



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA – PPGDDA

JULIVAL SILVA ROCHA

A PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: a recepção do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA à tese fixada no Tema 899 do STF

BELÉM-PA

2024

JULIVAL SILVA ROCHA

A PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A RECEPÇÃO DO TCU, DO TCE-PA E DO TCM-PA À TESE FIXADA NO TEMA 899 DO STF

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, como requisito para defesa e obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva.

BELÉM-PA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586p

Silva Rocha, Julival.

A PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: : a
recepção do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA à tese fixada no
Tema 899 do STF / Julival Silva Rocha. — 2024.

212 f. : il.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Maria Stela Campos da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito e Desenvolvimento na Amazônia, Belém, 2024.

1. prescrição da pretensão de ressarcimento. 2. dano ao
erário. 3. prescritibilidade. 4. imprescritibilidade. 5.
decadência. I. Título.

CDD 341.19

JULIVAL SILVA ROCHA

A PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: a recepção do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA à tese fixada no Tema 899 do STF

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, como requisito para defesa e obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva.

Data da avaliação: 26/02/2024

Conceito: Aprovado.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Maria Stela Campos da Silva
Orientadora (PPGDDA – ICJ/UFPA)

Prof. Dr. Alexandre Coutinho da Silveira
Examinador Interno (PPGDDA – ICJ/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff
Examinadora Interna (PPGDDA – ICJ/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Juliana Furtado Costa Araújo
Examinadora Externa (FGVSP)

Prof.^a Dr.^a Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith
Examinadora interna (suplente) – PPGDDA – ICJ/UFPA

A Deus, razão da nossa existência, nosso Mantenedor, nosso Redentor e nossa esperança de vida eterna.

Aos meus pais, Roque e Maria Edézia, e aos meus irmãos (Gisélia, Solange, Roque Filho, Sônia, Érica, Paulo Sérgio e Ana Paula), por sempre me estimularem a ser um sujeito melhor.

À minha amada Elisângela, a Lidya, a Ana Júlia, a Fred, a Clara e aos demais familiares que sempre me fazem acreditar que tenho a força de um herói.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus que, com amor eterno, enviou Seu Filho Jesus Cristo para efetuar o maior resgate do Universo em todos os tempos, deixando Seu Espírito Santo para nos convencer do pecado, da justiça e do juízo, até a volta do Rei da Glória.

Muita gratidão à minha família, que chora com as minhas derrotas e se alegra sobremaneira com as minhas vitórias.

Sou muitíssimo grato ao meu amor, Elisângela, e às minhas filhas Lidya e Ana Júlia, porque me motivam nas turbulências e me encorajam na luta diária.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Stela Campos da Silva, por ter me ensinado com dedicação e iluminado o meu caminho nos momentos em que as minhas ideias pareciam ter se extinguido, reconduzindo-me seguro na jornada dos estudos.

Aos amigos da turma de Mestrado Profissional da UFPA, aos quais agradeço de coração pela parceria, pelo apoio, pelas ajudas e pelas conversas descontraídas no ambiente de um curso que tanto nos exige.

Sou imensamente grato também por todo o conhecimento partilhado pelos professores do Mestrado, com suas experiências acadêmicas, determinação incansável e paciência com cada um de nós, nos fazendo acreditar que a conclusão era não apenas possível, mas desejável e relevante.

Igualmente, registro meu agradecimento às amigadas que construí na minha vida profissional, sobretudo, ao Magistrado Rodrigo Roberto Curvo e sua assessora Larissa Shimoya, do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, com os quais tive a honra de trabalhar e aprender por longos anos, e ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, que tem me possibilitado formar questionamentos e reflexões, os quais me inspiraram a produzir este trabalho.

Agradeço, também, ao Conselheiro Substituto Edvaldo Souza, pelas ricas lições, bem como ao Mestre em Teologia Antonio Raimundo e ao Prof. Gildenilson, doutorando em Física na UFPA, pela constante motivação, bem como ao Rondson Sousa, colega de trabalho e de mestrado, pela inspiração na jornada do mestrado.

Finalmente, muito tenho a agradecer a todos que apoiaram e acreditaram na concretização desta pesquisa, em especial, à minha equipe do TCE-PA (Décio, Laize, Zenilde, Juliana, Dualyson, Jackson e Andrea), órgão que nos motiva a melhorar o mundo!

RESUMO

O presente trabalho surgiu no contexto da evolução jurisprudencial do STF sobre a prescrição da pretensão de ressarcimento por danos ao erário oriundas de títulos executivos formados nos tribunais de contas, perpassando pelos Temas 666 e 897 da repercussão geral até o Tema 899. Esta dissertação analisa, portanto, como ocorreu a recepção da tese fixada no Tema 899 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), com ênfase nas aplicações interpretativas quanto à prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos referidos tribunais de contas e qual seria a interpretação mais compatível com desenvolvimento na Amazônia. Para isso, foi realizado um breve histórico dos institutos da prescrição e da decadência, o exame dos seus conceitos e a distinção entre eles, bem como sua aplicação no Direito Civil, no Direito Administrativo e nos tribunais de contas. Realizou-se a análise do inteiro teor do acórdão que deu origem à referida tese, as decisões posteriores do STF sobre o assunto e as primeiras reações dos tribunais de contas sobre a matéria até a edição de normativos para sua aplicação, bem como da decadência. A metodologia aplicada foi a descritiva, explicativa e dedutiva, com a utilização do método hermenêutico jurídico para as normas sob exame e do método hermenêutico dos atos jurídicos para as decisões judiciais em questão. Concluída a pesquisa, foram feitas notas técnicas com sugestão de aperfeiçoamento dos referidos normativos. O produto será apresentado ao TCE-PA e ao TCM-PA, na forma de palestra, por intermédio das respectivas escolas de contas, e, posteriormente, encaminhado no formato PDF à Alta Administração dos mencionados órgãos, bem como do TCU e dos MPC's que atuam em cada uma dessas instituições de controle.

Palavras-chave: prescrição da pretensão de ressarcimento; dano ao erário; prescritibilidade; imprescritibilidade; decadência.

ABSTRACT

The present work arose in the context of the jurisprudential evolution of the STF on the prescription of the claim for compensation for damages to the public treasury arising from executive titles formed in the courts of accounts, going through Themes 666 and 897 of the general repercussion up to Theme 899. This dissertation analyzes, Therefore, how was the reception of the thesis set out in Theme 899 of the general repercussion of the Federal Supreme Court (STF) by the Federal Court of Accounts (TCU), by the Court of Accounts of the State of Pará (TCE-PA) and by the Court of Auditors of the Municipalities of the State of Pará (TCM-PA), with an emphasis on interpretative applications regarding the prescription of the claim for compensation within the scope of the aforementioned courts of accounts and which interpretation would be most compatible with development in the Amazon. To this end, a brief history of the institutes of prescription and decadence was carried out, an examination of their concepts and the distinction between them, as well as their application in Civil Law, Administrative Law and the courts of accounts. An analysis was carried out of the entire content of the ruling that gave rise to the aforementioned thesis, the subsequent decisions of the STF on the subject and the first reactions of the audit courts on the matter until the publication of regulations for its application, as well as the decadence. The methodology applied was descriptive, explanatory and deductive, using the legal hermeneutic method for the norms under examination and the hermeneutic method of legal acts for the judicial decisions in question. Once the research was completed, technical notes were made with suggestions for improving the aforementioned regulations. The product will be presented to TCE-PA and TCM-PA, in the form of a lecture, through the respective accounting schools, and, subsequently, sent in PDF format to the Senior Management of the aforementioned bodies, as well as the TCU and the MPC's that work in each of these control institutions.

Keywords: prescription of claim for reimbursement; damage to the treasury; prescriptibility, imprescriptibility; decadence.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distinções entre prescrição e decadência.....	22
Quadro 2 - Resumo das funções das Cortes de Contas	31
Quadro 3 - Revisão bibliográfica	43
Quadro 4 - Decisões posteriores ao Tema 899.....	64
Quadro 5 - Comparações entre as redações do art. 6º da Resolução n. 344Q2024.....	79
Quadro 6 - Nova regra de prescrição na LIA	89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Ag/RE	Agravo em Recurso Extraordinário
AGU	Advocacia Geral da União
ANAFE	Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais
ANAPE	Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
LEF	Lei de Execuções Fiscais
LEF	Lei de Execuções Fiscais
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPC-PA	Ministério Público de Contas
MS	Mandado de Segurança
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PPGDDA	Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia
RE	Recurso Extraordinário
Serur	Secretaria de Recursos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 BREVE HISTÓRICO DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA.....	15
2.2 CONCEITO DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL	17
2.3 DISTINÇÕES ENTRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA	20
2.3.1 A prescrição e a decadência em matéria cível.....	23
2.3.2 A prescrição e a decadência em matéria administrativa.....	26
2.3.3 A prescrição nos Tribunais de Contas	30
2.3.4 Reações do TCU, TCE-PA e TCM-PA à tese fixada para o Tema 899 do STF.....	36
2.4 AVALIAÇÃO CRÍTICA DE DADOS E DOCUMENTOS	39
2.4.1 Revisão bibliográfica sobre o Tema 899 do STF	40
2.4.2 Estudo do inteiro teor do acórdão relativo ao Tema 899 do STF.....	49
2.4.3 Análise de decisões do STF posteriores ao julgamento do Tema 899	61
2.4.4 Impactos decorrentes da adoção da nova interpretação constitucional.....	65
2.4.5 Normativos do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA sobre prescrição.....	66
2.4.6 A Decadência no Tribunal de Contas.....	82
2.4.7 ADI's e Tema 1199 sobre as alterações da Lei de Improbidade Administrativa....	86
3 ARTICULAÇÃO ENTRE TEORIA E REALIDADE PRÁTICA.....	93
3.1 REFLEXÃO SOBRE A PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS CONTEMPORÂNEO	94
4 METODOLOGIA.....	97
4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA	97
4.2 METODOLOGIA DA INTERVENÇÃO.....	98
4.3 DESCRIÇÃO DAS ETAPAS E RESULTADOS	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	102
REFERÊNCIAS	106
APÊNDICE A – NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO TCU N. 344/2022	116
APÊNDICE B – NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO TCE-PA N. 19.503/2023 ...	131
APÊNDICE C – NOTA TÉCNICA SOBRE O CAPÍTULO X – DA PRESCRIÇÃO, ACRESCENTADO PELA LEI COMPLEMENTAR N. 156/2022 À LEI COMPLEMENTAR N. 109/2016.....	155
ANEXO A – RESOLUÇÃO TCU N. 344/2022	182
ANEXO B – RESOLUÇÃO TCU N. 367/2024	187
ANEXO C – RESOLUÇÃO TCU N. 344/2022 COM AS ALTERAÇÕES DA RESOLUÇÃO TCU N. 367/2024	189
ANEXO D – RESOLUÇÃO TCE-PA N. 19.503/2023	194
ANEXO E – LEI ORGÂNICA DO TCM-PA (LC N. 109/2016, ALTERADA PELA LC N. 156/2022).....	200
ANEXO F – RESOLUÇÃO N. 353/2023, DO TCU	205

1 INTRODUÇÃO

O título deste trabalho aponta para o tema da prescrição no âmbito dos tribunais de contas e como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) receberam a tese fixada para o Tema 899 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF).

Primeiramente, cumpre lembrar que, a partir de 2008, restou consolidado no Brasil o entendimento de que o pleito de reparação de danos causados aos cofres públicos não se sujeitaria a prazo prescricional, com fundamento na ressalva do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “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”.

Essa interpretação foi acolhida pelo STF e passou a orientar as diversas instâncias de controle da atividade administrativa do Estado, notadamente dos tribunais de contas, que têm como função constitucional sindicatar a higidez do gasto público, com o poder de expedir comandos preventivos e corretivos da má gestão.

Ocorre que, nos últimos anos, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Primeira e Segunda Turmas de Direito Público, e o STF reinterpretaram o § 5º do art. 37 da Constituição da República atribuindo alcance limitado à exceção que consta na sua parte final (imprescritibilidade limitada).

Realmente, o STJ, revendo suas posições anteriores, passou a reconhecer que ocorre prescrição nos processos de tomada de contas especiais¹.

O STF também reviu sua interpretação sobre a ressalva do § 5º do art. 37 da Magna Carta, e, em 20 de abril de 2020, fixou para o Tema 899 da repercussão geral a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”².

Sobre a aplicação dessa tese, firmaram-se, inicialmente, duas interpretações: uma, compreendendo que somente as ações de execução fundadas em decisão de Tribunal de Contas

¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.480.350*. Primeira Turma. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgamento em 05.04.1916. Dje de 12.04.2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E1.480.350%3C%2Fb%3E&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=1.480.350&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=P&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=>. Acesso em: 19 jun. 2022.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

seriam prescritíveis; outra, que também seriam prescritíveis os processos que tramitam no Tribunal de Contas, com vista à formação de título executivo extrajudicial para reparação ao erário. Posteriormente, o TCU editou normativo sobre a prescrição, o que foi seguido pelo TCE-PA, também por resolução, e pelo TCM-PA, por meio de alteração de sua lei orgânica.

Assim, o presente trabalho consiste em uma dissertação sobre a evolução interpretativa do STF relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento por danos ao erário e sua recepção pelos tribunais de contas que atuam no estado do Pará, em relação aos recursos federais, estaduais e municipais, bem como sobre seus normativos regulamentadores da prescrição, visando a responder como os referidos tribunais recepcionaram a tese fixada para o Tema 899 do STF e qual a interpretação mais compatível com os tempos atuais e, conseqüentemente, com o desenvolvimento na Amazônia, uma vez que esses órgãos têm o dever constitucional de fiscalizar os recursos públicos empregados no estado do Pará, totalmente inserido nessa região, bem como avaliar os resultados das políticas públicas implementadas.

Para isso, apresenta-se um breve histórico dos institutos da prescrição e da decadência, o exame dos seus conceitos e a distinção entre eles, bem como sua aplicação no Direito Civil, no Direito Administrativo e nos tribunais de contas. Expõe-se uma análise do inteiro teor do acórdão que deu origem à referida tese, as decisões posteriores do STF sobre o assunto e as primeiras reações dos tribunais de contas sobre a matéria até a edição de normativos para sua aplicação, bem como da decadência.

Quanto à problematização, a evolução da interpretação jurisprudencial do § 5º do art. 37 da Constituição da República, com o conseqüente entendimento pela incidência da prescrição no âmbito dos processos dos tribunais de contas, revela-se de impactos significativos para as atividades desses órgãos de controle, exigindo uma profunda adequação à nova realidade.

A necessária conformidade ao novo cenário poderá resultar em intervenções significativas no controle das políticas públicas, com potencial de contribuir para o avanço ou o retrocesso do desenvolvimento na Amazônia, conforme o tratamento que lhe for dado.

Desse modo, o tema merece um estudo acadêmico que seja capaz de fomentar o aproveitamento da oportunidade para um melhor ajuste das atividades dos tribunais de contas, objeto deste estudo, aos tempos atuais.

Com tais considerações, surge o questionamento: De que forma a tese fixada no Tema 899 do STF foi recepcionada pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA e como a oportunidade pode ser aproveitada para o melhor funcionamento desses órgãos?

Assim, o objetivo geral consiste em elaborar uma dissertação sobre a recepção da tese fixada no Tema 899 do STF pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA, e respectivas notas técnicas com críticas e sugestões de aperfeiçoamento dos normativos desses tribunais quanto ao assunto.

Já os objetivos específicos são os seguintes: a) fazer uma revisão bibliográfica sobre as interpretações da tese fixada no Tema 899 do STF e acerca dos normativos do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA sobre o assunto; b) verificar em que sentido a prescrição ressarcitória poderá refletir positivamente para o desenvolvimento na Amazônia; c) apresentar críticas sobre as interpretações da tese fixada para o Tema 899 do STF e sugestões de aperfeiçoamento dos normativos do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA relacionados a incidência da prescrição, por intermédio de notas técnicas.

No que concerne à justificativa, a escolha do tema foi feita mediante a constatação de que a tese fixada para o Tema 899 da repercussão geral do STF, segundo a qual “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, tornou-se um marco importantíssimo para o controle externo, uma vez que os tribunais de contas deverão adotar medidas urgentes para se adequarem à celeridade imposta pela prescrição.

Além do mais, a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos tribunais de contas imporá uma melhor elaboração da matriz de risco para as fiscalizações do emprego dos recursos públicos, a qual deverá estar de acordo com suas capacidades, sob pena de seus processos serem extintos em decorrência do decurso do lapso temporal designado. Isso terá o potencial de favorecer um melhor planejamento de suas atividades visando ao cumprimento do controle nos tempos atuais, com a destinação de recursos humanos e materiais para a elaboração de auditorias concomitantes e operacionais, o que poderá impactar positivamente na avaliação das políticas públicas, notadamente as voltadas ao desenvolvimento na Amazônia.

A relevância teórica está na ausência de produção acadêmica sistematizada sobre o tema, porquanto, ao consultar a plataforma Capes Periódicos com as palavras-chave “tema 899 STF” e “tema 899 tribunal de contas”, na data de 05 de abril de 2023, foi encontrado apenas um resultado para ambas as consultas, que se trata de artigo de Fernando Souza Abreu Jr.³, onde se discute os limites da aplicação do novo entendimento do STF, e, com as palavras-chave “prescrição dano ao erário”, na mesma data e na mesma plataforma, foi encontrado somente

³ BRASIL. Gov.br Ministério da Educação/CAPES. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>. Acesso em: 05 abr. 2023.

mais um artigo, de Emerson Gabardo e Pedro Pavan de Valões⁴, o qual não aborda o assunto à luz da tese fixada para o Tema 899 da repercussão geral do STF.

Adicionalmente, em consulta ao Google, também na mesma ocasião, com as palavras-chave “‘prescrição tribunal de contas’ tema 899”, foram encontrados dois resultados: um artigo de Arthur Elias de Moura Valle (2021), com o título “A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos tribunais de contas – o caso do tema 899 do STF”; outro de Marcos Ehrhardt Jr. e Ricardo Rodrigues (2018), com o título “Efeitos do transcurso do tempo e a polêmica sobre a prescrição das multas nos tribunais de contas: a aplicação da Lei n. 9.873/99 por analogia”, trabalhos esses que não se tratam de dissertação sobre a recepção da tese em estudo pelos tribunais de contas.

Portanto, não foi constatado qualquer trabalho semelhante ao aqui tratado, ou seja, uma dissertação sobre a recepção da tese fixada para o Tema 899 do STF pelo TCU, pelo TCE-PA e pelo TCM-PA, seguida de notas técnicas sobre os respectivos normativos.

Além disso, a relevância social se faz presente, tendo em vista que uma dissertação sobre o tema será importante para a adoção de medidas pelos tribunais de contas objeto deste estudo, que exercem o controle de todos os recursos públicos e de políticas públicas implementadas no estado do Pará e seus municípios, de acordo com suas respectivas competências, estado este que se encontra integralmente inserido na Amazônia Legal. Destarte, este trabalho poderá resultar em contribuição para o desenvolvimento sustentável nesta região, o que resultará em impacto positivo de grande proporção na sociedade.

Finalmente, o trabalho também possui relevância pessoal/profissional, uma vez que seu autor exerce o cargo de Conselheiro Substituto no TCE-PA e vinha se deparando reiteradamente com processos antigos de difíceis soluções e no decorrer desta pesquisa já presenciou significativos impactos, que considera positivos para o efetivo controle exercido por esse órgão, e acredita que as sugestões apresentadas nesta dissertação e nas notas técnicas anexas poderão resultar na adoção de medidas que aperfeiçoem ainda mais a atuação dos tribunais de contas em questão. Assim, haverá satisfação pessoal por trabalhar num órgão que cumpre seu dever constitucional de controle externo tempestivamente e fomenta a boa governança, atuando de forma positiva para o desenvolvimento regional.

Dessa forma, evidencia-se a relevância desta pesquisa que, se adequadamente utilizada, poderá contribuir para o aperfeiçoamento da fiscalização das políticas públicas em prol do desenvolvimento sustentável na Amazônia.

⁴ BRASIL. Gov.br Ministério da Educação/CAPES. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>. Acesso em: 05 abr. 2023.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado com a seção primária 2. fundamentação teórica, composta pela seção secundária 2.1, que apresenta um breve histórico da prescrição e da decadência; pela seção secundária 2.2, que discorre sobre os conceitos de prescrição e decadência no ordenamento jurídico nacional; pela seção secundária 2.3, que apresenta as distinções entre a prescrição e a decadência, a qual se subdivide nas seções terciárias 2.3.1, que trata da prescrição e da decadência em matéria cível; 2.3.2, que aborda a prescrição e a decadência em matéria administrativa; 2.3.3, que cuida da prescrição nos tribunais de contas; e 2.3.4, que versa sobre as reações do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA à tese fixada no Tema 899 da repercussão geral do STF.

A seguir, ocupa-se a seção secundária 2.4 da avaliação crítica de dados e documentos, subdividindo-se nas seções terciárias 2.4.1, que apresenta a revisão bibliográfica sobre o Tema 899 do STF; 2.4.2, que faz um estudo do inteiro teor do acórdão relativo ao Tema 899 do STF; 2.4.3, que analisa decisões do STF posteriores ao julgamento do Tema 899; 2.4.4, que discorre sobre os impactos decorrentes da adoção da nova interpretação constitucional; 2.4.5, que aponta os normativos do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA, sobre prescrição; 2.4.6, que alude sobre a decadência nos tribunais de contas; e 2.4.7, que expõe as ADI's sobre as alterações da Lei de Improbidade Administrativa e Tema 1199 do STF.

Já a seção primária 3 discorre sobre a articulação entre a teoria e a realidade prática enquanto que a seção secundária 3.1 desenvolve uma reflexão sobre a prescrição no tribunal de contas contemporâneo.

A seção primária 4 cuida da metodologia e proposta de intervenção, sendo que a seção secundária 4.1 aponta que foram aplicados à pesquisa os métodos descritivo, explicativo e dedutivo, com a utilização do método hermenêutico jurídico para as normas sob exame e do método hermenêutico dos atos jurídicos para as decisões judiciais em questão. Por sua vez, a seção secundária 4.2 indica os métodos que serão utilizados para o projeto de intervenção e a 4.3 descreve as etapas e resultados da pesquisa.

Na seção 5, são feitas as considerações finais e as recomendações, acompanhadas das notas técnicas relativas ao normativos de cada um dos tribunais objeto deste trabalho: TCU, TCE-PA e TCM-PA.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Antes de se adentrar na discussão do tema central da presente pesquisa, que é a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos tribunais de contas, matéria que ganhou grande relevância atualmente, em decorrência da evolução jurisprudencial do STF, é conveniente lembrar, primeiramente, dos conceitos de prescrição e decadência no ordenamento jurídico brasileiro.

Mostram-se também importantes ligeiros comentários sobre a fundamentação teórica desses institutos, a distinção entre eles e como se apresentam nas áreas cível, administrativa e perante as cortes de contas, para um melhor desenvolvimento do raciocínio.

2.1 Breve histórico da prescrição e da decadência

Conforme leciona Ost (2005, p. 49), pela memória, as sociedades buscam responder à questão da origem, interpretando-a incessantemente: De onde vêm? De onde falam? A que título agem? Assim se amontoa, por essas confusões de respostas formuladas, na fronteira entre o imaginário e o racional, um passado “memorável” – digno de memória – onde se enraíza a identidade coletiva.

Portanto, antes do estudo dos institutos da prescrição e da decadência, torna-se útil a recapitulação de sua origem.

Correia (2021), firmado em reconhecidos especialistas, apresenta uma pesquisa sobre a história da prescrição ao longo dos séculos, a qual passa-se a expor resumidamente.

Durante o período clássico, as ações (*leges actiones*) eram perpétuas, no entanto, as etapas processuais submetiam-se a preclusões temporais. Apesar de orais, essas ações, cujo rol era taxativo, eram também extremamente formais, o que, gradualmente, as tornaram odiosas.

No ano 17 a.C., Octavio Augusto fez uma profunda reforma processual, promulgando as *leges Iuliae iudiciorum privatorum e publicorum* que revogaram as *leges actiones* e generalizaram o processo formulário (*per formulas*), que era mais célere e menos formal. Nessa época, a *actio*, oriunda da lei ou reipersecutória, era concedida sem limite temporal, mas, no prazo de um ano, quando dependente dos editos dos pretores. Ainda assim, eventualmente, até essas ações pretorianas passavam a ser consideradas perpétuas, se a *actio* fosse reconhecida pelo pretor e obtida a *litis constestatio*. Nesses casos, já não era possível sua extinção.

Na reforma seguinte, o processo romano abandonou o modelo do *ordo iudiciorum privatorum* e adotou o *cognitio extra ordinem*, com o procedimento de fase única perante o

magistrado, sem o uso de fórmulas e sem a participação do júri, com livre apreciação das provas e admissão de apelação. Nesse sistema, algumas ações estavam sujeitas a prazo, como, por exemplo, o quinquênio para o reconhecimento judicial da ingenuidade (condição de quem nunca fora escravo) e para a anulação de sentença por colusão, isto é, em que houve acordo entre as partes para enganar o juiz e prejudicar terceiro. Durante esse período processual, por volta do século II, surgiu a *longi temporis praescriptio*, que se tratava de uma exceção a ser utilizada por quem possuísse um bem por mais de dez ou vinte anos, quando demandado em ação reivindicatória. Esse instituto era muito importante nas províncias, pois nelas a usucapião não era aplicada. Como desdobramento de sua utilização, sobreveio o sistema de interrupções e suspensões.

Na fase pós-clássica, a noção de *longi temporis praescriptio* se generalizou, com admissão de suas eficácias extintiva e aquisitiva, tornando-a equivalente à tradicional usucapião. Além disso, entre os anos 326 e 333, Constantino instituiu uma prescrição quarentenal que não exigia justo título para a aquisição da propriedade. Nessa fase, outro fenômeno importantíssimo aconteceu: a regra passou a ser a da prescritibilidade das ações e a perpetuidade tornou-se exceção. Após a aproximação do sistema de prescrição aquisitiva (*praescriptio longi temporis*) com o sistema da prescrição extintiva, promovido por Teodosio II, no ano 424, e da prescrição quarentenal, instituída por Anastácio, em 491, para ações que, excepcionalmente, ainda permaneciam perpétuas, Justiniano dispôs sobre a prescrição e a *longi temporis praescriptio* a partir do item 38 do Livro VII do seu *Codex*.

Em Portugal, desde 1339, Dom Dinis estipulou o prazo prescricional, em geral, de dez anos, ampliado para trinta anos pelas Ordenações Afonsinas. Por sua vez, as Ordenações Manuelinas dispunham sobre prazos distintos de acordo com a distância entre as partes. Sob a influência do *Corpus Iuris Civilis* durante a Idade Média, não houve separação entre prescrição aquisitiva e extintiva, o que resultou em determinadas confusões indesejadas às futuras gerações. As Ordenações Filipinas, sob a influência canônica, exigiam a boa-fé para a configuração da prescrição extintiva, o que muito dificultava sua ocorrência.

No Brasil, a partir da Lei de 18 de agosto de 1769 (Lei da Boa Razão), a análise da boa-fé contínua perdeu importância, com a influência de Teixeira de Freitas, de modo que a Consolidação das Leis Civis tratava a prescrição como mera negligência do credor, independentemente de boa-fé.

O Código Civil de 1916 seguiu o modelo alemão, discriminando as hipóteses de prescrição aquisitiva e extintiva, contudo, não fez distinção entre decadência e prescrição. Por

isso, a doutrina se encarregou de fazer tal diferenciação durante décadas, sendo muito importante o estudo de Agnelo Amorim Filho (1958).

Quanto à decadência, leciona Theodoro Jr. (2021, p. 10), que este instituto não chegou a figurar no direito romano e suas bases foram criadas somente no século XIX pelo direito moderno.

Mesmo após o surgimento do instituto em análise, o direito não se preocupou em traçar seu conceito ou separá-la da prescrição. Tanto isso é verdade que o Código Civil brasileiro de 1916, repita-se, tratou-a juntamente com a prescrição sem apresentar qualquer conceito para ambas. Essa distinção somente ocorreu com o Código Civil de 2002.

2.2 Conceito de prescrição e decadência no ordenamento jurídico nacional

Conforme se constata pelo histórico acima, os efeitos do decurso do tempo são inegáveis nas relações jurídicas, o que levou ao desenvolvimento do instituto da prescrição e, posteriormente, da decadência, sendo seus conceitos de fundamental importância para a implementação dos princípios da segurança jurídica e da confiança.

Como enfatiza Theodoro Jr. (2021, p. 1), a prescrição e a decadência afetam as relações jurídicas em todas as áreas do direito privado e se estendem ao direito público.

Realmente, a aplicação da prescrição e da decadência consiste na regra no ordenamento jurídico nacional e as exceções à aplicabilidade desses institutos devem estar previstas expressamente no texto constitucional.

Extrai-se da lição Theodoro Jr. (2021, p. 5) que há duas propostas de conceituação da prescrição no direito comparado: a) a do direito alemão, que entende a prescrição como a extinção da *pretensão* não exercida no prazo legal; e b) a do direito italiano, onde a prescrição se configura como a extinção do *direito* por falta de exercício pelo titular durante o tempo determinado pela lei.

O direito brasileiro aderiu ao primeiro modelo. Desse modo, no Brasil, a prescrição extingue a *pretensão*, se ela não for exercida no prazo legal. Portanto, a prescrição, que ocorre com a inércia do titular, não extingue o direito subjetivo descumprido; o que fica extinto é o direito de exigir em juízo a prestação inadimplida.

Enfatiza, porém, Câmara (2023, p. 6) que, embora tenha ocorrido uma preferência legislativa sobre o tema (art. 189 do Código Civil), essa opção não se harmoniza com conceitos fundamentais do Direito Processual Civil, propondo um estudo sobre as teorias mais importantes e conhecidas sobre o conceito de prescrição.

Assim, assevera que a teoria clássica, para quem a prescrição acarreta a extinção da ação, é inadmissível na atualidade. Isso porque ela se baseava na ultrapassada teoria imanentista da ação, que entendia o direito de ação como algo inerente ao direito material, o que, com a evolução do direito processual civil, não mais se sustenta.

Afirma, em seguida, que a ideia mais aceita pela doutrina brasileira, de que a prescrição extingue a pretensão de direito material, mesmo positivada pelo Código Civil, merece ponderação, na medida em que está baseada no conceito de pretensão (*Anspruch*) desenvolvido por Windscheid em monografia de 1856, que analisou o conceito da *actio* do Direito Romano. Contudo, sustenta que a tradução do termo alemão *Anspruch* para as línguas neolatinas gerou muita discussão, uma vez que seu conceito, assim como o de *pretensão*, não é tão facilmente determinável.

Lembra Câmara (2023) que Windscheid já alertava sobre a necessidade de se distinguir a possibilidade de perseguir um direito em juízo (ação) da possibilidade de exigir o cumprimento de uma obrigação (pretensão, *Anspruch*), sendo esta a que se extingue pela prescrição. Haveria, portanto, à luz do pensamento Windscheid, três posições jurídicas diferentes: o direito subjetivo, a pretensão e o direito de ação, nos seguintes termos (Câmara, 2023, p. 14):

Inaugurado um vínculo obrigacional, surgiria para o credor um direito subjetivo (que pode ser aqui descrito como o direito de receber um bem jurídico que lhe deve ser atribuído pelo devedor). Violado o direito subjetivo (por não ter o devedor adimplido a prestação devida), nasceria a pretensão, entendida como a posição jurídica de vantagem que permite ao seu titular exigir o cumprimento da prestação. Há, ainda, uma terceira posição jurídica, a ação, que permite ao seu titular ir a juízo postular proteção. Havendo a previsão de um prazo prescricional, então, e não exercido o direito de ação dentro do prazo, não seria mais possível exercer-se a pretensão, que se extinguiria pela prescrição. Esta, em breve síntese, a opinião de Windscheid.

Valendo-se de estudo de Ludwig Enneccerus, Câmara destaca que o conceito de pretensão no Direito Material não se confunde com o adotado pelo Direito Processual Civil (o objeto do litígio). Observa que foi a partir dessa concepção alemã que a teoria chegou ao direito brasileiro, lembrando que Pontes de Miranda considerava a definição do § 194 do Código Civil alemão como “infeliz”.

Afirma que, a partir dessas ideias, o Código Civil brasileiro expressamente dispõe que a prescrição é causa extintiva da pretensão (material). Assegura, entretanto, que essa posição não é pacífica na doutrina moderna e não é a única concepção de prescrição que põe a pretensão como seu objeto (Câmara, 2023, p. 16).

O entendimento de que a prescrição não extingue, mas apenas encobre a eficácia da pretensão material, firma-se na ideia de que a prescrição não faz desaparecer o poder do titular do direito exigir a realização da prestação. O que ocorre é o encobrimento da eficácia desse poder de exigir em decorrência da prescrição oposta como defesa pelo réu. Câmara (2023, p. 17) aponta para Barbosa Moreira como o maior defensor dessa teoria, o qual enfatiza:

Bem pesadas as coisas, pois, a prescrição por si só, na realidade não subtrai ao credor o que quer que seja. Decerto não lhe subtrai a ação, que pode ser até eficazmente exercida. Tampouco lhe subtrai o direito: basta ver que o pagamento de dívida prescrita não comporta repetição (Código de 1916, art. 970; de 2002, art. 882), o que significa que não foi indevido. Nem mesmo de pretensão – a despeito do que se lê no art. 189 do novo Código – fica desprovido o credor: é perfeitamente concebível que, reclamando a prestação em juízo, ele venha a ser atendido. O que a prescrição faz é dar ao devedor um escudo com que paralisar, caso queira, a arma usada pelo credor.

No entanto, aduz Câmara (2023, p. 19) que o pensamento de Barbosa Moreira se assentava no raciocínio de que não faria sentido a afirmação de que a prescrição acarretava a extinção da pretensão se existia, ao menos em tese, a possibilidade de o juiz julgar o pedido do autor procedente. Com a possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição a partir de 2006, em decorrência da Lei n. 11.280/2006 (que alterou o CPC/1973 e o Código Civil), contudo, esse argumento, a seu ver, não parece mais sustentável, e, conseqüentemente, a teoria nele alicerçada não mais se mantém.

Por sua vez, a teoria segundo a qual a prescrição ocasiona a extinção do direito subjetivo a uma prestação, sustentada por Câmara (2023, p. 21), começa com as razões para a rejeição contida no art. 189 do Código Civil, de que a prescrição extingue a pretensão. Para tanto, afirma que há na doutrina dois conceitos diversos de pretensão: *pretensão material*, que é a possibilidade de se exigir de alguém o cumprimento de uma prestação, e *pretensão processual*, que consiste na manifestação da vontade de fazer com que um interesse prevaleça sobre o de outrem.

Ressalta que a pretensão processual é algo que se possui, ainda que desprovido do direito material alegado. Como exemplo, cita a pessoa que aciona a Justiça pleiteando quantia indevida; essa pessoa não é titular do direito, mas manifestou em juízo uma pretensão. Conclui, desse modo, que inexistente relação entre o conceito de prescrição e pretensão processual.

Sobre o conceito de pretensão material, alega o mesmo jurista que ele não se sustenta e que é absolutamente dispensável. Firma seu raciocínio sobre o argumento de que Windscheid estabeleceu o conceito de *Anspruch* (traduzido como razão ou pretensão) antes da obra de Oskar von Büllow, de 1868, que inaugurou o Direito Processual Civil como ramo autônomo da Ciência Jurídica, portanto, sem a preocupação de separar o direito substancial do processual.

Assevera que a partir do momento em que se admite a separação do direito nesses dois planos, “duas – e apenas duas – são as posições jurídicas de vantagem que precisam ser reconhecidas: o direito subjetivo e a ação. Esta, como é notório, existe independentemente da existência daquele” (Câmara, 2023, p. 22).

Desse modo, aduz que, decorrido o prazo prescricional, não se pode falar em prescrição da ação, tendo em vista que o direito de ação permanece intacto, nem em prescrição da pretensão material, pois, no seu entendimento, este conceito é absolutamente dispensável. Sendo assim, lembrando que Caio Mário da Silva Pereira e Cândido Rangel Dinamarco possuem o mesmo entendimento, defende que o objeto da prescrição não é a ação nem a pretensão, mas sim o direito subjetivo a uma prestação (Câmara, 2023, p. 24).

Conclui-se com a explanação acima que o conceito de prescrição ainda guarda um tanto de incerteza. Contudo, com fundamento no art. 189 do Código Civil, a corrente positivada é a que a considera como a perda da pretensão pelo decurso do tempo, à qual filia-se o autor deste trabalho.

No que concerne à decadência, Theodoro Jr. (2021, p. 334) a conceitua “como o fenômeno que faz extinguir os direitos potestativos, cujas faculdades nascem com um prazo de duração limitado”.

Portanto, a decadência constitui-se como a perda efetiva de um *direito* não exercido no prazo estipulado. Por sua vez, na prescrição, repita-se, ocorre a perda da *pretensão* pelo decurso do tempo.

2.3 Distinções entre prescrição e decadência

Como se observa nos conceitos analisados até o momento, no ordenamento brasileiro, fiel ao desenvolvimento do direito alemão, a prescrição extingue a pretensão, que consiste no poder, em determinado prazo, de exigir uma prestação de outrem.

Por sua vez, a decadência extingue o próprio direito potestativo que não foi exercido pelo titular no prazo determinado.

A grande diferença, portanto, entre esses institutos é que a prescrição põe fim apenas ao direito de o titular exigir a prestação que outrem era obrigado a cumprir. Enquanto que a decadência resulta na extinção do próprio direito.

Por conseguinte, na prescrição o direito subjetivo subsiste e o devedor pode a ela renunciar e cumprir sua obrigação. Já na decadência, o próprio direito é fulminado. Assim,

inexiste faculdade de renúncia à decadência legal, não havendo possibilidade do cumprimento da obrigação nesse caso.

Enfatiza Neves (2022, p. 13), que existe uma tendência de se relacionar a decadência ao surgimento da doutrina do direito potestativo de Chiovenda. Sendo assim, a distinção com fundamento na espécie de direito afetado, isto é, subjetivo propriamente dito ou potestativo, aconteceu no século XX, mas os prazos de caducidade surgiram anteriormente a isso, ou seja, ainda no século XIX.

Amorim Filho (1958), no final dos anos 50, já chegava às seguintes conclusões: I) estão sujeitas à prescrição as ações condenatórias; II) podem estar sujeitos à decadência os direitos potestativos e estes são exercidos por ações constitutivas; e III) são imprescritíveis todas as ações declaratórias e as ações constitutivas que não têm prazo fixado em lei.

Por sua vez, Theodoro Jr. (2021, p. 337), após sessenta anos de evolução dos estudos de Agnelo Amorim Filho (1958), distingue a prescrição e a decadência quase à maneira deste, do seguinte modo:

1. Estão sujeitas à prescrição todas as *ações condenatórias* e somente elas.
2. Estão sujeitas à decadência (indiretamente, isto é, em virtude da decadência do direito a que correspondem) as *ações constitutivas* que têm prazo especial de exercício fixado em lei.
3. São perpétuas (imprescritíveis): a) as *ações constitutivas* que não têm prazo especial de exercício fixado em lei; b) todas as ações declaratórias.

Apesar de reconhecer a utilidade dessas inferências, Câmara (2023, p. 39) anota que elas partem de duas premissas equivocadas. A primeira, segundo a qual a prescrição e a decadência podem ser diferenciadas conforme a natureza da demanda fixada a partir do pedido imediato nela formulado, no seu entender, é falha, argumentando que não é coerente distinguir fenômenos de direito material por meio de conceitos processuais. A segunda, firmada na assertiva de que todo direito subjetivo a uma prestação será ajuizado mediante ações condenatórias e todo direito potestativo, por intermédio de ações constitutivas, também, a seu ver, não se sustenta, pois relembra que nem sempre isso acontece.

Câmara (2023, p. 27, 43-44) continua seu raciocínio enfatizando que, para se distinguir prescrição de decadência, deve-se recorrer à diferença entre dois tipos de direitos subjetivos proposta por Chiovenda, quais sejam, o direito a uma prestação e o direito potestativo. Após discorrer sobre o assunto, o citado jurista assegura que a primeira diferença fundamental entre os institutos em exame “é que a prescrição acarreta a extinção do direito a uma prestação, enquanto que a decadência é causa extintiva do direito potestativo”; a segunda diferença, no seu entender, reside no fato de que a prescrição consiste num procedimento, ou seja, *num*

conjunto ordenado de fatos que produz uma consequência jurídica, enquanto que a decadência se trata de um fato jurídico simples.

Com fundamento em Correia (2021, p. 44) e Nassar (2009, p. 87-88), extrai-se distinções entre os institutos da prescrição e da decadência, conforme o seguinte quadro comparativo:

Quadro 1 - Distinções entre prescrição e decadência

Critério	Prescrição	Decadência
Posição jurídica que afeta	Ação (mais modernamente pretensão).	Direito, seja ele dotado de pretensão ou não.
Efeitos	Atinge a pretensão a que diz respeito.	Extingue o direito potestativo e, por consequência, atinge todas as pretensões possíveis.
Cognoscibilidade	Tradicionalmente por exceção. <i>Ex officio</i> somente quando não há necessidade de dilação probatória.	<i>Ex officio</i> , quando fixada em lei.
Interrupção e suspensão	Sujeita-se à interrupção e à suspensão.	Não se suspende, não se interrompe, flui inexoravelmente.
Prazos gerais	Na ausência de um prazo especial, aplica-se o prazo geral decenal.	Só tem prazos especiais.
Natureza da ação	Atinge ações condenatórias.	Atinge ações constitutivas com prazo em lei.
Renunciabilidade	Renunciável após o advento do termo prescricional.	É nula a renúncia à decadência fixada em lei.
Natureza do prazo	Prazo legal.	Prazo legal ou negocial.
Termo inicial	Em regra, com a violação do direito e surgimento da ação (pretensão).	Em regra, nasce com o próprio direito.
Contra quem incide	Não corre contra determinadas pessoas, na forma da lei.	Corre contra todos, indistintamente.

Fonte: Correia (2021), com adaptação do autor do trabalho.

Neves (2022, p. 26), entretanto, considerando a evolução da ciência jurídica e a sofisticação da atividade legislativa, além da diferenciação expressa entre prescrição e decadência disposta no Código Civil, defende que compete ao legislador, em especial, determinar se um prazo é prescricional ou decadencial.

Argumenta ainda que, em caso de legislação antiga, em que não há distinção precisa entre os referidos institutos, é conveniente valer-se dos critérios propostos por Agnelo Amorim

Filho (1958) para se identificar a natureza do prazo. Contudo, se o diploma faz a discriminação, assevera que não é pertinente a interpretação discordante, ou seja, se a lei dispõe que um prazo é de prescrição, não cabe ao intérprete afirmar que se trata de decadência, e vice-versa.

Arremata Neves (2022, p. 25-26) aduzindo que “A escolha eficaz cabe ao legislador e, a não ser que haja razão para controle da escolha legislativa com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deve ela prevalecer”.

A lição de Neves revela-se muito interessante, à qual adere o autor deste trabalho. Sendo assim, diante do caso concreto, cabe ao intérprete observar, primeiramente, como o legislador denomina o instituto, se prescrição ou decadência, e só deve desprezar essa escolha se houver atecnia jurídica capaz de desvirtuar suas características básicas, ferindo os princípios acima referidos, quais sejam, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Caso o legislador não tenha feito tal escolha, o hermenuta deve se valer do método instituído por Agnelo Amorim Filho (1958), aperfeiçoado por Humberto Theodoro Júnior (2021).

2.3.1 A prescrição e a decadência em matéria cível

Conforme enfatiza Neves (2022, p. 10), o surgimento da prescrição aconteceu no Direito Civil, mas, posteriormente, espalhou-se pelos vários ramos da Ciência Jurídica. Entretanto, afirma que o Direito Civil mantém o domínio e a centralidade sobre as regras que formam a teoria geral da prescrição de direitos patrimoniais. Assim, o Direito do Trabalho, o Direito Administrativo, o Direito Tributário, o Direito Ambiental e outros ramos do Direito valem-se, no que forem omissos, do Direito Civil para suprir suas lacunas sobre a prescrição.

Constata-se, então, que as premissas históricas prescricionais, conforme o resumo da subseção 2.1, são, primeiramente, voltadas ao Direito Civil, sendo que, no âmbito brasileiro, como aduz o mesmo Neves, todas as bases da prescrição são fornecidas pelos códigos francês e alemão.

Sobre os efeitos decorrentes do reconhecimento da prescrição, segundo esse mesmo autor, a polêmica perdurou até a edição do Código Civil de 2002, com as seguintes correntes teóricas: 1) a prescrição atinge apenas a ação, persistindo o direito; 2) a prescrição é fenômeno de direito material, mas atinge a ação indiretamente; 3) a prescrição extingue o próprio direito; e 4) a prescrição extingue apenas a pretensão (Neves, 2022). Como demonstrado alhures, a quarta teoria foi adotada pelo Código Civil brasileiro de 2002.

A ideia de que a prescrição extingue a pretensão, relembra Neves (2022, p. 15), desenvolveu-se no direito processual alemão, destacando-se a célebre polêmica entre Windscheid e Muther, que resultou num conceito de ação diverso da *actio* romana, ou seja, passou-se a entender que a ação não mais se confunde com o respectivo direito tutelado. À luz desse novo entendimento, tornou-se imprópria a afirmação de que a prescrição extingue o direito de ação, uma vez que sempre haverá o direito de se ajuizar uma ação, ainda que o pleito seja o cumprimento de uma obrigação prescrita. Com essa concepção, qualquer teoria que considerasse a prescrição um fenômeno processual passou a ser rejeitada.

Firmado, assim, no direito alemão, o Código Civil (Lei n. 10.406/2002⁵) preceitua em seu art. 189 que *violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição*. Desse modo, ocorrendo a prescrição, somente a pretensão é atingida. Logo, o direito material, bem como o direito de ação permanecem incólumes.

A. Rizzardo, A. Rizzardo Filho e C. A. Rizzardo (2018, p. 17), após destacarem a adoção da teoria alemã da prescrição pelo direito brasileiro, afirmam que este instituto “corresponde à perda da ação judicial, isto é, à perda do meio de exercer uma pretensão jurídica.”

Como resultado, frisam que é possível a proposição de ação para exigir o cumprimento de obrigação prescrita e lembram que, caso isso aconteça, o juiz, em regra, não poderá extinguir o processo de plano. Embora ele possa se pronunciar de ofício sobre a prescrição, de acordo com o art. 487, § 2º, do Código de Processo Civil (CPC – Lei n. 13.105/2015⁶), isso deve ser feito após a manifestação das partes, uma vez que o réu pode renunciar tacitamente a esse instituto, de acordo com o artigo 191 do Código Civil.

A exceção a essa regra está prevista no Art. 332, § 1º, desse mesmo código, o qual, nas causas que dispensem a fase instrutória, permite que o pedido seja julgado liminarmente improcedente se o juiz verificar, desde logo, a ocorrência da decadência ou da prescrição. Com essa inovação trazida pelo CPC de 2015, o autor precisa, de antemão, demonstrar na petição inicial que houve causas de interrupção ou de suspensão da prescrição, ou seja, que este instituto ainda não ocorreu, sob pena de ver seu pedido ser julgado liminarmente improcedente.

Entretanto, mesmo que a improcedência liminar do pedido seja adotada se verificada a prescrição, quando for comunicado da sentença, nos termos do art. 332, § 2º, c/c o art. 241 do

⁵ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

⁶ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

CPC, o réu terá a oportunidade de exercer a renúncia, ainda que, tacitamente, cumprindo a obrigação pleiteada na inicial. Portanto, essa novidade pode ser compatibilizada com o princípio da renúncia à prescrição, o que, por mais esse motivo, confirma a teoria adotada pelo direito brasileiro, de que a prescrição atinge apenas a pretensão, permanecendo ileso o direito de ação, que, por sua vez, pode ser exercido até mesmo para requerer o cumprimento de obrigação prescrita.

Para reforçar essa ideia, cumpre destacar, como lembram A Rizzardo, A. Rizzardo Filho e C. A. Rizzardo (2018, p. 9), que, em determinados casos, é possível exercitar o direito de ação por uma forma diferente daquela prevista em lei. Os exemplos são de cheques e letras de câmbio prescritos, cujas pretensão executória não poderia ser realizada por meio das respectivas ações de execução, mas que poderiam ser cobradas por meio de ação de rito ordinário ressarcitória ou indenizatória, com fundamento no enriquecimento sem causa.

À luz do entendimento dos citados juristas, é possível concluir que a prescrição é da pretensão por meio do procedimento ou do tipo especial de ação previsto legalmente, e não do direito ao recebimento do valor ou da indenização, que, nos exemplos citados, podem ocorrer por meio de ação de rito ordinário.

Vale lembrar que a cobrança de títulos prescritos também pode ser feita por meio processual mais célere e especial, que se dá com a ação monitória prevista nos arts. 700 a 702 do CPC. Nessa ação, o título de crédito prescrito serve apenas como documento probatório, e não mais como título executivo extrajudicial. Assim, não cabe ao juiz nesse tipo de processo extingui-lo em face da prescrição do título de crédito, mas deve verificar se houve a prescrição quinquenal para o ajuizamento da ação monitória, que, no exemplo em análise, conta-se do dia seguinte à data da emissão do cheque (Súmula 503 do STJ⁷) e do dia seguinte ao vencimento do título (Súmula 504 do STJ⁸), respectivamente.

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 503*. O prazo para ajuizamento de ação monitória em face do emitente de cheque sem força executiva é quinquenal, a contar do dia seguinte à data de emissão estampada na cártula. DJe 10/02/2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3Esumula+503%3C%2Fb%3E&b=SUMU&ordenacao=-%40NUM&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=&materia=&situacao=&orgao=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&livre=sumula+503>. Acesso em: 5 abr. 2023.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 504*. O prazo para ajuizamento de ação monitória em face do emitente de nota promissória sem força executiva é quinquenal, a contar do dia seguinte ao vencimento do título. DJe 10/02/2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3Esumula+503%3C%2Fb%3E&b=SUMU&ordenacao=-%40NUM&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=&materia=&situacao=&orgao=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&livre=sumula+503>. Acesso em: 5 abr. 2023.

No que concerne à decadência, ela extingue o direito, não importando a ação contemplada na lei. Não havendo disposição em contrário, a ela não se aplicam normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição (art. 207, CC). E, caso se trate de decadência fixada em lei, deve o juiz dela conhecer, de ofício, sendo nula a sua renúncia (arts. 209 e 210, CC). Caso a decadência seja convencional, a parte a quem aproveita pode alegá-la em qualquer grau de jurisdição, sendo vedado ao juiz suprir a alegação (art. 211, CC).

2.3.2 A prescrição e a decadência em matéria administrativa

Leciona Nassar (2009, p. 9) que a prescrição, em qualquer ramo do Direito, configura-se como princípio de ordem pública e tem como objetivo estabilizar as relações jurídicas. Assim, afirma que a imprescritibilidade se mostra em qualquer área jurídica como imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais, sendo, portanto, exceção à regra geral da prescrição.

Como visto na subseção anterior, a prescrição surgiu no Direito Civil, o qual mantém a teoria geral e a centralidade das regras desse instituto. Por essa razão, as demais esferas jurídicas buscam nesse ramo do Direito a complementação no que forem omissas em matéria prescricional.

O Direito Administrativo, cuja formação teve início no final do século XIX, tendo como um dos seus marcos inaugurais o memorável caso *Blanco*, ocorrido em Bordeaux, França, em 1873, está repleto de institutos civilistas, como o da prescrição, os quais lhe dão sustentação teórica, embora não se possa olvidar que o Direito Administrativo se firma sobre os princípios basilares da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público pelo administrador estatal. Portanto, como enfatiza Nassar (2009, p. 19-20), todo o fundamento doutrinário da prescrição é retirado das ideias do Direito Civil, com os ajustamentos que o Direito Público e, em especial, o Direito Administrativo exigem de todos os institutos que regem as relações no âmbito administrativo.

Pontua a mesma jurista que os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o interesse privado traçam a linha de separação entre a área privada e a pública, o que resulta em dizer que a totalidade das regras do Código Civil são inaplicáveis à prescrição administrativa. Isso porque a norma é imperativa quando se trata de interesse da sociedade, o que leva às seguintes conclusões: “a) as normas do Direito Administrativo são imperativas, e, geralmente, tem caráter coercitivo; b) as normas do Direito Administrativo são de ordem

pública, pois extrapolam o interesse puramente individual e são inseparáveis do interesse social” (Nassar, 2009, p. 37).

Considerando essas premissas, torna-se pertinente uma ligeira análise sobre como ocorrem a prescrição e a decadência no campo do Direito Administrativo.

Dispõe o art. 6º do Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que o prazo para se exercer o direito de “reclamação administrativa” prescreve em um ano, se outro não estiver previsto em lei.

Já os prazos para a interposição de recursos são delineados nas leis que regulam cada matéria. Se tais leis forem omissas, aplicam-se as disposições gerais de processo administrativo do respectivo ente federado.

Quanto às ações judiciais do administrado contra o Poder Público, prescrevem em cinco anos, por força do artigo 1º do Decreto n. 20.910/1932. Contudo, como observa Mello (2023, p. 931), a jurisprudência, durante a vigência do Código Civil de 1916, contra a expressa disposição do mencionado artigo, de que deveria se aplicar a “qualquer direito ou ação... seja qual for sua natureza”, pacificou-se no sentido de que tal prazo prescricional se aplicava somente às ações pessoais.

Quanto às ações reais, o prazo prescricional era comum, ou seja, de dez anos entre presentes ou quinze entre ausentes, nos termos do art. 177 do Código Civil de 1916, com a redação dada pela Lei n. 2.437/1955. No caso de ação por desapropriação indireta, o prazo prescricional era de vinte anos, em conformidade com a Súmula 119 do STJ.

O Código Civil de 2002, entretanto, para efeito de prazo prescricional, não faz distinção entre ações pessoais e reais, dispondo que “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor” (art. 205⁹). Mello (2023, p. 931) comenta que se o STF mantiver o mesmo critério anterior, entenderá que, ainda que não haja a referida discriminação, o prazo da prescrição nas ações reais não poderá ser menor que o da usucapião. No entanto, observa que, como são vários os prazos previstos para a usucapião, é possível que opte por quinze anos, hipótese prevista para a desapropriação indireta com boa-fé, ou dez, previsto para os casos de realização de obras ou utilização para fins públicos.

Pode ocorrer a suspensão da prescrição das ações contra o Poder Público nas hipóteses comuns previstas pela legislação civil e pela interposição de recursos e reclamações

⁹ BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

administrativas. Também são previstas as hipóteses de interrupção arroladas pelo art. 202 do Código Civil¹⁰.

Sobre a prescrição quinquenal, preceitua o art. 3º do Decreto-Lei n. 4.597/1942, o qual dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências, que a interrupção pode acontecer uma única vez e o prazo recomeça a correr pela metade, a contar da data da causa de interrupção. Esse dispositivo deve ser interpretado à luz da Súmula 383 do STF¹¹ que preceitua: “A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo.”

Além disso, enfatiza Mello (2023, p. 933), que “existem previsões específicas de prazos decadenciais, ainda que nominados de prescricionais, como, por exemplo, o da Lei n. 7.144/1983”, que fixa em um ano o prazo para ajuizamento de ação contra atos relacionados a concursos públicos para provimento de cargos e empregos na Administração Federal direta e suas autarquias, contados a partir da homologação do concurso.

No que concerne às pretensões da Administração contra o administrado, tanto na via judicial quanto administrativa, elas também podem ser extintas pelo decurso do prazo. Da mesma forma, também se sujeita a prazos extintivos o poder administrativo de incidir sobre determinada situação jurídica ou reincidir sobre ela.

Quanto à possibilidade de a Administração prover sobre dada matéria em decorrência do transcurso do prazo dentro do qual poderia se manifestar, Mello (2023, p. 934) entende que:

[...] não se assemelha à prescrição [...] Trata-se pura e simplesmente, da omissão do tempestivo exercício da própria pretensão substantiva (não adjetiva) da Administração, isto é, de seu dever-poder; logo, o que estará em pauta, *in casu*, é o não exercício, a bom tempo, do que corresponderia, no Direito Privado, ao próprio exercício do direito. Donde, configura-se situação de decadência, antes que de prescrição, como já observara Weida Zancaner.

¹⁰ “Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;

II - por protesto, nas condições do inciso antecedente;

III - por protesto cambial;

IV - pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;

V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper”.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 383*. A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo. DJ de 08/05/1964. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula383/false>. Acesso em: 5 abr. 2023.

Sobre o assunto, preceitua o art. 54 da Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784/1999¹²) que “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.” Esse prazo também incide nos contratos administrativos, pois se é aplicável a atos unilaterais, com maior razão deve ser aplicado a atos bilaterais.

A Lei n. 9.873/1999, por sua vez, dispõe que 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. Ademais, preceitua que incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Além disso, estabelece que nos casos em que a conduta constituir crime, o prazo da prescrição será o mesmo da ação penal. Esse mesmo diploma legal aponta casos de interrupção e suspensão da prescrição. Por fim, disciplina que, ressalvadas as hipóteses de interrupção que elenca, a prescrição das infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1º/06/1988, ocorrerá em dois anos.

Sobre a prescrição das pretensões da Administração contra o administrado, convém lembrar que inexistente regra fixando genericamente um prazo prescricional. Portanto, deve-se valer da analogia com regras genéricas de Direito Público sobre prescrição e decadência.

Ora, a pretensão do administrado contra a Administração, como vimos alhures, prescreve em cinco anos, nos termos do Decreto n. 20.910/1932. Esse prazo também é estipulado para o administrado propor ação popular, prevista pela Lei n. 4.717/1965. O prazo prescricional para o Poder Público cobrar débitos tributários ou decadencial para constituir o crédito tributário também é quinquenal (arts. 174 e 173, respectivamente, do Código Tributário Nacional). A pretensão punitiva da Administração Pública Federal, no exercício do poder de polícia, também prescreve em cinco anos, nos termos da Lei n. 9.873/1999. Esse mesmo prazo é o que dispõe a Administração para anular seus atos inválidos que resultem em efeitos favoráveis ao administrado, salvo comprovada má-fé (art. 54 da Lei n. 9.784/1999).

¹² BRASIL. Lei n. 9.784, de 10 de janeiro de 2002. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

Por tais razões, não sendo o caso de comprovada má-fé, esse deve ser o prazo de prescrição da pretensão da Administração contra o administrado. Nesse sentido, Mello (2023, p. 936) faz as seguintes observações:

Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou ambas as partes de relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles é, em regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis. Entretanto, dito prazo só começará a correr depois que findar-se o período em que a autoridade, durante cuja gestão foi praticado o ilícito, esteja no governo (Chefe do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário). A ser de outra sorte, em inúmeros casos poderia ela acobertar o ilícito até sua prescrição.

Observa, ainda, o mesmo jurista que como o prazo quinquenal a que se refere o art. 54 da Lei n. 9.874/1999 (Lei do Processo Administrativo) é destinado apenas aos casos em que não houve má-fé, nas hipóteses em que há comprovada má-fé, não há outro caminho a não ser aplicar a analogia com o direito privado, ou seja, o prazo de dez anos, previsto pelo art. 205 do Código Civil (Mello, 2023, p. 936).

No que diz respeito à persecução do ressarcimento do dano ao erário, assentou-se no Brasil o posicionamento de que era imprescritível, com fundamento no § 5º do art. 37 da Constituição Federal¹³ (CF), que dispõe: “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.*”

Como o estudo da interpretação desse dispositivo se relaciona com as atividades de competência dos Tribunais de Contas, ele será apresentado na subseção a seguir.

2.3.3 A prescrição nos Tribunais de Contas

Antes de se adentrar no tema da prescrição nos tribunais de contas, convém tecer um ligeiro comentário sobre as funções desses órgãos e como a tese estabelecida para o Tema 899 pode impactá-las.

L. H. Lima (2023, p. 95-101) sistematiza as diversas funções dos tribunais de contas, extraídas da Constituição Federal de Leis Nacionais, quais sejam: a) função fiscalizadora, que compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização; b) função opinativa, ao apresentarem parecer prévio nas contas de

¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

governo; c) função judicante, quando procedem aos julgamentos nos processos de sua competência; d) função sancionadora, que consistem na aplicação de sanções aos seus jurisdicionados; e) função corretiva, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública em prol da sociedade; f) função consultiva, relativa a consultas sobre assuntos de competência das cortes de contas; g) função informativa, acerca de trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, elementos e documentos a que tenha tido acesso, destinados a órgãos públicos e cidadãos interessados; h) função ouvidora, que se materializa ao receber e processar denúncias e representações; g) função normativa ou regulamentar, voltada a expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de seus processos; e i) funções articuladora, indutora, colaborativa, educadora e orientadora, voltadas à colaboração com a Administração Pública com vistas à boa governança e consequente efetividade das políticas públicas.

O próprio jurisconsulto mencionado, elabora um quadro ilustrativo que, com uma pequena adaptação, vale a pena ser aqui transcrito, pois, além da didática, traz os dispositivos e leis que amparam tais funções.

Quadro 2 - Resumo das funções das Cortes de Contas

Função	Previsão constitucional ou legal
fiscalizadora	CF: art. 71, IV, V, VI e XI
opinativa	CF: art. 71, I
judicante	CF: art. 71, II e III
sancionadora	CF: art. 71, VIII
corretiva	CF: art. 71, IX e X
consultiva	leis orgânicas dos tribunais de contas
informativa	CF: art. 71, VII
ouvidora	CF: art. 74, § 2º
normativa	leis orgânicas dos tribunais de contas
articuladora, indutora, colaborativa, educadora e orientadora	Leis ns. 8.429/1992, 14.129/2021, 14.133/2021

Fonte: L. H. Lima (2023, p. 100), com adaptação do autor deste trabalho.

Percebe-se, pela simples leitura das funções acima elencadas, que os tribunais de contas possuem um papel constitucional de grande relevância no estado democrático de direito. Não obstante, para a finalidade deste trabalho, o foco será destinado à função judicante e de que forma essa função poderá ser afetada pela tese fixada no Tema 899 da repercussão geral do STF.

Sem ter a pretensão de aprofundar na polêmica sobre a jurisdição das cortes de contas, impende observar que a Constituição Federal (art. 71, II) reservou a esses tribunais a competência para *julgar* as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros,

bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público¹⁴.

Ademais, seu art. 73¹⁵ dispõe que “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e *jurisdição* em todo o território nacional [...]” e o art. 75 determina que “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. Logo, o tribunal de contas do Distrito Federal, os tribunais de contas estaduais e os tribunais de contas municipais possuem competência similar à do TCU, no âmbito das respectivas jurisdições.

Portanto, a razão parece pender para aqueles que reconhecem a jurisdição dos tribunais de contas e, como leciona Fernandes (2012, p. 150), mesmo que o julgamento desses órgãos não fosse ato jurisdicional típico, mas apenas ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.

Sendo assim, uma das principais funções dos tribunais de contas consiste em julgar os processos de sua competência, dentre eles, as prestações de contas e as tomadas de contas especiais, concluindo pela sua regularidade, regularidade com ressalva, irregularidade e irregularidade com imputação de débito e multas. As multas possuem caráter punitivo e o débito tem natureza ressarcitória.

Acerca da prescrição da pretensão punitiva, como relembra o Min. Antonio Anastasia (relator do Processo Administrativo TC-008.702/2022-5, que resultou na Resolução TCU n. 344/2022¹⁶), o Plenário do TCU quando julgou o processo TC-030.926/2015-7, relativo a incidente de uniformização de jurisprudência, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, redator Min. Walton Alencar Rodrigues, firmou o entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva era regida pelo prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, a contar

¹⁴ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – [...];

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;”.

¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 008.702/2022-5*. Rel. Antonio Anastasia. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 26 jan. 2024.

da data do fato, com uma única causa interruptiva, que era a citação ou audiência, nos termos do seu art. 202, inciso I.

Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, o Min. Anastasia, reportando aos estudos do Min. Raimundo Carreiro, constantes no voto que proferiu nos autos do TC-000.006/2017-3, destacou que o TCU, até o ano de 2008, tinha o entendimento consolidado de que a pretensão de reparação de dano ao erário apurado pela Corte de Contas se submetia a prazo prescricional, ou seja, o TCU entendia que a expressão “ações de ressarcimento” não alcançava os danos apurados pelos seus processos, mas apenas aqueles constituídos pelo Poder Judiciário.

Aduz o mesmo ministro que, na vigência do Código Civil de 1916, a jurisprudência dominante no TCU era no sentido de que a pretensão de reparação de dano ao erário prescrevia em vinte anos, a contar da data do fato, com fundamento nos arts. 177 e 179 do referido Código¹⁷, cuja redação era a seguinte:

Art. 177 - As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em 20 (vinte) anos, as reais em 10 (dez), entre presentes, e entre ausentes, em 15 (quinze), contados da data em que poderiam ter sido propostas.

Art. 179 - Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo artigo 177.

Nesse sentido, cita o voto proferido pelo Min. Adhemar Paladini Ghisi, que fundamentou o Acórdão n. 08/1997, da Segunda Câmara, o qual fora diversas vezes citado em outros precedentes do TCU. Na mesma linha, citou os seguintes precedentes: Acórdão n. 11/98 – Segunda Câmara, relator Min. Adhemar Paladini Ghisi; Acórdão n. 116/1998 – Plenário, relator Min. Valmir Campelo, redator Min. Benjamin Zymler; Acórdão n. 210/1999 – Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão n. 71/2000 – Plenário, relator Min. Bento José Bugarin; e Acórdão n. 05/2003 – Segunda Câmara, relator Min. Benjamin Zymler.

Recorda ainda o mesmo ministro que, após a entrada em vigor do atual Código Civil, em janeiro de 2003, o TCU passou a adotar a tese de que o prazo prescricional relativo à pretensão de reparação de dano ao Erário era de dez anos, a contar da data do fato, nos termos do art. 205 da citada norma, observada, porém, a regra de transição do art. 2.028, consoante o voto proferido pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que fundamentou o Acórdão n. 1.727/2003 – Primeira Câmara.

¹⁷ BRASIL. *Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

O STF, no entanto, em 4 de setembro, ao julgar o Mandado de Segurança n. 26.210/DF¹⁸, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, acolheu a interpretação de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de dano ao erário e, dessa forma, orientou os diversos órgãos de controle da Administração Pública, em especial, os tribunais de contas, criados e preparados pela Constituição Federal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, os quais têm o poder-dever de adotar providências para prevenir e corrigir a má gestão.

Essa preferência interpretativa constitucional, segundo Andriotti e Bianchini (2019, p. 468-471), num primeiro momento, priorizou a superproteção do patrimônio público, firmado no entendimento de que a Constituição disciplinava sobre prazos de prescrição para a pretensão punitiva dos ilícitos praticados por agentes, servidores ou não, com exceção das ações de ressarcimento ao erário, que seriam imprescritíveis.

Relembrem os referidos autores que, alicerçado nessa diretriz majoritária, o STF chegou a admitir como imprescritível a obrigação de ressarcimento ao erário de bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que descumprira a obrigação de retornar ao país após a conclusão de curso no exterior, conforme decisão prolatada no citado Mandado de Segurança n. 26.210/DF.

Essa decisão foi utilizada para orientar diversos casos posteriores e foi primordial para a uniformização da jurisprudência do TCU sobre o assunto, o qual editou a Súmula 282¹⁹, com a seguinte redação: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Primeira e Segunda Turmas de Direito Público, como se vê nas decisões prolatadas no Recurso Especial n. 1.480.350²⁰, no Recurso Especial n. 1.464.480²¹ e no Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.801.716²², passou a

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26.210/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 4.9.2008. Dje-192 de 10.10.2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula 282*. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Sessão 15.08.2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/s%25C3%25BAmula%2520282/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* n. 1.480.350. Primeira Turma. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgamento em 05.04.2016. Dje de 12.04.2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* n. 1.464.480. Segunda Turma. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgamento em 13.06.2017. Dje de 23.06.2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial* n. 1.801.716. Segunda Turma. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgamento em 26.10.2020. Dje de 29.10.2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

entender que os processos administrativos que tramitam nos Tribunais de Contas não se enquadram como “ações de ressarcimento” que são propostas no Poder Judiciário, previstas na exceção constitucional do § 5º do artigo 37, e, portanto, os processos dos Tribunais de Contas prescrevem no prazo de cinco anos, nos termos do Decreto n. 20.910/32, aplicado por analogia.

Por sua vez, o STF também reexaminou a interpretação do dispositivo em comento e evoluiu seu posicionamento para reconhecer alcance limitado à excepcional imprescritibilidade. Essa nova compreensão teve início com o voto do Min. Teori Zavaski no julgamento do Recurso Extraordinário n. 669.069/DF²³, Tema 666 da repercussão geral.

Entretanto, na referida oportunidade, o STF não superou sua jurisprudência ainda prevalecente, pois, embora o referido ministro tenha votado pela aplicação da imprescritibilidade apenas nas ações de danos decorrentes de ilícitos tipificados como improbidade administrativa e como ilícitos penais, a maioria dos Ministros optaram pela fixação da tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Logo, houve a primeira restrição, com a exclusão dos ilícitos civis da imprescritibilidade.

Posteriormente, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 852.475/SP²⁴, Tema 897 da repercussão geral, o STF, mais uma vez, aprofundou sua interpretação sobre o dispositivo constitucional em estudo. E, nessa ocasião, admitiu que a prescrição da pretensão ressarcitória excepcionada pela Constituição aplica-se tão somente à hipótese de dano decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa, o que implica na necessidade de exame do elemento subjetivo doloso da conduta ímproba, o que só é possível por meio de ação própria perante o Poder Judiciário.

Nesse julgamento, a maioria não reconheceu a imprescritibilidade ampla do ressarcimento ao erário, tendo enfatizado que a excepcionalidade do § 5º do art. 37 da CF diz respeito tão somente às ações de ressarcimento decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa – embora a ementa aparente indicar que o STF teria sustentado que as ações cíveis de ressarcimento ao erário, em geral, permaneceriam imprescritíveis, o que colidiria com a tese fixada no julgamento do Tema 666.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 669.069/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Teori Zavaski. Julgamento em 03.02.2016. *Dje-082* de 28.04.2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 852.475/SP*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento em 08.08.2018. *Dje-058* de 25.03.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

Realmente, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 636.886/AL²⁵, o Ministro Relator Alexandre de Moraes, resgatou as razões de decidir dos mencionados julgados, com a fixação da seguinte tese para o Tema 899 da repercussão geral: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

No entanto, uma dúvida restou quanto ao alcance dessa tese, gerando duas correntes dissonantes: uma entendendo que somente as ações de execução fundadas em decisão de Tribunal de Contas são prescritíveis; outra, que também são prescritíveis os processos de persecução de ressarcimento ao erário que tramitam no Tribunal de Contas.

2.3.4 Reações do TCU, TCE-PA e TCM-PA à tese fixada para o Tema 899 do STF

Com a intenção de orientar e uniformizar o entendimento dos Tribunais de Contas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por entender que a tese fixada para o Tema 899 foi enunciada pelo STF em termos gerais, sem a implementação de regras detalhadas para o regime de prescrição aplicável aos Tribunais de Contas, editou a Nota Técnica n. 04/2020²⁶, concluindo que os efeitos da tese em estudo aplicar-se-ia apenas às ações de execução ajuizadas com base na Lei Federal n. 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), fundadas em decisão de Tribunal de Contas, não alcançando os processos de persecução de ressarcimento ao erário, próprios desses órgãos de controle.

No mesmo sentido, Mourão, Shermam e Bueno (2022) enfatizam que não houve pronunciamento inequívoco do STF quanto à prescritibilidade dos processos que resultam em títulos executivos no Tribunal de Contas. Assim, no entendimento desses juristas, a extensão da aplicação da tese fixada no Tema 899 aos referidos processos é desprovida de fundamento, sob a assertiva de que não encontra guarida nas normas constitucionais, muito menos na jurisprudência do STF, a qual, enfatizam, não analisou tal hipótese de modo específico. Asseveram que, para afirmar com segurança o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória de processos ainda em análise nas cortes de contas, seria necessário o inequívoco pronunciamento do STF nesse sentido, o que, concluem, ainda não ocorreu.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. *Dje-157* de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

²⁶ BRASIL. Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Nota Técnica n. 04/2020*. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

O TCU, num primeiro momento, também compreendeu dessa forma, mantendo seu posicionamento pela imprescritibilidade dos processos que visavam ao ressarcimento do dano ao erário, valendo destacar os comentários do Relator Min. Substituto Weder de Oliveira, no Acórdão n. 17.246/2021²⁷, prolatado no Processo n. 015.080/2017-0, para quem, ainda que manifestações de ministros do STF indiquem tendência ao afastamento da imprescritibilidade prevista na Constituição, não se pode extrair a conclusão de que a Suprema Corte as seguirá, por diversos motivos, destacando: “os casos e as condições em que se aplicam; o prazo; os marcos iniciais, interruptivos e suspensivos; os atos da administração ou dos tribunais de contas que se qualificam como atos de interrupção ou suspensão; e a modulação de efeitos”. Entende que esses são pontos de esclarecimentos necessários à aplicação da prescrição, notadamente quando é a própria Constituição, cuja interpretação final compete ao STF, que excepciona a aplicação desse instituto nas ações que pretendem o ressarcimento ao erário.

Como lembram Oliveira e Santos (2022), em 15/06/2020, a Secretaria de Recursos (Serur) do TCU, propôs considerar o Tema 899 (prescritibilidade da pretensão ressarcitória) no julgamento do processo TC-027.624/2018-8, o qual foi julgado em 30/09/2020, prevalecendo, porém, a tese de que a decisão do STF no Tema 899, cuja repercussão geral fora reconhecida no âmbito do RE 636.886, ainda não havia transitado em julgado naquela corte, pois ainda estava pendente de apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia Geral da União (AGU), justamente para melhor compreensão de seu exato alcance (Acórdão n. 2620/2020 – Plenário).

Os mesmos autores relembram que o TCU enfrentou novamente a questão por ocasião do julgamento da TC-003.889/2016-5, em 20/10/2021, quinze dias após o trânsito em julgado do recurso (RE n. 636886/AL) que originou o Tema 899, quando foi fixado o entendimento de que a questão da prescrição da pretensão punitiva do TCU encontrava-se pacificada nos termos do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, por meio do qual aquela corte de contas firmara o entendimento de que se aplicava a regra dos arts. 202 e 205 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos e a interrupção do prazo prescricional com o ato que ordena a citação.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 17.246/2021. Processo n. 015.080/2017-0*. Primeira Câmara. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Subst. Weder de Oliveira. Data da sessão: 05.10.2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/NUMACORDAO%253A17246%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520. Acesso em: 19 jun. 2022.

Finalizam destacando que a partir de então, esse argumento vem sendo replicado reiteradamente, apontando como exemplos os seguintes precedentes: Acórdão 1471/2022 – Plenário, Acórdão 1461/2022 – Plenário, Acórdão 1452/2022 – Plenário, todos de junho de 2022.

Firmados no argumento de que o v. acórdão que deu origem ao Tema 899 não se manifestara inequivocamente sobre a aplicação da prescrição nos processos próprios dos tribunais de contas, que visam ao ressarcimento ao erário, vários desses órgãos, inicialmente, rechaçaram o reconhecimento desse instituto nos processos que tramitam no seu âmbito, dentre os quais o da Bahia²⁸, do Pará²⁹, do Paraná³⁰ e de Santa Catarina³¹.

Abreu Júnior (2021) publicou estudo no sentido de que, conforme o entendimento da Excelsa Corte, seria incabível interpretação extensiva do artigo 37, § 5º, da Constituição federal, defendendo a manutenção da regra do ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Por conseguinte, conclui que, na falta de lei própria, deveria ser adotada a Lei n. 9.873/1999, que já vinha sendo aplicada por analogia nos casos de prescrição da pretensão punitiva.

Apesar desse discernimento, no que diz respeito ao alcance da aludida prescrição, assevera o citado jurista que seria razoável que as cortes de contas adotassem o posicionamento do TCU, segundo o qual a prescritibilidade da pretensão alcançaria tão somente a execução judicial do título, não abrangendo os processos de controle externo. Conclui que essa conjectura decorreria especialmente do fato de o TCU ser órgão paradigma para os demais tribunais de contas, conforme previsão do art. 75 da Constituição Federal.

Vale ressaltar, no entanto, que esse dispositivo constitucional diz respeito à simetria estrutural, não havendo qualquer vinculação dos demais Tribunais de Contas às decisões do TCU.

²⁸ BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Processo n. TCE/001910/2021*. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo. Sessão do dia 16.11.2021. Disponível em: [blob:https://www.tce.ba.gov.br/456584cf-dac5-48e9-8ccd-f0fd8ac9d65d](https://www.tce.ba.gov.br/456584cf-dac5-48e9-8ccd-f0fd8ac9d65d). Acesso em: 1º jul. 2022.

²⁹ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Processo n. TC/513661/2008*. Tribunal Pleno. Relator: Julival Silva Rocha. Sessão do dia 09.02.2022. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/pesquisaintegrada/registro?b=acordao&numeroacordao=62453&p-b=&p-q=prescri%C3%A7%C3%A3o%20tema%20899&p-qa=False&p-p=1&p-rpp=10&p-o=relevancia&p-or=True&p-nr=1>. Acesso em: 19 jun. 2022.

³⁰ PARANÁ. Tribunal de Contas. *Acórdão n. 1.991/2021*. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão do dia 19.08.2021. Diário Oficial de Contas, 25.08.2021.

³¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. *Processo n. 1900384890*. Plenário. Relator: Cleber Muniz Gavi. Julgamento: 28.10.2020. Publicação: 20.11.2020. Disponível em: <https://epapyrus.tce.sc.gov.br/detalhes/143811>. Acesso em: 19 jun. 2022.

Por outro lado, desde a publicação da tese fixada para o Tema 899 do STF, já havia uma corrente entendendo que deveria ser reconhecida a prescrição da persecução ressarcitória do dano ao erário nos processos dos tribunais de contas, sob o argumento de que o STF firmara seu entendimento sobre a premissa de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Dessa forma, por considerarem que a ação de improbidade administrativa só pode ser proposta no Poder Judiciário, não haveria margem para se estender a excepcional imprescritibilidade em estudo a qualquer outro tipo de processo, em especial aos que tramitam nos tribunais de contas, com o fito de gerar título executivo extrajudicial.

Seguiam esse posicionamento, principalmente, os Tribunais de Contas do Estado do Espírito Santo³², do Goiás³³, de Minas Gerais³⁴ e de Rondônia³⁵.

O TCU, todavia, após reiteradas reformas de seus julgados, e com a aparente pretensão de emplacar algumas ideias sobre marcos interruptivos no STF, editou a Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.”

Com isso, a maioria dos Tribunais de Contas aderiram ao mesmo entendimento. Todavia, ainda existem vozes em favor da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória nesses órgãos, sendo que a forte resistência contra tal prescritibilidade continua com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tribunal esse que fiscaliza o segundo maior orçamento do país, menor apenas que o orçamento da União.

2.4 Avaliação crítica de dados e documentos

³² ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. *Processos 00750/2009-9, 04098/2016-1. Acórdão n. 00220/2022-5*. Sessão: 25.02.2022. Disponível em: <https://acessoidentificado.tcees.tc.br/DocumentoDisponibilizado/BaixarDocumentoDisponibilizado?idDocumento=3388461&key=e91700bc4c8ab23a7a7f4ce6c788a596fe0b17f13e7c7d8cf7598f0f40de3f7bc8124c1bc81c63a104b16c57b8ffa7e13fba0b951745ed5abf4996fc8808bb17>. Acesso em: 19 jun. 2022.

³³ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. Pleno. *Processo n. 201900047001232*. Sessão: 29.03.2021. Disponível em: <https://decisoes.tce.go.gov.br/ConsultaDecisoies/CarregaDocumentoAssinadoPDF?idDocumento=341391142152361&tipoDecisao=651491>. Acesso em: 22 jun. 2022.

³⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Processo n. 1084696*. Sessão: 25.08.2021. Publicação: 27/09/2021. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

³⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas. *Processo n. 02652/20*. Pleno. Sessão: 10.05.2021. Disponível em: <https://papyrus.tceror.tc.br/?textoLivre=%22evolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20entendimento%20jurisprudencial%22%20prescritibilidade&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=>. Acesso em: 22 jun. 2022.

Para uma melhor cognição sobre qual das duas interpretações é mais pertinente, torna-se importante fazer uma breve análise bibliográfica sobre o Tema 899 do STF, bem como um estudo do inteiro teor do acórdão a ele relativo.

Esse exame se mostra importante porque o STF ainda não se manifestou expressamente sobre o assunto, sendo interessante verificar não apenas qual das interpretações se revela mais lógica como também mais consentânea com o desenvolvimento na Amazônia.

2.4.1 Revisão bibliográfica sobre o Tema 899 do STF

Como mencionado anteriormente, Mourão, Shermam e Bueno (2022) publicaram um artigo com o título “Ressarcimento do dano ao erário: a prescrição e a desmistificação do ‘direito administrativo do medo’” onde enfatizam que não houve pronunciamento inequívoco do STF quanto à prescritibilidade dos processos que resultam em títulos executivos no Tribunal de Contas e, desse modo, a extensão da aplicação da tese fixada no Tema 899 aos referidos processos seria desprovida de fundamento, pois não encontraria guarida nas normas constitucionais nem na jurisprudência do STF.

Em consulta à plataforma Google, em 29 de outubro de 2023, com as palavras-chave, “prescrição Tribunais de Contas”, encontrou-se artigo publicado em 28 de abril de 2023, intitulado “A Prescrição nos Tribunais de Contas”, onde Ramalho (2023) afirma que óbices de índole processual e a falta de identidade da Lei Federal n. 9.873/1999 desaconselham a aplicação da jurisprudência do Supremo relativa à matéria em relação aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Por isso, entende que não caberia às demais cortes de contas da Federação prever, jurisprudencialmente ou em ato infralegal, termos prescricionais para limitar o exercício de suas atividades institucionais. Por esses motivos, aduz que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou a Deliberação de 22 de setembro de 2022³⁶, cujo artigo 1º prevê: “No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo continuará atuando de acordo com o regime constitucional e legal vigente, que não estabelece prazos prescricionais para o exercício da pretensão punitiva e ressarcitória.”

Por sua vez, Cristóvam e Silva (2020), em artigo intitulado “‘Pode isso, Arnaldo?’: O TCU e a tentativa do ‘drible da vaca’ no Tema 899 do STF”, publicado em 3 de outubro de 2020, criticam as atitudes iniciais do TCU para evitar a aplicação da referida tese nos seus

³⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Pleno. *Deliberação (SEI Nº 18068/2021-88)*. Publicação: 22.09.2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/deliberacao/prazos-prescricionais-para-exercicio-pretensao-punitiva-e-ressarcitoria>. Acesso em: 22 jun. 2022.

processos, sob o argumento de que seria aplicável apenas à fase de execução judicial dos seus títulos executivos, pretendendo, até mesmo, realizar juízo de aferição do elemento subjetivo doloso nas supostas condutas de improbidade nos seus processos, o que, no seu entendimento, não lhe é possível, como enfatizado no próprio julgamento do citado tema.

Ao consultar a plataforma Capes Periódicos na data de 29 de outubro de 2023, com as palavras-chave “tema 899 STF” e “tema 899 tribunal de contas”, foi encontrado apenas um resultado para ambas as consultas, que se trata de artigo de Fernando Souza Abreu Jr. (2021), com o título “Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões dos Tribunais de Contas: uma análise jurídica”, o qual, firmado no entendimento da Excelsa Corte, conclui que é incabível a interpretação extensiva do artigo 37, § 5º, da Constituição federal, devendo ser mantida a regra do ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Enfatiza, ainda, que, na falta de lei própria, deve-se adotar a Lei n. 9.873/1999, a qual já vem sendo aplicada por analogia nos casos de prescrição da pretensão punitiva.

T. P. Lima (2023), no artigo, “Da prescrição nos processos de controle externo à luz da jurisprudência do STF: reflexos na pretensão constitutiva e na pretensão executória”, também concorda com a aplicação da tese fixada para o Tema 899 aos processos que tramitam nos tribunais de contas, cujos argumentos serão descritos após a análise do inteiro teor do acórdão relativo ao referido tema.

No mesmo sentido, em pesquisa na plataforma Google, em 29 de outubro de 2023, com as palavras-chave “prescrição Tribunais de Contas tema 899”, foi encontrado artigo com o título “Evolução da visão do STF sobre prescrição no TCU”, publicado em 28 de abril de 2022, em que Freitas e Abboud (2022) considera o acerto da evolução da jurisprudência do STF e suscita como pontos relevantes a futura discussão sobre a prescrição intercorrente e as causas de suspensão e interrupção da prescrição, o que será aprofundado na nota técnica que acompanha este estudo.

Na mesma oportunidade, foi encontrado outro artigo intitulado “Prescrição nos Tribunais de Contas: fim da novela ou cenas nos próximos capítulos?”, publicado em 26 de agosto de 2023, no qual Valgas (2023), corroborando o acerto da prescritibilidade nos processos dos tribunais de contas, critica a postura dessas cortes, geradora de insegurança jurídica, quanto à interpretação de marcos prescricionais iniciais e interruptivos, o que também será discutido na nota técnica que acompanha esta dissertação.

Ademais, em consulta à plataforma Google, com as palavras-chave “prescrição tribunal de contas tema 899”, foi encontrado um artigo de Arthur Elias de Moura Valle (2021),

publicado em 27 de agosto de 2021, com o título “A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos tribunais de contas – o caso do tema 899 do STF”, onde afirma que os tribunais de contas, em vez de insistir em fundamentos que lhes permitiria perpetuar o dogma da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, deveriam iniciar movimentos no sentido de disciplinar a prescrição, com a fixação dos marcos temporais e, se for o caso, de prazo próprio para a pretensão de ressarcimento, por meio de legislação infraconstitucional.

Em nova consulta à plataforma Google, em 5 de novembro de 2023, com as palavras-chave “prescrição nos tribunais de contas tema 899” foi encontrada uma monografia, com o título “A prescrição nos processos de controle externo no âmbito do TCU: A aplicação da tese fixada no tema de repercussão geral 899 do STF”, no qual Kuhn (2022), conclui que a não-aplicação do Tema 899 pelos tribunais de contas pode ensejar a anulação dos acórdãos condenatórios ou a inexecutabilidade dos títulos executivos extrajudiciais no Poder Judiciário.

Nessa mesma data, com as mesmas palavras-chave, foi encontrado um artigo intitulado “Tema 899 – STF – Dúvidas, incertezas e certezas na aplicação da ‘prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (RE 636.886)”, publicado em 11 de agosto de 2020, em que Macedo (2020) faz uma análise das primeiras reações do TCU e os temas que seriam enfrentados pelo STF, relativos a: prazo prescricional ou termo inicial de contagem, prescrição originária e prescrição intercorrente, hipóteses de suspensão e interrupção prescricionais.

Ademais, outro artigo foi encontrado, com o título “Os impactos da tese fixada pelo STF no Tema nº 899 na busca do ressarcimento ao erário pelos Tribunais de Contas”, publicado em 10 de outubro de 2020, no qual Braga (2020) já concluía que os fundamentos utilizados no julgamento do Tema 899 foram para a aplicação da prescrição nas ações de execução lastreadas por título executivo constituído por decisão do Tribunal de Contas, mas, via de consequência, a tese da prescritibilidade, num dado momento, também afetaria os processos de controle externo. Todavia, dada a incerteza no cenário da época, manifestou que seria mais prudente que os tribunais de contas mantivessem a tese da imprescritibilidade, caso verificada a ação dolosa do agente que lesou o erário, pelo menos até que sobreviesse posicionamento específico do STF ou lei instituída pelo Poder Legislativo, definindo um prazo prescricional.

Foi encontrado, ainda, um artigo, publicado em 1º de setembro de 2021, intitulado “Ressarcimento ao erário: os impactos do RE n. 636.886 nas ações propostas com base em decisões do Tribunal de Contas da União”, onde G. O. Lima (2021) enfatiza que é plena e eficaz a tese firmada pelo STF e possui condições de aplicabilidade imediata pelos tribunais de contas

em seus julgados, pois o instituto da prescrição está insculpido no princípio da segurança jurídica firmado pelo ordenamento jurídico pátrio, e sua aplicabilidade alcança as ações de ressarcimento ao erário.

Encontrou-se também um artigo intitulado “A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: desafios e perspectivas”, publicado em 21 de junho de 2021, no qual seus autores Brito, Sousa e Dipieri (2021) concluem que as interpretações mais acertadas sobre as controvérsias quanto à prescritibilidade do ressarcimento ao Erário são no sentido de sempre garantir a proteção do particular e da ordem constitucional, ao se prezar pela regra da prescritibilidade e pelos ritos legalmente estabelecidos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), único rito processual no qual se pode taxar determinado ato como “ímprobo doloso”, mediante o contraditório específico sobre o elemento subjetivo.

Com o título “A prescrição no TCU e contraste com a jurisprudência do STF”, publicado em junho de 2022, Oliveira e Santos (2022) destacam que a jurisprudência do TCU sobre a prescrição não dialoga com as recentes decisões do STF. Ressaltam que esse fenômeno cria um ambiente pouco produtor, na medida em que o controle judicial faz prevalecer a interpretação constitucional do STF, fulminando os atos jurídicos destoantes.

Também com as mesmas palavras-chave, na mesma data, outro artigo foi encontrado com o título “O entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre a prescrição: prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas”, no qual Magliano (2022) entende que as interpretações mais propícias e pertinentes no tocante às controvérsias sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário são no sentido de garantir a proteção razoável do administrado e da ordem constitucional, prezando pela regra da prescritibilidade e, enfim, reforçando o princípio da segurança jurídica.

Verifica-se que, de todos os artigos encontrados, apenas dois são contrários à aplicação da tese fixada para o Tema 899 aos processos que tramitam nos tribunais de contas, conforme resumo no quadro seguinte, em ordem cronológica de publicação.

Quadro 3 - Revisão bibliográfica

Autor(es)	Título	Data	Favorável à aplicação do Tema 899 nos processos dos tribunais de contas?
Alessandro Prazeres Macedo	Tema 899 – STF – Dúvidas, incertezas e certezas na aplicação da ‘prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em	11/08/2020	Sim

	decisão de Tribunal de Contas' (RE 636.886)		
José Sérgio da Silva Cristóvam e Eliza Maria da Silva	“Pode isso, Arnaldo?”: O TCU e a tentativa do “drible da vaca” no Tema 899 do STF	03/10/2020	Sim
Carlos Gondim Neves Braga	Os impactos da tese fixada pelo STF no Tema nº 899 na busca do ressarcimento ao erário pelos Tribunais de Contas	20/10/2020	Sim, com ressalva
Fernando Souza Abreu Jr.	Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões dos Tribunais de Contas: uma análise jurídica	14/01/2021	Sim
Lívia Caldas Brito, Lucas Santos de Sousa e Matheus de Souza Dipieri	A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: desafios e perspectivas	23/05/2021	Sim
Licurgo Mourão, Ariane Shermam e Mariana Bueno	Ressarcimento do dano ao erário: a prescrição e a desmistificação do “direito administrativo do medo”	1º/12/2021	Não
Arthur Elias de Moura Valle	A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos tribunais de contas – o caso do tema 899 do STF	2021	Sim
Glauber de Oliveira Lima	Ressarcimento ao erário: os impactos do RE n. 636.886 nas ações propostas com base em decisões do Tribunal de Contas da União	2021	Sim
Fernando Albuquerque	Considerações de inobservância pela Administração de teses fixadas pelo STF	11/01/2022	Sim
Aluizio de Azevedo Freitas e Georges Abboud	Evolução da visão do STF sobre prescrição no TCU	28/04/2022	Sim
Fernão Justen de Oliveira e Jefferson Lemes dos Santos	A prescrição no TCU e contraste com a jurisprudência do STF	jun/2022	Sim
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	19/09/2022	Sim
Isabela Mendes Magliano	O entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre a prescrição: prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas	2022	Sim
Thiago Pinheiro Lima	Da prescrição nos processos de controle externo à luz da jurisprudência do STF: reflexos na pretensão constitutiva e na pretensão executória	jan/2023	Sim
Dimas Ramalho	A Prescrição nos Tribunais de Contas	28/04/2023	Não
Rodrigo Valgas	Prescrição nos Tribunais de Contas: fim da novela ou cenas nos próximos capítulos?	26/08/2023	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Para facilitar a sequência da explanação crítica, começemos a análise dos trabalhos listados pelo artigo de autoria de Dimas Ramalho (2023), para quem a existência de óbices de

índole processual e a falta de identidade da Lei Federal n. 9.873/1999 com o controle das contas públicas desaconselham a aplicação da jurisprudência do STF na matéria em relação aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

O autor, que é Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, fundamenta seu pensamento nos seguintes termos:

Mas, considerado o hiato legal, as reiteradas decisões da Corte Constitucional e a edição da Resolução nº 344/2022 pelo TCU, indaga-se se os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios estão obrigados a estabelecer atos normativos contemplando prazos prescricionais para limitar, temporalmente, o exercício de suas competências.

Para responder esse questionamento, é preciso compreender a natureza dos provimentos do Supremo que reconheceram a prescrição para as ações do controle externo.

Recordo que os precedentes que tratam dessa temática foram expedidos em sede de Mandados de Segurança, tendo a Corte de Contas da União figurado como autoridade coatora, em razão da competência estabelecida pelo artigo 102, I, “d”, da Constituição.

Logo, a real eficácia de todo esse conjunto decisório opera-se somente entre as partes e nas estreitas balizas dos casos concretos definidos no processo de modo que não se pode estender, automaticamente, a jurisprudência do STF sobre a prescrição no âmbito do TCU aos demais Tribunais de Contas da Federação.

É fato que julgamentos proferidos pela mais alta Corte do país influenciam, muitas vezes de modo determinante, a interpretação e a aplicação da lei. Entretanto, conforme a disciplina processual, o rito abreviado e estritamente vinculado às vicissitudes do caso concreto torna a espécie do Mandado Segurança inadequada à dissipação de efeitos transcendentais.

Por outro lado, há muitas ressalvas quanto à aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999 ao âmbito do controle externo dos Estados e Municípios.

Além de ser uma legislação privativa da União cuja extensão aos demais entes da federação resulta prejudicial ao pacto federativo, como já decidiu o STJ (AgInt no REsp. 1409267/PR), é preciso reconhecer, também, que os marcos temporais por ela definidos não se amoldam perfeitamente ao modo de ser dos Tribunais de Contas.

Isso porque o processo administrativo derivado da lei federal em comento é eminentemente punitivo, enquanto a lógica do processo de contas é de contraste, sendo a sanção uma das possíveis consequências.

Chamo a atenção, ainda, para a única hipótese de suspensão da prescrição prevista no artigo 3º daquele diploma, segundo o qual o prazo não fluirá durante a vigência de termo de compromisso firmado para a alteração de conduta lesiva.

Esses instrumentos compromissórios são figuras típicas do processo administrativo sancionador, mas quase inexistentes no ambiente da atuação dos Tribunais de Contas. Noto, nessa linha, que o próprio TCU, ao editar a Resolução nº 344/2022, ampliou os casos de suspensão do prazo prescricional, indo além do previsto na legislação indicada como norma de colmatação.

Advirto sobre a importância de que as hipóteses de início, interrupção e suspensão da prescrição sejam claras, seguras e perfeitamente adaptadas ao regime jurídico das Cortes de Contas, do contrário pode-se inviabilizar o

regular exercício da missão constitucional do controle externo, com a extinção prematura de seu direito de agir.

Nesse sentido, verifico que o direito comparado pode oferecer soluções justas e pertinentes à realidade processual dos Tribunais de Contas, confirmando o aspecto negativo da adoção irrefletida da Lei Federal nº 9.873/1999. Particularmente, cito a legislação da Corte de Contas Italiana que, nos termos do item 3 do artigo 66 do *Codice di Justizia Contabile*, suspende o prazo prescricional durante todo o período de duração do processo.

Ressalto, ainda, que eventual reconhecimento da prescrição na esfera dos Tribunais de Contas pode impossibilitar a recomposição de dano ao erário decorrente de atos dolosos de improbidade cujo ressarcimento é imprescritível. Isso porque, nesses casos, é comum que os processos de contas sejam levados ao conhecimento do Ministério Público, a quem compete enquadrar a conduta nas hipóteses da Lei Federal nº 8.428/92 e promover a efetiva ação de reparação.

Portanto, não só óbices de índole processual desaconselham a aplicação da jurisprudência do Supremo na matéria em relação aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, mas também a falta de identidade da Lei Federal nº 9.873/1999 com o controle das contas públicas pode se revelar prejudicial à preservação das competências que a própria Constituição atribuiu aos organismos de controle.

Ponderadas todas essas circunstâncias, entendo, inclusive, que não caberia às demais Cortes de Contas da Federação prever, jurisprudencialmente ou em ato infralegal, termos prescricionais para limitar o exercício de suas atividades institucionais. Por sua vez, calcado nessas reflexões, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou a Deliberação de 22/09/2022 cujo artigo 1º prevê: “No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo continuará atuando de acordo com o regime constitucional e legal vigente, que não estabelece prazos prescricionais para o exercício da pretensão punitiva e ressarcitória.”

Concluo, assim, afirmando que para salvaguardar as competências do controle externo –que, sob perspectiva finalística, promovem e tutelam interesses da coletividade– não é possível estender ao regime jurídico de todos os Tribunais de Contas os efeitos de decisões judiciais que, circunscritas à lide, reconheceram balizas prescricionais para a atuação da Corte de Contas da União (Ramalho, 2023).

Extrai-se do excerto, como primeiro pilar, o argumento segundo o qual os precedentes que tratam da prescrição no âmbito dos tribunais de contas foram expedidos em sede de Mandados de Segurança, cujos efeitos possuem eficácia somente entre as partes nos limites do caso concreto.

Verifica-se que decisões posteriores ao julgamento do Tema 899 foram, de fato, prolatadas em Mandados de Segurança. Contudo, a grande evolução do tema deu-se com o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 636.886/AL, relativo ao citado tema, ao qual foi reconhecida repercussão geral.

A Administração Pública, vale relembrar, assim como o Tribunal de Contas, que se trata de órgão de controle externo de natureza administrativa, não estão diretamente vinculados à tese estabelecida pelo STF em repercussão geral, como se nota pela redação do artigo 927 do Código

de Processo Civil (CPC)³⁷, mas ignorá-la implicaria em configuração de, no mínimo, um contrassenso, pois o Judiciário daria a última palavra sobre a matéria e, por fim, o Poder Público, além de sofrer a anulação das decisões que anteriormente lhe eram favoráveis, ainda seria obrigado a pagar honorários de advogado, dependendo do tipo de ação proposta.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, são as palavras de Albuquerque (2022):

Muito embora a Administração Pública não esteja objetivamente vinculada à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal em repercussão geral, a sua inobservância consiste em verdadeiro ato atentatório à dignidade da Justiça — cujos atos não se exaurem naqueles praticados em litígios já estabelecidos, mas também na prática de atos que estimulem a litigiosidade envolta de questões sobre as quais a União se encontra "dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor *recursos*", bem como desistir dos recursos já interpostos.

A segunda alegação, de que a Lei n. 8.973/1999 não pode ser aplicada no âmbito dos tribunais de contas por ferir o pacto federativo e porque os marcos temporais por ela definidos não se amoldam perfeitamente ao modo de ser dos tribunais de contas, da mesma forma, não se sustenta, uma vez que o STF, que já vinha decidindo que “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”³⁸, passou a entender também que “a referida

³⁷ “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores”.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 32.201/DF*. Primeira Turma. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 21.03.2017. *Dje-173* de 07.08.2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371254/false>. Acesso em: 15 nov. 2023.

lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia” nos casos de pretensão de ressarcimento ao erário³⁹.

Quanto ao último embasamento, no sentido de que o eventual reconhecimento da prescrição na esfera dos tribunais de contas poderia impossibilitar a recomposição de dano ao erário decorrente de atos dolosos de improbidade, cujo ressarcimento é imprescritível, porque não seriam levados ao conhecimento do Ministério Público, da mesma forma, não prospera, pois, havendo indício de atos dolosos de improbidade em processo prescritos no âmbito das cortes de contas, não há qualquer impedimento de envio de cópia dos autos ao *Parquet* para a devida apuração de ato doloso de improbidade administrativa, se for o caso.

No que concerne ao artigo de Mourão, Sherman e Bueno (2022), intitulado “Ressarcimento do dano ao erário: a prescrição e a desmistificação do ‘direito administrativo do medo’”, contrário à aplicação do Tema 899 nos processos que tramitam nos tribunais de contas, observa-se que o autor se firma no argumento de que o STF se ateve apenas à fase de execução, na esfera do Poder Judiciário, e não se pronunciou de forma inequívoca sobre os processos de competência dos tribunais de contas, que podem resultar em título executivo extrajudicial.

Tais argumentos, porém, não se sustentam quando analisada a *ratio decidendi* do acórdão prolatado no Tema 899, o qual se firma na ideia de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento por danos ao erário oriundos de atos dolosos de improbidade administrativa, apurados em ação própria perante o Poder Judiciário.

Logo, não há possibilidade de se aplicar a imprescritibilidade nos processos dos tribunais de contas, uma vez que foge de sua competência o julgamento dessa única hipótese legal, ou seja, a ação própria para a responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Quanto aos artigos favoráveis à aplicação da tese fixada no Tema 899 do STF nos processos dos tribunais de contas, não há necessidade de se discorrer sobre cada um deles, pois, no que interessa a este trabalho, se firmam em argumentos semelhantes aos aqui utilizados para confrontar as teses dos dois artigos contrários a tal entendimento.

Ora, o raciocínio favorável à aplicação do Tema 899 do STF nos processos dos tribunais de contas se firma com robustez quando se verifica o inteiro teor do acórdão que julgou esse Tema, bem como as decisões desse mesmo tribunal prolatadas após o seu julgamento, como veremos a seguir.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.780/DF*. Primeira Turma. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 19.10.2021. *Dje-036* de 23.02.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459487/false>. Acesso em: 15 nov. 2023.

2.4.2 Estudo do inteiro teor do acórdão relativo ao Tema 899 do STF

O acórdão que decidiu o Tema 899 da repercussão geral do STF foi prolatado no Recurso Extraordinário (RE) n. 636.886/AL⁴⁰, o qual foi interposto em ação de execução fiscal de título executivo oriundo de processo do TCU.

Tal título executivo originou-se de Tomada de Contas Especial instaurada em virtude da omissão do dever de prestar contas pela então presidente da Associação Cultural Zumbi, de recursos recebidos do Ministério da Cultura, para fins de aplicação no projeto Educar Quilombo (Convênio 14/88).

O juízo de primeiro grau extinguiu a execução fiscal em virtude da prescrição prevista no § 4º do art. 40 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais – LEF) c/c os artigos 269, IV, e 295 da Lei n. 5.869/1973 (Código de Processo Civil – CPC/73 – então vigente), por aplicação subsidiária em consonância com o art. 1º da LEF.

A União apelou da sentença, mas o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) a manteve, sob o argumento de possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição. Opostos embargos de declaração, foram desprovidos com o argumento de inexistência de omissão.

No recurso extraordinário (n. 636.886/AL), a União suscitou ofensa ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, com a assertiva de que não se aplicaria a prescrição (art. 40, § 4º, da Lei 6.830/1980) às execuções de títulos extrajudiciais provenientes de acórdãos do TCU, que têm como objetivo o ressarcimento ao erário.

O então Relator do recurso extraordinário, Min. Ayres Britto, assinalara que a discussão se situava no nível infraconstitucional, mas o Min. Teori Zavascki reconsiderou a primeira

⁴⁰ Observação: Nesta subseção, dividida em tópicos em ordem alfabética, todas as referências diretas relativas ao Tema 899 e ao Recurso Extraordinário n. 636.886/AL são extraídas da seguinte fonte:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. *Dje-157* de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

Por sua vez, todas as referências diretas relacionadas ao Tema 666 e ao Recurso Extraordinário n 699.069 são sacadas da fonte a seguir:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 669.069/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento em 03.02.2016. *Dje-082* de 28.04.2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Por fim, todas as referências diretas alusivas ao Tema 897 e ao Recurso Extraordinário n. 852.475/SP são retiradas da fonte subsequente:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 852.475/SP*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento em 08.08.2018. *Dje-058* de 25.03.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

decisão e determinou a incidência do art. 543-B do CPC/73, em decorrência da repercussão geral reconhecida no RE n. 699.069 (Tema 666).

O TRF5, todavia, alertou que o caso não se enquadrava no Tema 666. Assim, o Relator propôs novo reconhecimento de repercussão geral (Tema 899), acatado pelo Pleno, no sentido de que “Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

O relator admitiu o TCU como *amicus curiae*, que apresentou contribuições, e determinou a suspensão nacional de todos os processos que discutiam a matéria, com fundamento no § 5.º do art. 1.035 da Lei n. 13.105/2015 (novo Código de Processo Civil).

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer cuja ementa enfatizava que as pretensões fundadas em decisão de Tribunal de Contas são imprescritíveis, pois visam ao ressarcimento ao erário por dano patrimonial decorrente de relações jurídico-administrativas ou resultante de atos de improbidade administrativa. Opinou, finalmente, pelo provimento parcial do recurso.

Para os propósitos deste trabalho, após a leitura do inteiro teor do acórdão prolatado no RE n. 636.886/AL, é pertinente o destaque dos seguintes pontos:

A) Voto do Min. Alexandre de Moraes (Relator)

O Relator, Min. Alexandre de Moraes, iniciou seu voto analisando o posicionamento do STF sobre a imprescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário, decorrentes de ilícitos civis, inclusive os atentatórios à probidade administrativa, em consonância com o § 5º do art. 37 da CF, para fins de aplicação de uma das seguintes teses: a) Tema 666 (É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil); ou b) Tema 897 (São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa).

Enfatizou que a imprescritibilidade proclamada pelo STF exige dois requisitos: 1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/1992; e 2) presença do elemento subjetivo do tipo dolo.

Argumentou que em relação a todos os demais atos ilícitos não caracterizados como atos de improbidade ou atentatórios à probidade na administração praticados sem dolo, ou ainda, pretéritos à edição da Lei n. 8.429/1992, manteve-se a ampla possibilidade de ajuizamento de ações de ressarcimento, dentro do respectivo prazo prescricional, aplicando-se

o Tema 666, decidido em repercussão geral no RE n. 669.069, de relatoria do Min. Teori Zavascki.

Destacou, em conclusão, que, conforme decisões plenárias do STF, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa tipificado na Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), em conformidade com o Tema 897.

O Relator fundamentou seu entendimento aduzindo que as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no Tema 897, não estão presentes em relação às decisões do Tribunal de Contas que imputam débito ou multa, as quais têm eficácia de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da CF. Logo, assinalou que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões, tendo em vista que a Corte de Contas não analisa se existe ou inexistente ato de improbidade administrativa nos seus processos e não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois, no seu entender, não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

Afirmou, ainda, o Min. Alexandre de Moraes que, apesar da importância das competências constitucionais das Cortes de Contas e a terminologia “julgar”, utilizada pela Constituição Federal, este ato não se trata de atividade jurisdicional, pois, conforme sua compreensão, o termo “julgar” é empregado no sentido de examinar e analisar as contas. Portanto, inferiu que a excepcionalidade reconhecida pela maioria do STF no Tema 897 não se fez presente no caso, enfatizando que, no processo de tomada de contas, o TCU não perquire nem culpa nem dolo decorrentes de ato de improbidade administrativa, mas julga as contas a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apura a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, prolatando acórdão com imputação de débito ao responsável, visando ao ressarcimento.

Extraí-se do seu voto, também, a assertiva de que o reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas conflita com a garantia do devido processo legal, prejudica o integral exercício do direito de defesa e não se harmoniza com a segurança jurídica.

Enfatizou que o ordenamento jurídico adota o princípio da prescritibilidade como essencial à segurança jurídica e que seu afastamento conduz à necessidade de interpretação restritiva do texto constitucional, por se configurar como uma ressalva conflitante com os tradicionais princípios jurídicos que não socorrem a quem fica inerte.

Amparou-se no elemento histórico para concluir que a ressalva mantida no § 5º do art. 37 da CF (“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”), mesmo após a retirada da expressão “que serão imprescritíveis” da redação do projeto original, não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento ao erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mas antes da tipificação dos atos de improbidade, mantendo, assim, até a edição da futura lei e para os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento.

Quanto ao argumento da União de que a aceitação da prescritibilidade afetaria a cobrança de expressivas quantias devidas aos cofres públicos, o relator aduziu que cabe ao Tribunal de Contas e a todos os agentes públicos envidar esforços para reduzir o tempo dos processos, asseverando que é ilegítimo o sacrifício de direitos fundamentais como forma de compensar a ineficiência da máquina pública. Além disso, lembrou que havendo elementos sobre a consciente e dolosa má gestão e dilapidação do patrimônio público, é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa para a devida apuração.

Com tais fundamentações, votou pelo desprovimento do Recurso Extraordinário, mantendo a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, com a fixação da seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

B) Voto do Min. Edson Fachin:

O Ministro Fachin lembrou que a matéria sobre o alcance do art. 37, § 5º, da CF já fora analisada pelo STF no Tema 666 (quando restou assentado que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”) e no Tema 897 (quando se fixou a tese de que “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”).

Afirmou, ademais, que existe distinção relevante entre tais análises e a então discutida, que tratava da possibilidade de reconhecimento de prescrição de ação de ressarcimento com amparo em títulos oriundos de Tribunais de Contas, ausente, portanto, título judicial a embasar a ação.

Assim, destacando essa distinção, acompanhou o relator.

C) Voto-vogal do Ministro Gilmar Mendes:

Relembrou o Min. Gilmar Mendes que o STF havia assentado, historicamente, a imprescritibilidade de ressarcimento ao erário decorrente de condenação dos Tribunais de Contas, tendo firmado tal posicionamento no MS n. 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10/10/2008.

Destacou que mais recentemente, quando do julgamento do RE n. 669.069-MG, paradigma do Tema 666, da repercussão geral, de relatoria do Min. Teori Zavaski, restou fixada a prescritebilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Ressaltou, ainda, que no julgamento do RE n. 852.475, objeto do Tema 897, da repercussão geral, a Corte Suprema reassentou que, em regra, as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo as ações fundadas especificamente na prática de ato doloso tipificado na Lei n. 8.429/1992.

Desse modo, registrou que era necessária a revisão da jurisprudência até então consolidada no âmbito do STF.

Asseverou o Ministro Gilmar Mendes que a questão objetivava saber se era prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos, servidores ou não, por decisão advinda de Tribunal de Contas.

Para tanto, destacou que embora uma análise superficial possa conduzir ao entendimento de que o enunciado do § 5º atribui a imprescritibilidade às ações de ressarcimento ao erário, essa conclusão não se sustenta após exame mais aprofundado. O máximo que se pode interpretar, a seu ver, é que a ressalva consiste em exceção ao princípio da legalidade. Contudo, afirmou que uma análise sistemática da Constituição permite concluir que não é esse o comando constitucional, pois a prescritebilidade é a regra, uma vez que os casos de imprescritibilidade foram expressamente elencados na CF.

Enfatizou, ainda, que o § 5º apenas garantiu a necessidade de uma lei em sentido formal para definir os prazos prescricionais para os atos que ele descreve, afastando dessa norma a ação de reparação ao erário, regida pela regra geral processual.

Aduziu, ademais, que o ordenamento jurídico não pode privilegiar o interesse público secundário do ressarcimento ao erário em detrimento do interesse público primário da segurança jurídica.

Assim, concluiu o Min. Gilmar Mendes que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, pontuando que restava saber qual seria seu transcurso: cinco ou dez anos.

Recordou que o TCU aplicava o prazo decenal, mas que, de acordo com a doutrina e a jurisprudência, no âmbito federal, ocorreu a adoção supletiva do art. 1º da Lei n. 9.873/1999 (que dispõe sobre a “prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta”). Desse modo, a seu ver, deve ser adotado o prazo quinquenal para os casos de ressarcimento aos cofres públicos.

Acrescentou o Min. Gilmar Mendes que há, em regra, prazos quinquenais diferenciados de acordo com a fase fiscalizatória, ou seja, conforme sua compreensão, na fase administrativo-fiscalizatória, que se dá no Tribunal de Contas, o prazo é decadencial ou prescricional punitivo, e na fase executória, que ocorre no Poder Judiciário, o prazo é prescricional próprio.

Realçou, ainda, que, formado o título executivo extrajudicial pelo Tribunal de Contas e ajuizada a execução no Judiciário dentro do prazo quinquenal, ocorre a interrupção da prescrição na forma da legislação civil, que somente volta a correr como intercorrente, em caso de desídia do exequente.

Por fim, sustentou que o princípio da segurança jurídica recomendava a modulação dos efeitos da decisão, de modo a resguardar as legítimas expectativas dos órgãos de controle interno e externo, os quais agiram de acordo com o entendimento do STF então superado.

Assim, votou pelo desprovimento do recurso extraordinário interposto pela União, com a consequente confirmação do acórdão que reconheceu a ocorrência da prescrição intercorrente quinquenal, aplicando os marcos decadenciais e prescricionais, ambos quinquenais, exceto em casos que também constituam crimes, observados os marcos interruptivos e suspensivos, com modulação dos efeitos, de modo que o novo entendimento fosse aplicado apenas aos processos ajuizados posteriormente a decisão em comento.

D) Voto do Min. Luís Roberto Barroso

O Min. Luís Roberto Barroso acompanhou o relator Min. Alexandre de Moraes, para assentar a prescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisão do Tribunal de Contas.

Reiterou que não havia incompatibilidade entre esse entendimento e o decidido no RE n. 852.475, julgado em 08/08/2018, quando se firmara a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade, reconhecido pelo Poder Judiciário, sendo que, no caso submetido a julgamento, a imposição de ressarcimento decorria de decisão de Tribunal de Contas.

Enfatizou, ademais, que não se comprometia, na ocasião, com a questão do termo inicial do prazo prescricional, pois, no seu entender, era preciso refletir sobre hipóteses em que a demora irrazoável da chegada da matéria ao Tribunal de Contas fosse um obstáculo à sua atuação, não havendo como imputar-lhe alguma inércia.

E) Decisão

O Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, ao apreciar o Tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário n. 636.886/AL, mantendo a extinção do processo de execução ante o reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas.

F) Análise do acórdão prolatado no RE n. 636.886/AL

Inicialmente, cumpre repisar que o Tema 899, decidido em repercussão geral no RE n. 636.886/AL⁴¹, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, foi julgado à unanimidade, sendo que os Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Roberto Barroso acompanharam o voto do Relator com ressalvas. Observa-se, porém, que tais ressalvas não foram atinentes à prescritibilidade, com a qual todos concordaram.

Nota-se que, no início do seu voto, o Min. Alexandre de Moraes apresentou como primeiro fundamento o fato de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), conforme restou assentado no Tema 897, cuja tese foi fixada no sentido de que “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.” Em relação a todos os demais atos ilícitos, pontuou o Relator, inclusive àqueles de improbidade administrativa não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o Tema 666, segundo o qual “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. *Dje-157* de 24.06.2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 26 jun. 2022.

Desse modo, extrai-se do seu voto que não é possível estender a imprescritibilidade excepcional às decisões dos Tribunais de Contas, tendo em vista que elas não se enquadram na hipótese fixada no Tema 897, pois, como ele mesmo destaca, os Tribunais de Contas não analisam a existência de atos dolosos de improbidade administrativa, carecendo seus julgados, desta forma, de decisão judicial reconhecendo tais atos, por inexistir contraditório e ampla defesa plenos, enfatizando que não é possível ao imputado se defender para demonstrar a ausência de elemento subjetivo.

O Min. Moraes destacou que o ordenamento jurídico adota a prescrição como regra, o que é essencial ao princípio da segurança jurídica, e que a aplicação da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas afronta a garantia do devido processo legal, o qual tem como objetivo garantir dupla proteção ao indivíduo: material, protegendo o direito de liberdade e propriedade; e formal, assegurando-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor.

Foi com base nessas razões que votou pelo desprovimento do recurso extraordinário interposto contra decisão que extinguiu execução fundada em decisão do TCU, fixando a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

Constata-se que, embora a caso tenha sido tratado no contexto de uma execução fiscal, esse fato não foi determinante para a fundamentação do julgamento. O que se levou em consideração foi o reconhecimento de que somente as ações de ressarcimento por danos ao erário, causados por atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa, ajuizadas perante o Poder Judiciário, enquadram-se na excepcionalidade constitucional da imprescritibilidade, à luz do Tema 897 da Repercussão Geral. Logo, inexistente possibilidade de se aplicar essa exceção em processos dos Tribunais de Contas.

Assim, embora tenha restado explícito e indubitável que a prescrição se aplica às execuções fiscais oriundas de decisões de tribunais de contas, verifica-se que a fundamentação da decisão alcança também os processos administrativos no âmbito desses tribunais que visam à constituição dos títulos executivos.

Visando ao esclarecimento da questão, a União interpôs Embargos de Declaração como veremos a seguir.

G) Embargos de Declaração

Contra o acórdão em exame, a União opôs Embargos de Declaração⁴², com pedido de modulação de efeitos, sob a alegação de vícios de fundamentação, tais como omissões, contradições e obscuridade.

Sustentou, em síntese, que: a) não ficara claro, na decisão embargada, o rito procedimental que deve ser adotado para execução do acórdão do TCU; b) a natureza jurídica desses julgados é de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF), e, assim, independia de inscrição em dívida ativa; c) o acórdão do TCU, portanto, deveria ser executado com base no Código de Processo Civil (CPC) e da Lei n. 6.822/1980, e não sob o rito da Lei n. 6.830/1980; d) a decisão embargada continha contradição quanto à fase em que incide a prescrição definida no acórdão, isto é, se somente na fase de execução do título ou também na fase de constituição do título; e) se o STF entendesse que a prescrição incidiria na fase de constituição do título, deveria esclarecer o seguinte: i) a norma aplicável; ii) o tempo inicial de contagem; iii) os marcos suspensivos e interruptivos do prazo prescricional. Pleiteou, ainda, a modulação dos efeitos, pedindo que lhe fosse atribuída eficácia *ex nunc*, para que o novo entendimento se aplicasse apenas aos ilícitos causadores de danos ao erário cometidos a partir da publicação do acórdão embargado, ou, subsidiariamente, que não incidisse sobre os processos já autuados pelos tribunais de contas que tratem de ressarcimento ao erário, os quais envolviam o valor de R\$ 29,9 bilhões.

H) Voto do Relator Alexandre de Moraes

O Min. Alexandre de Moraes sustentou que a questão suscitada pela embargante, quanto à aplicação do CPC à execução dos acórdãos do TCU, não interferia no que foi decidido, pois isso sequer fora ventilado no caso, no qual a execução seguira o rito da Lei de Execução Fiscal (Lei n. 6.830-1980).

Afirmou, também, a inexistência de contradição quanto à fase de aplicação do prazo prescricional, uma vez que se referira ao procedimento no âmbito da Corte de Contas apenas para demonstrar as razões da inaplicabilidade do Tema 897, em que fora assentada a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ED no RE n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 23.08.2021. Publicação em 08.09.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757148302>. Acesso em: 26 jun. 2022.

Asseverou que não houvera nenhuma consideração sobre o prazo para a constituição do título executivo, até porque esse não fora objeto da questão cuja repercussão geral fora reconhecida no Tema 899, o qual se limitara à fase posterior à formação do título, executado conforme o rito da Lei de Execução Fiscal. Assim, concluiu pela impertinência das alegações da embargante quanto ao esclarecimento do regramento, bem como dos marcos inicial, suspensivos e interruptivos do prazo de prescrição, aplicáveis para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU.

Enfatizou que os requisitos necessários à modulação dos efeitos não se mostraram presentes, quer para a preservação da segurança jurídica, quer para o atendimento a excepcional interesse social.

Reiterou que as repercussões econômico-financeiras ao Estado não legitimam o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficácia da máquina pública, argumentando que o Direito possibilita a cobrança de débitos ao erário, oriundos de atuação consciente e dolosa, por meio de ação de improbidade administrativa, em que os acusados terão plenas oportunidade de defesa, e a condenação ao ressarcimento, comprovado o agir doloso, será imprescritível.

Assim, o relator votou pela rejeição dos Embargos de Declaração.

I) Voto do Min. Luís Roberto Barroso

O Min. Luís Roberto Barroso, destacando a mudança de jurisprudência do STF em matéria sensível, relativa ao alcance do art. 37, § 5º, da CF, afirmou que era preciso resguardar as expectativas daqueles que confiaram nos parâmetros estabelecidos pelas decisões da Suprema Corte, sob o argumento de que a virada jurisprudencial equivale à criação de Direito novo, e, sendo assim, não poderia operar efeitos retroativos, à luz dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé.

Assim, votou pelo parcial provimento dos embargos de declaração para modular os efeitos do acórdão, no sentido de que: a) a prescrição fosse aplicada às execuções fundadas em decisão do Tribunal de Contas ajuizadas após a publicação da respectiva ata de julgamento (29/04/2020); e b) quanto às execuções pendentes, o prazo prescricional para cobrança de valores em ressarcimento ao erário, fundada em decisão do Tribunal de Contas, deveria ser contado a partir do mesmo marco temporal.

J) Decisão dos Embargos de Declaração

O Pleno do Tribunal, por maioria, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin.

L) Continuação da análise do acórdão prolatado no RE n. 636.886/AL à luz da decisão dos Embargos de Declaração

Constata-se que os Embargos de Declaração foram desprovidos, sob o argumento de inexistência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado. Houve, ainda, a afirmação de não ter ocorrido qualquer consideração acerca do prazo para constituição do título executivo, pois esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral fora reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito à fase posterior à formação do título executivo.

Portanto, a força vinculante do Tema 899 alcança somente a fase de execução de título oriundo de decisão de Tribunal de Contas, que se dá perante o Poder Judiciário, na linha do que defendeu a maioria das cortes de contas inicialmente, como descrito no item 2.2.4, conforme o pensamento de Mourão, Shermam e Bueno (2022), ali exposto.

Ocorre que, como afirma T. P. Lima (2023), se é verdade que a tese assentada no Tema 899 não se aplica aos processos que visam à formação do título executivo no âmbito das cortes de contas, isso não se pode afirmar sobre os fundamentos que lhe dão sustentação jurídica.

Para sustentar seu argumento, firma-se no pensamento de Gonçalves (2020), segundo o qual o voto vencedor no acórdão relativo ao Tema 899 não foi expresso sobre a ocorrência da prescrição nos processos em trâmite nos tribunais de contas, contudo a linha de raciocínio empregada sugere que as mesmas razões de decidir que fundamentam a prescrição nas execuções dos títulos formados pelas cortes de contas, também se aplicam aos próprios processos que visam à formação desses títulos.

Observa-se, portanto, como já defendido pelo autor desta dissertação em coautoria com Silveira (Rocha; Silveira, 2023, p. 333), que a interpretação literal da tese em estudo não alcança os efeitos do entendimento do STF em sua plenitude. Isso porque, parafraseando Pinheiro (2020), a tese fixada no julgamento de tema de repercussão geral consiste num enunciado prescritivo sintético no qual se encontra o entendimento do Tribunal sobre a questão discutida.

Então, à luz das lições de Guastini (2005, p. 54), o intérprete não deve se prender às formas sintática ou semântica simplesmente, mas também à pragmática, visando à compreensão da ação consumada ao ser proferido esse enunciado. Logo, para se alcançar esse objetivo prático e realista, não se deve menosprezar as razões do julgamento que lhe deu origem. Pelo contrário,

como a tese é a expressão das *rationes decidendi*, aponta para elas e, desta forma, não pode ser considerada isoladamente.

Ora, como bem pontuou T. P. Lima (2023), o voto do relator do acórdão relativo ao Tema 899, repita-se, acompanhado à unanimidade no que concerne à prescritibilidade das execuções de títulos originados nos tribunais de contas, firmou-se em premissas que sustentam essa conclusão, dentre as quais: a) a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória é a regra no direito brasileiro; b) as exceções a essa regra devem figurar expressamente no texto constitucional; c) a única exceção, no que toca ao assunto em estudo, seria o ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, apurada em ação perante o Poder Judiciário, pela interpretação do art. 37, § 5º, da CF, à luz da tese fixada no Tema 897; d) os processos dos tribunais de contas não se enquadram nos requisitos da imprescritibilidade do referido Tema. Logo, a execução dos títulos formados nesses processos é prescritível.

Assim, foge à razão e à lógica que o mesmo raciocínio não valha para os processos de constituição desses títulos executivos, que tramitam nas cortes de contas.

Não há de se esquecer, porém, do receio de muitos, segundo o qual a imprescritibilidade resultaria em imensos prejuízos ao erário, considerando a extinção de inúmeros processos que visam à formação de títulos executivos para o ressarcimento de quantias vultosas. Esse foi um dos argumentos sustentados pela União, em sustentação oral, por ocasião do julgamento em estudo.

Todavia, o Relator, Min. Alexandre de Moraes, refutou tal alegação asseverando que é dever do Tribunal de Contas, em particular, bem como de todos os agentes políticos, de modo geral, promover a celeridade dos processos nos referidos tribunais, e que não há legitimidade para sacrificar os direitos individuais fundamentais como forma de compensar a ineficiência dos órgãos públicos.

Relembrou o Relator que, por outro lado, se houver indícios da prática de atos de improbidade administrativa, o Tribunal de Contas deve encaminhar cópia dos autos ao órgão competente para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, e, caso seja comprovada a atividade dolosa, incidirá a imprescritibilidade do débito.

Conclui-se que a razão mostra-se pendente para o lado daqueles que defendem que os processos que tramitam nos Tribunais de Contas são prescritíveis, assim como acontece com a execução de seus julgados, conforme a tese firmada no julgamento do Tema 899 do STF, uma vez que, em consonância com a fundamentação do acórdão que resultou na referida tese, há impossibilidade de se aplicar a imprescritibilidade nos processos dessas cortes, já que a exceção somente se aplica aos débitos oriundos de ação de ressarcimento de danos ao erário causados

por atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), proposta perante o Poder Judiciário.

2.4.3 Análise de decisões do STF posteriores ao julgamento do Tema 899

Para demonstrar a evolução do entendimento dos tribunais de contas sobre a prescrição da pretensão ressarcitória nos seus processos, torna-se útil apresentar o entendimento dos ministros do próprio STF sobre tal assunto após o julgamento do Tema 899 da repercussão geral. Para tanto, mostra-se pertinente recorrer ao registro feito no já mencionado trabalho escrito pelo autor desta dissertação em coautoria com Silveira (Rocha; Silveira, 2023) sobre esse posicionamento da Suprema Corte, haja vista que, três meses após tal coleta de dados, houve uma reviravolta do entendimento do TCU, consolidado pela Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022, acompanhada pelo TCM-PA e pelo TCE-PA.

A referida consulta à jurisprudência no *site* do STF, foi realizada entre os dias 26 de junho e 1º de julho de 2022, com as palavras-chave *prescrição ressarcitória tema 899*, com a busca dos julgados a partir de 20/04/2020, data do julgamento do Tema da Repercussão Geral n. 899 (Recurso Extraordinário n. 636.886/AL). Assim, foram encontradas 54 (cinquenta e quatro) decisões monocráticas, distribuídas entre os Ministros da seguinte forma: Alexandre de Moraes, 06; Cármen Lúcia, 02; Edson Fachin, 03; Nunes Marques, 05; Ricardo Lewandowski, 14; Roberto Barroso, 09; Rosa Weber, 15.

Dessas decisões, a título de exemplo, foram colacionadas as seguintes, na ordem das mais recentes, sendo uma de cada um dos Ministros, para revelar sua posição sobre o tema da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas:

O Min. Roberto Barroso, no Mandado de Segurança n. 38.058/DF⁴³, com fulcro na tese fixada no Tema 899, concedeu liminar para anular acórdão do TCU prolatado em recurso de reconsideração que extrapolou o prazo de cinco anos sem causas interruptivas da prescrição ressarcitória, aplicando a Lei n. 9.873/1999, por analogia.

Já o Min. Ricardo Lewandowski, no Mandado de Segurança n. 38.113/DF⁴⁴, cassou a liminar e negou a segurança, não por ter mudado de entendimento sobre a prescrição ressarcitória, mas porque o ato tido como coator dizia respeito a decisão prolatada em

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38058/DF*. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 05.04.22. *DJe* s/n. Publicação em 08.04.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1294220/false>. Acesso em: 26 jun. 2022.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.113/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 25.02.2022, *DJe* 039, de 02.3.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1280427/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

representação que ainda não havia sequer sido convertida em tomada de contas especial no TCU para apurar eventual dano ao erário. Deixou claro, porém, que a exceção à regra da prescritibilidade aplica-se apenas aos ressarcimentos judiciais de danos ao erário, “como bem externado pelo Min. Gilmar Mendes em voto no julgamento do RE n. 636.886-RG”.

Por sua vez, a Min. Carmem Lúcia, no Agravo interposto contra decisão que inadmitiu o Recurso Extraordinário n. 1.354.368/RJ⁴⁵, por entender que o julgado recorrido divergiu da orientação jurisprudencial firmada pelo STF, no sentido de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento por danos ao erário decorrentes de atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), deu provimento ao agravo e ao recurso extraordinário, para cassar o acórdão recorrido.

Outrossim, o Min. Nunes Marques, no Mandado de Segurança n. 38.223/DF⁴⁶, invocando a tese do Tema 899, concedeu a segurança para reconhecer a ocorrência da prescrição ressarcitória em processo de Tomada de Contas Especial do TCU.

O Min. Edson Fachin, no mesmo sentido, no Mandado de Segurança n. 36.750/DF⁴⁷, seguindo o novo entendimento do STF expresso na tese fixada no Tema 899, concedeu a ordem mandamental para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória em processo de Tomada de Contas em trâmite no TCU.

O Min. Alexandre de Moraes, no Mandado de Segurança n. 35.430/DF⁴⁸, indeferiu o *mandamus* e revogou a liminar anteriormente concedida, porque, ao analisar o mérito, constatou que houve a interrupção da prescrição da pretensão ressarcitória em Tomada de Contas Especial do TCU, nos termos da Lei n. 9.873/1999, aplicada por analogia, em decorrência da tese fixada no Tema 899. Mas, no corpo da decisão, foi expresso em defender a aplicação da referida tese nos processos que resultam em condenação ao ressarcimento por dano ao erário, que tramitam nos tribunais de contas.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.354.368/RJ*. Rel. Min. Carmem Lúcia. Julgamento em 03.12.2021, *DJe* 241, de 07.12.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1261136/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38223/DF*. Relator: Min. Nunes Marques. Julgamento em 29.11.21. *DJe* 238. Publicação em 01.12.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1259615/false>. Acesso em: 26 jun. 2022.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36750/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 06.09.21. *DJe* 178. Publicação em 09.09.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1233899/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35430/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 13.07.21. *DJe* 141. Publicação em 15.07.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1220501/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

Seguindo o mesmo entendimento, a Min. Rosa Weber, no Mandado de Segurança n. 34.467/DF⁴⁹, por entender que a atuação do TCU em tomada de contas especial encontra-se fora do restrito e excepcional alcance da imprescritibilidade veiculada no art. 37, § 5º, parte final, da Magna Carta, e por verificar no caso concreto que até mesmo o lapso temporal mais dilatado, previsto para o exercício de pretensão na seara civil, qual seja, o de dez anos, restou ultrapassado, concedeu a ordem mandamental, para anular a imputação de débito implementada por meio das deliberações proferidas pelo TCU em tomada de contas especial.

Noutra pesquisa à jurisprudência no *site* do STF, no mesmo período, isto é, entre os dias 26 de junho a 1º de julho de 2022, com as palavras-chave “*tema 899*” TCU, a partir de 20/04/2020, com o objetivo de encontrar decisões prolatadas pelos demais Ministros, foram encontradas 102 (cento e duas) decisões monocráticas, dentre elas: Min. Gilmar Mendes, 02; Min. Dias Toffoli, 08; Min. André Mendonça, 01; Min. Luiz Fux, 03. Dessas decisões, foram colacionadas uma de cada Ministro, seguindo a ordem das mais recentes:

O Min. André Mendonça, nos Embargos de Declaração opostos no Mandado de Segurança n. 35.294/DF⁵⁰, acolheu os embargos parcialmente, mas destacou que a tese fixada no Tema 899 do STF se aplica aos processos de tomada de contas especial.

Ademais, o Min. Dias Toffoli, no Mandado de Segurança n. 37.820/DF⁵¹, por entender que houve a interrupção do prazo prescricional no processo do TCU, que resultou em decisão condenando o impetrante ao ressarcimento ao erário e pagamento de multa, não havendo, assim, direito líquido e certo com fundamento na tese fixada no Tema 899.

Por derradeiro, o Min. Gilmar Mendes, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.290.155/SP⁵², reconsiderou a decisão anterior para dar provimento ao Recurso Extraordinário, cassar o acórdão recorrido e determinar que outro seja proferido de acordo com as teses fixadas nos Temas 666 e 899, tendo em vista que os atos ilícitos descritos pelo Tribunal de origem não se enquadram como os tipificados na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992).

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38223/DF*. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 17.08.20. *DJe* 210. Publicação em 25.08.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1129379/false>. Acesso em: 26 jun. 2022.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração no Mandado de Segurança n. 35.294/DF*. Rel. Min. André Mendonça. Julgamento em 02.05.2022, *DJe* 100, de 25.05.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760948120>. Acesso em: 29 jun. 2022.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37820/DF*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 12.04.2022, *DJe* s/n, de 20.04.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1296333/false>. Acesso em: 29 jun. 2022.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.290.155/SP*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 12.08.2021, *DJe* 167, de 23.08.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1229365/false>. Acesso em: 29 jun. 2022.

Para uma observação mais clara e objetiva, torna-se útil a apresentação das referidas decisões monocráticas no quadro a seguir, destacando se cada uma delas foi explicitamente favorável à aplicação do Tema 899 nos tribunais de contas, enfrentando a matéria, ou se o foi implicitamente, sem afastar a aplicação.

Quadro 4 - Decisões posteriores ao Tema 899

Ministro	Processo	A favor da aplicação do Tema 899 nos processos dos Tribunais de contas, implícita ou explicitamente?
Roberto Barroso	MS n. 38.058/DF	Sim, explicitamente
Ricardo Lewandowski	MS n. 38.113/DF	Sim, explicitamente
Carmem Lúcia	Ag/RE n. 1.354.368/RJ	Sim, implicitamente
Nunes Marques	MS n. 38.223/DF	Sim, explicitamente
Edson Fachin	MS n. 36.750/DF	Sim, explicitamente
Alexandre de Moraes	MS n. 35.430/DF	Sim, explicitamente
Rosa Weber	MS n. 34.467/DF	Sim, explicitamente
André Mendonça	MS 35.294 ED/DF	Sim, explicitamente
Dias Toffoli	MS n. 37.820/DF	Sim, implicitamente
Gilmar Mendes	Ag/RE n. 1.290.155/SP	Sim, implicitamente

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Cumprido ressaltar que os três processos de relatoria do Ministro Luiz Fux encontrados na referida pesquisa não se relacionam diretamente com o tema em estudo, uma vez que ele, na condição de Presidente do STF naquela época, atuava em situações processuais específicas e não fazia parte das Turmas.

Por fim, vale lembrar que na Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5.509/CE⁵³, o STF declarou que, ausente lei nacional, é constitucional a lei estadual que dispõe sobre prescrição (ressarcitória e sancionatória) nos processos dos Tribunais de Contas.

Constata-se, dessa forma, que o entendimento do STF pela prescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas torna-se cada vez mais vigoroso. Desde a fixação da tese em estudo, o STF teve a oportunidade de apreciar, embora monocraticamente, o objeto de debate, analisando especificamente a prescritibilidade ou imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas tendo, reiteradamente, concluído que ela se submete à prescrição.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5509/CE*. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021, *DJe* 54, de 23.02.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 1º jul. 2022.

2.4.4 Impactos decorrentes da adoção da nova interpretação constitucional

É oportuno registrar que a adoção da nova interpretação constitucional relativa à prescrição da pretensão ressarcitória nos processos que tramitam no Tribunal de Contas, com o intuito de formar título executivo de ressarcimento de dano ao erário, deveria ter seu alcance limitado aos processos cujos julgamentos não fossem mais passíveis de recursos na esfera administrativa, em consonância com o art. 24 (incluído pela Lei n. 13.655/2018) da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942)⁵⁴, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Com fundamento no dispositivo em comento, a nova interpretação estabelecida pelo Pretório Excelso, objeto deste trabalho, qual seja, a aplicação da prescrição nos processos dos tribunais de contas, não deveria ter efeitos retroativos, ou seja, não deveria alcançar processos transitados em julgado. Isso porque a norma em exame alicerça-se no princípio da segurança jurídica, cujo objetivo é a garantia da estabilidade das relações jurídicas, e também no princípio da proteção da confiança, que tem como objetivo garantir aos cidadãos relativa certeza no que diz respeito à concretude e perpetuidade de relações jurídicas constituídas.

Não se pode esquecer, ademais, que mesmo antes da inserção desse novo dispositivo na Lindb, o STF já se posicionava no sentido de ser inadmissível ação rescisória quando o julgado fosse consentâneo com o entendimento consolidado à época da decisão rescindenda, ainda que acontecesse posterior superação do precedente,⁵⁵ e que não era cabível ação rescisória embasada em modificação da interpretação de norma, tendo em vista que as mudanças jurisprudenciais

⁵⁴ BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.657/1942*. DOU de 09.09.42, retificado em 08.10.42 e 17.06.43. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 1º jul. 2022.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37820/DF*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 24.02.2017, DJe 54, de 21.3.2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur364872/false>. Acesso em: 21 jun. 2022.

existem e jamais deixarão de existir, devendo o Poder Judiciário garantir as suas próprias decisões, respeitando-as nos limites do tempo em que foram prolatadas⁵⁶.

Por tais razões, não deveria haver qualquer receio quanto à aplicação do novo entendimento pelos Tribunais de Contas, uma vez que não alcançaria os processos cujos julgamentos já tivessem transitado em julgado. Nesses casos, as decisões deveriam prosseguir nos trâmites normais em busca da plena satisfação.

Ocorre, entretanto, que o STF, ao julgar o Tema 899 da repercussão geral, não acatou o voto do Min. Gilmar Mendes, na parte em que propunha a modulação de efeitos, para que a nova interpretação fosse aplicada de modo prospectivo, a partir da data do referido julgado, como se vê na subseção 2.4.2, alínea C.

Conforme se observa, ainda, na alínea I da mesma subseção citada, no julgamento dos embargos de declaração opostos contra o mencionado julgado, o Min. Luís Roberto Barroso trouxe o assunto à tona novamente no sentido de que a) a prescrição fosse aplicada às execuções fundadas em decisão do Tribunal de Contas ajuizadas após a publicação da respectiva ata de julgamento (29/04/2020); e b) quanto às execuções pendentes, o prazo prescricional para cobrança de valores em ressarcimento ao erário, fundada em decisão do Tribunal de Contas, deveria ser contado a partir do mesmo marco temporal. Entrementes, foi voto vencido.

Verifica-se que a modulação de efeitos nos moldes sugeridos acima seria a medida mais acertada, pois, além de seguir a regra insculpida no art. 24 da Lindb, transcrito alhures, e a jurisprudência do próprio STF, não criaria uma cascata de extinções de processos de execução fundados em decisões de tribunais de contas, constituídos numa época em que esses órgãos se norteavam pela imprescritibilidade então sustentada pela própria Suprema Corte. Além disso, houve reflexos negativos também no âmbito dos processos dos tribunais de contas formadores de tais títulos executivos, como será visto na subseção seguinte.

2.4.5 Normativos do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA sobre prescrição

Indo ao encontro da primeira parte da pergunta formulada na problematização (De que forma a tese fixada no Tema 899 do STF foi recepcionada pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA e como a oportunidade pode ser aproveitada para o melhor funcionamento desses órgãos?), a segunda fase evolutiva da aplicação da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AR 5.261/RS. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgamento em 23.10.2019, DJe de 19.11.2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 21 jun. 2022.

tribunais de contas em estudo deu-se com a edição da Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022, do TCU⁵⁷, que se encontra em anexo.

O TCM-PA seguiu o exemplo do TCU. Contudo, optou por promover a alteração de sua Lei Orgânica (Lei Complementar n. 109/2016), por meio da Lei Complementar n. 156 de 22 de novembro de 2022, dispondo sobre a prescrição, conforme se vê em anexo.

O TCE-PA, por sua vez, enquanto não possuía normativo próprio, aplicava a referida resolução do TCU nos seus processos, por força de sua Lei Orgânica (Lei Complementar 81/2012, art. 104, I), que prevê tal integração. Todavia, em 23 de maio de 2023, editou sua própria Resolução (n. 19.503/2023), que também se encontra anexada ao presente trabalho.

Para evidenciar a aplicação do instituto da prescrição no TCU, a partir da publicação da Resolução TCU n. 344/2022, foi realizado levantamento de acórdãos na “Pesquisa Integrada”⁵⁸ do portal eletrônico do referido Tribunal na *internet*, do período de 21/10/2022 até 1º/2/2024, utilizando a seguinte sequência de palavras-chave: “prescrição resolução 344 arquivamento”, o que resultou numa listagem de 625 (seiscentos e vinte e cinco) julgados.

Por sua vez, o levantamento de acórdãos na “pesquisa integrada”⁵⁹ do portal eletrônico do TCE/PA, empregando a palavra-chave “prescrição”, com filtragem por “ano da sessão plenária” (2023) e por decisões do tipo “arquivar-prescrição”, evidenciou a existência de 881 (oitocentos e oitenta e um) julgados, no período compreendido entre a publicação da Resolução TCE-PA n. 19.503, que se deu em 23/05/2023, até 05/02/2024, data da pesquisa.

⁵⁷ Observação: nesta subseção, todas as citações diretas extraídas da Resolução TCU n. 344/2022 são extraídas da seguinte fonte:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução 344/2022*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 1º jul. 2022.

Por sua vez, todas as citações diretas extraídas da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023 são retiradas da fonte a seguir:

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numerosolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

Finalmente, as citações diretas alusivas à Lei Complementar n. 109/2016 alterada pela Lei Complementar n. 156/2022 são colhidas da fonte subseqüente:

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. *Lei Complementar n. 109/2016 alterada pela Lei Complementar n. 156/2022*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-complementar-n-109-2016-para-ementa-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para?origin=instituicao>. Acesso em: 29 nov. 2023.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Pesquisa Integrada. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1º fev. 2024.

⁵⁹ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). Pesquisa Integrada. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/pesquisa/resultados?b=acordaos&q=prescricao%20ano-sessao-plenaria%3A%222023%22%20decisooes%3A%22ARQUIVAR%20-%20PRESCRICAO%22#colunas-wrapper>. Acesso em: 2 fev. 2024.

Quanto ao TCM-PA, sua norma relativa à prescrição ainda está pendente de efetiva aplicação, de modo que nenhum processo foi arquivado com base nesse diploma legal, conforme pesquisa realizada no seu sítio eletrônico⁶⁰, com as palavras-chave “prescrição ressarcitória” e “prescrição de ressarcimento”.

Esses instrumentos merecem uma análise criteriosa, com sugestões de alterações visando ao aperfeiçoamento, uma vez que suas interpretações jurisprudenciais vêm sofrendo oscilações, principalmente a respeito da prescrição intercorrente, de certos marcos interruptivos e da apreciação da ocorrência desse instituto em processos já transitados em julgado, valendo tecer alguns comentários sobre as balizas que devem ser observadas por esses normativos, os quais serão úteis à finalidade deste trabalho.

É oportuno destacar, ainda, que o TCU, por meio da Resolução n. 367, de 13 de março de 2024, fez relevantes alterações na Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022, que regula a aplicação da prescrição no âmbito do TCU, fato esse que se entrelaça com descritos acima que também merece algumas considerações.

A) Do princípio da legalidade

Primeiramente, é preciso relembrar que a ordem constitucional pátria elegeu o *princípio da legalidade* como referencial básico para a atuação dos agentes privados (art. 5º, inciso II, CF)⁶¹ e públicos (art. 37, caput, CF)⁶².

Sobre o princípio da legalidade, enfatiza Mendes e Branco (2013, p. 814) que somente a lei pode criar regras jurídicas, no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora, a qual deve ser geral e abstrata, isto é, válida em face de todas as pessoas e reguladora de todos os casos que nela se situam no presente e no futuro. Deve, ainda, possuir natureza material, como razão e costumes fundamentais do Estado de Direito, que leva em conta o conteúdo e a finalidade do ato legislativo, e sua conformidade a princípios e valores compartilhados em sociedade, o que fortalece o liame entre legalidade e legitimidade. Ademais,

⁶⁰ PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pesquisa Integrada. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/?s=prescri%C3%A7%C3%A3o+ressarcit%C3%B3ria+>. Acesso em: 5 fev. 2024.

⁶¹ “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:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]”

⁶² “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)”.

a lei também precisa ser formal, como norma produzida pelo órgão competente (Poder Legislativo) segundo o processo legislativo previsto na Constituição.

Afirma o mesmo Mendes e Branco (2013) que o princípio da legalidade abrange tanto a ideia de supremacia da lei, nos termos acima comentados, quanto a de reserva legal, que consiste na exigência de que algumas matérias devem ser disciplinadas diretamente por meio de lei.

Diante de tais considerações, com a devida vênua ao entendimento do TCU, no sentido de que “a prescrição no âmbito dos processos de controle externo não é matéria de estrita previsão legal”⁶³ (exposto no referido Acórdão n. 420/2024, prolatado no Processo n. 005.703/2024-7, que resultou na Resolução TCU n. 367), observa-se que esse instituto, em especial na seara do direito público, configura-se como matéria limitada à reserva de lei em sentido formal e material, haja vista que a sua ocorrência resultará na relativização da indisponibilidade do interesse público. Em outras palavras, não se pode dispor do interesse público de outra forma que não seja por meio de lei, em sentido material e formal.

A respeito do assunto, Mello (2023, p. 65) comenta que “o princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público”.

É justamente por isso que, para sanear a ausência de regramento legal específico sobre a prescrição, deve-se priorizar soluções já presentes no ordenamento jurídico para casos semelhantes, o que impõe a utilização da analogia, como bem determinou o STF. Caso o pensamento do TCU exposto acima fosse realmente válido, não seria preciso valer-se desse método de integração; bastaria a edição de simples resolução para regular, por si só, toda a matéria, o que, além de ferir o princípio da legalidade, entraria em contradição com o art. 1º da Resolução TCU n. 344/2022, que explicitamente afirma que prescrição observará a Lei n. 9.873/1999, *in verbis*:

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

Realmente, ante a inexistência de lei sobre prescrição relativa aos processos no Tribunal de Contas da União, o Min. Gilmar Mendes, em voto proferido na ADI n. 5.509/CE, destacou

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 420/2024, Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

que “O que há, do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, no âmbito federal, é a adoção supletiva do art. 1º da Lei 9.873/1999, que dispõe sobre a ‘prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta’”⁶⁴.

É necessário pontuar, entretanto, que a aplicação da referida analogia deve se limitar a um tempo razoável à edição de lei própria. É inadmissível que se valha desse meio indefinidamente. Logo, cada tribunal de contas deve envidar esforços para disciplinar a prescrição por meio de lei em sentido formal e material em tempo razoável, como será sugerido em notas técnicas direcionadas aos tribunais aqui discutidos, quando for o caso.

B) Do princípio da isonomia

Outro assunto também se mostra digno de consideração. É que os mencionados normativos devem primar pela observância do *princípio da isonomia* (art. 5º, *caput*, CF e art. 37, *caput*, CF), o qual, como afirma Mello (2010, p. 10), não se satisfaz com a simples recordação da definição de Aristóteles, para quem a igualdade consistia em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

De fato, as leis têm como característica discriminar situações para sujeitá-las aos seus ditames, sendo fundamental que tais discriminações sejam legítimas, isto é, sejam pautadas em critérios distintivos que justifiquem os tratamentos jurídicos diferentes.

Como enfatiza o mesmo Mello (2010, p. 18), a ordem jurídica, amparada no princípio da igualdade, tem como objetivo impedir desigualdades fortuitas ou injustificadas. Para atingir esse alvo, o sistema normativo desenvolveu fórmula com aptidão de impossibilitar, o quanto possível, a concretização de tais resultados, uma vez que, ao exigir igualdade, garante que os preceitos genéricos e abstratos, bem como os atos concretos atinjam a todos sem caracterizações arbitrárias, quer sejam vantajosas quer sejam prejudiciais.

Ora, os processos que tramitam nos tribunais de contas, passíveis de resultar em títulos executivos extrajudiciais, possuem uma peculiaridade interessante, pois o julgamento das contas tem natureza declaratória, sendo, portanto, imprescritível, mas, quando for o caso, a parte que determina o ressarcimento ao erário ou a punição por meio de pagamento de multas detém

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n° 5.509/CE*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021. Publicação em 23.02.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em: 12 jan. 2024.

natureza condenatória, e, desse modo, configura-se como prescritível, segundo o novo entendimento jurisprudencial do STF, demonstrado ao longo deste trabalho.

Olhando pelo prisma da igualdade, quando os normativos que tratam da prescrição nos tribunais de contas estipulam que, reconhecida a incidência desse instituto, o processo deve ser arquivado sem o julgamento das contas, por economia processual, salvo em determinados casos que sejam importantes para fomentar o controle social, essa ressalva deve estar amarrada em critérios objetivos que sejam capazes de garantir que todos os que se enquadrem neles recebam o mesmo tratamento, impedindo qualquer decisão discricionária sobre qual processo será julgado ou não, pois, sem tais critérios, tais decisões seriam arbitrárias.

Com base nesses fundamentos, a nota técnica relativa ao normativo de cada tribunal tratado neste estudo deverá verificar se o princípio da igualdade foi observado na estipulação de critérios para o julgamento de processos cujas pretensões punitivas e ressarcitórias foram atingidas pela prescrição, sugerindo os devidos ajustes, quando for o caso.

C) Da unicidade da interrupção prescricional por fase processual

Outro quesito que merece destaque é o número de vezes que as interrupções da prescrição podem ocorrer durante o trâmite processual, sem dificultar ou inviabilizar a incidência desse instituto.

Ora, em que pese o princípio da unicidade da interrupção prescricional⁶⁵, expresso pelo art. 202, *caput*, do Código Civil, não possa ser aplicado integralmente na esfera da Lei n. 9.873/1999, deveria ser adotado em cada uma de suas fases processuais, estendendo o mesmo raciocínio aos normativos dos tribunais de contas.

O referido dispositivo do Código Civil, ao dispor que a interrupção da prescrição deverá acontecer apenas uma vez, tem como meta evitar que o trâmite processual se estenda em demasia, mediante várias interrupções da prescrição, impedindo, assim, a perpetuidade da incerteza e da insegurança nas relações jurídicas.

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso Especial n. 1786266 - DF (2018/0330099-4)*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.

Verifica-se que as mesmas razões devem direcionar os processos de controle, em especial, os que tramitam nos tribunais de contas, uma vez que tais motivos são perfeitamente compatíveis com suas peculiaridades.

Prates (2005) fez um interessante estudo sobre a Lei n. 9.873/1999 cujas observações são inteiramente aplicáveis aos normativos dos tribunais de contas que regulamentam a referida lei. Segundo ele, os atos interruptivos previstos no art. 2º da Lei n. 9.873/1999⁶⁶ constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis. Isso significa que cada um desses atos somente pode ocorrer uma única vez e em momento próprio, tendo em vista que realizado o ato posterior, não há possibilidade de se praticar o ato logicamente anterior.

Destaca, desse modo, que o processo administrativo punitivo deve ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam: 1) investigativa, destinada à apuração dos fatos; 2) contraditória, que se inicia com a citação do suposto infrator, oportunizando a ele o contraditório e a ampla defesa; 3) decisória, referente à decisão inicial recorrível; e 4) recursal, onde ocorre a decisão final no plano administrativo.

Constata-se que os processos que tramitam nos tribunais de contas, com as devidas adaptações, seguem esse mesmo curso e, portanto, deveriam adotar discernimento idêntico.

Prates (2005) observa, ainda, que os incisos do art. 2º da Lei n. 9.873/1999 não seguem essa ordem. No entanto, a seu ver, essa falta de técnica legislativa não se consubstancia como argumento suficiente para, sozinho, infirmar a sucessão sugerida.

Vale registrar que o inciso IV (qualquer ato inequívoco de tentativa de conciliação), foi incluído na Lei n. 9.873/1999 pela Lei n. 11.941/2009, posterior, portanto, ao estudo de Prates (2005), que aconteceu em 2006. No entanto, essa alteração legal não é capaz de mudar em nada as fases processuais propostas, tendo em vista que a tentativa de conciliação pode ocorrer em qualquer momento processual e não se configura como uma fase própria.

Realmente, a sucessão cronológica das fases processuais se mostra irrefutável e uma única interrupção em cada uma delas deve ser adotada pela legislação relativa à matéria nas cortes de contas, como medida impeditiva de uma sutil inaplicabilidade da prescrição.

⁶⁶ “Art. 2 Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

Essa regra não pode ser compreendida como aplicadora da prescrição com celeridade exacerbada e temerária, haja vista que, se for adotada e não houver tentativa de conciliação, o trâmite processual ainda poderá perdurar por quase vinte anos.

Com efeito, como são quatro fases processuais, se a interrupção ocorrer próxima ao término do prazo quinquenal de cada fase, o processo terá duração de quase vinte anos. Se ocorrer interrupção por conta de tentativa de conciliação, que resultar infrutífera, o trâmite processual poderá se estender por um tempo ainda maior.

Impende ressaltar que o STF já se deu conta de que as inúmeras interrupções da prescrição podem inviabilizar a incidência desse instituto, de tal modo que já surgem julgados que fogem da aplicação das regras interruptivas da prescrição previstas na Lei n. 9.873/1999 para se valerem da regra da unicidade da interrupção prescricional do Código Civil, como se verifica nos seguintes julgados: MS n. 37.578/DF AgR, DJe 7/12/2023; MS n. 37.941/DF AgR, DJe 1/6/2023; MS n. 37.627/DF AgR, DJe 28/4/2023; e MS n. 36.461/DF AgR, DJe 23/1/2023.

Por essas razões, visando ao aperfeiçoamento dos normativos que regulam a prescrição, no momento da apresentação das notas técnicas serão feitas sugestões no sentido de que a interrupção da prescrição ocorra uma única vez em cada fase processual, podendo acontecer mais de uma vez apenas no caso de tentativa de conciliação.

D) Do prazo para a apreciação da prescrição nos processos transitados em julgado

Esse ponto também se mostra digno de registro. É que o TCU, por meio da Resolução n. 367, de 13 de março de 2024, por razões pragmáticas, resolveu revogar o art. 18 da Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022, que regula a aplicação da prescrição no âmbito do TCU.

O citado art. 18 determinava que “O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma”.

A principal razão para tanto, como se vê no Acórdão n. 420/2024, prolatado no Processo n. 005.703/2024-7⁶⁷, que resultou na Resolução TCU n. 367, foi a constatação de que não faria sentido enviar títulos executivos oriundos de processos nos quais o instituto da prescrição não fora apreciado pelo tribunal de contas, e, conseqüentemente já chegassem prescritos no Judiciário, já que o STF permitiu a aplicação retroativa da tese fixada no Tema 899, conforme comentado na subseção anterior.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

Desse modo, no afã de tentar proteger o erário, poderia causar-lhe ainda mais prejuízos, com toda a movimentação de um título executivo constituído em processo prescrito no tribunal de contas, no órgão competente para promover a execução e no Poder Judiciário, com possibilidade de condenação em honorários advocatícios. Eis os apontamentos, extraídos do referido Acórdão n. 420/2024:

O art. 18 da Resolução 344 estabelece que as regras dispostas nessa norma somente se aplicam “aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU”, até a data de sua publicação (11/10/2022).

Ocorre que a aplicação dessa regra tem trazido problemas de ordem prática, notadamente porque há significativo volume de decisões do TCU transitadas em julgado, que somam expressiva quantia, mas que ainda não foram objeto de ajuizamento de execução judicial ou cuja execução ainda não foi concluída. Entre outras dificuldades, atentam contra o interesse público as evidências de que muitos desses processos têm tido a execução frustrada e, não bastasse, têm ensejado dispêndios para a União com condenações ao pagamento de honorários advocatícios no âmbito do Poder Judiciário.

Em resposta às diligências promovidas no âmbito do TC-024.574/2008-2, por determinação constante do Acórdão 1.103/2023-Plenário, unidades da Advocacia-Geral da União (AGU), em manifestações às peças 169 a 171 daqueles autos, informaram a existência de risco elevado de sucumbência na execução dos títulos constituídos sob a égide da tese da imprescritibilidade, dado o potencial prejuízo que a mudança do antigo entendimento tende a gerar ao Erário, porquanto tem preponderado na esfera judicial o reconhecimento da prescrição nos processos de controle externo com base na Lei 9.873/1999, ou mesmo na Resolução-TCU 344/2022, em relação aos referidos títulos executivos, sem distinguir se esses títulos são anteriores ou posteriores a tal resolução.

A Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade (PNPRO) asseverou que a discussão judicial acerca da prescrição já ocorria antes de publicada a Resolução-TCU 344/2022, em vista da consolidação da jurisprudência que reconhecia a incidência da Lei 9.873/1999, anotando que, recentemente, há tendência nos juízos de primeira instância de avaliar os marcos interruptivos, com solicitação à União de manifestação a esse respeito logo após o ajuizamento da demanda.

Segundo aquela unidade, “defender que não deve ser reconhecida a prescrição aos processos julgados anteriormente à Resolução-TCU 344/2022 violaria o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário (RE) 636.886/AL, que fixou a tese de Repercussão Geral pertinente ao Tema 899, no sentido de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

A PNPRO informou que tem atuado objetivando demonstrar em juízo o não decurso dos prazos previstos na Lei 9.873/1999 em execuções dos acórdãos para cobrança dos créditos e em ações anulatórias propostas contra o TCU, bem como para avaliar os riscos judiciais antes mesmo da propositura da demanda.

A Procuradoria Nacional Federal de Cobrança Extrajudicial (PNFEXTRA) pontuou que a aplicação do fator temporal estabelecido no art. 18 da Resolução-TCU 344/2022 mostra-se “arriscada”, pelo fato de as decisões judiciais seguirem o entendimento do STF no Tema 899 da Repercussão Geral com efeitos retroativos.

A Consultoria Jurídica do TCU (Conjur), também chamada em diligência, informou que tem recebido demandas para análise do tema em execuções já ajuizadas ou em processos nos quais atos do TCU são atacados, feitas diretamente pelos próprios magistrados ou por órgãos da advocacia pública federal responsáveis pela defesa da União, não importando se os processos apreciados pelo TCU tiveram, ou não, a análise efetuada com base na Resolução-TCU 344/2022.

A Conjur também registrou que tem recebido diversas solicitações da AGU, previamente ao ajuizamento de ações de execução, de dados sobre os marcos interruptivos ou suspensivos para verificar a incidência da prescrição à luz do entendimento fixado no RE 636.886 e da Resolução-TCU 344/2022, de modo a evitar a tramitação de ações com pouca chance de sucesso e provável ônus de sucumbência à União.

Todavia, ponderou o TCU que essa análise retroativa, de ofício ou por meio de simples petição, por razões lógicas ou jurídicas, não poderia retroagir indefinidamente. Assim, entendeu que a solução para a questão é extraída, por analogia, do art. 1º-A da Lei n. 9.873/1999, segundo o qual “Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.”

Ressaltou, ademais, que esse regramento, que fixa o prazo de cinco anos para a cobrança do crédito fiscal, também está amparado, analogicamente, no art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN) c/c o art. 40 da Lei de Execuções Fiscais (LEF), conforme entendimento do Min. Alexandre de Moraes, exposto no voto como relator do RE n. 636.886, relativo ao Tema 899 da repercussão geral, prazo esse que, de acordo com o art. 35 da Lei n. 8.433/1992 (Lei Orgânica do TCU)⁶⁸, coincide com o estabelecido para o conhecimento do recurso de revisão.

Portanto, o art. 18, acima transcrito, foi revogado e o parágrafo único do art. 10, modificado, nos seguintes termos:

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. (NR) (Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

⁶⁸ “Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado”.

Extrai-se do acórdão em comento (n. 420/2024) que o prazo fixado para a análise da prescrição, nos processos em que isso não foi realizado pela corte de contas, se atrelou ao recurso de revisão no TCU por coincidência, já que o prazo para o pedido de revisão nesse tribunal, o qual detém natureza de pedido de rescisão, também é de cinco anos.

Sendo assim, uma interpretação possível seria no sentido de que nos tribunais de contas em que tais pedidos de natureza rescisória tenham prazo menor para a sua propositura, deveria prevalecer o prazo quinquenal em detrimento do prazo do pedido rescisório, para que o pragmatismo visado pudesse ser melhor alcançado.

A título de exemplo, se o TCE-PA fizesse a mesma alteração, com a adaptação ao prazo bienal de seu pedido de rescisão, como sua Resolução TCE-PA 19.503 foi publicada em 23 de maio de 2023, esse tribunal poderia verificar se houve prescrição nos processos transitados em julgado retroativamente até de 23 de maio de 2021. Com certeza, o efeito prático não seria proporcional àquele alcançado pelo TCU, o qual, além de retroagir um quinquênio em tais exames, teve a publicação de sua resolução anteriormente (11/10/2022), podendo retroagir em tal análise até 11 de outubro de 2017.

Por essa interpretação, caso o TCE-PA e o TCM-PA optassem por alterar seus normativos à semelhança do TCU, deveriam primar pelos efeitos pragmáticos, com a adoção da possibilidade de apreciar se houve a ocorrência da prescrição nos processos que transitaram em julgado em tempo razoável, o qual seria de cinco anos anteriores às publicações de seus normativos.

Isso não se configuraria uma nova hipótese de vício transrescisório, haja vista que a principal característica desse tipo de vício é sua alegação não se prender a prazo algum, podendo ser suscitado a qualquer tempo e grau de jurisdição. No caso em estudo (de análise de prescrição em processo transitado em julgado), como afirmado, isso só poderia ser feito até cinco anos anteriores à publicação do ato normativo, com a função pragmática de impedir o desperdício de recursos com o trâmite de processos de execução prescritos no Judiciário, bem como de eventual condenação em honorários advocatícios.

No entanto, o meio mais prático, embora não alcance os efeitos pragmáticos na mesma proporção do TCU, seria possibilitar a análise da prescrição, nos processos em que isso não foi feito, somente no prazo do pedido de rescisão e de revisão, no âmbito do TCE-PA e do TCM-PA, respectivamente, cujo prazo para a propositura, em ambas as cortes, é de dois anos.

Como os normativos se encontram na atualidade, permitindo a aplicação da prescrição da pretensão ressarcitória somente a partir de sua publicação, a boa técnica processual não autoriza tal apreciação se não houver rescisão do pedido. Em outras palavras, para se adentrar

na análise da ocorrência da prescrição, é preciso rescindir o trânsito em julgado por um dos motivos legais.

Sendo assim, a alteração seria útil porque possibilitaria não apenas a pura e simples análise da ocorrência da prescrição nos pedidos rescisórios, como autorizaria tal provocação por meio de simples petição ou até mesmo de ofício pelo tribunal.

Antes, porém, de fazer qualquer alteração em seus normativos quanto a esse aspecto seria conveniente que cada tribuna fizesse um levantamento dos processos que seriam afetados, bem como seu potencial impacto financeiro, para avaliar a real necessidade de tal modificação diante dos efeitos práticos que seriam alcançados.

E) Do marco inicial da contagem de prazo da prescrição intercorrente

Uma inovação da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023 diante do ato que a inspirou, a Resolução TCU n. 344/2022, é a redação do art. 8º, ao dispor que “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, por mais de 3 (três) anos, após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º”.

Por seu turno, o inciso II do § 5º do art. 5º preceitua que “§ 5º São atos inequívocos de apuração do fato, dentre outros, os seguintes: [...] II – Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades;”.

Já o art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022 prescreve que “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

Nota-se que a regra do TCE-PA determina a aplicação da prescrição intercorrente somente “após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º”, que é o “Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades”.

O resultado dessa diferença redacional é de grande importância, principalmente para os processos de transferência voluntária, cujas contas são prestadas primeiramente à instituição concedente dos recursos, pois enquanto a prescrição intercorrente incide nessa fase processual interna no âmbito da concedente nos Processos de competência do TCU e antes da emissão do relatório técnico no âmbito dessa corte, isso não acontece nos processos de competência do TCE-PA.

Em outras palavras, nos processos de transferência voluntária, de competência do TCE-PA, a prescrição intercorrente não é aplicável enquanto o processo tramita no campo da concedente, mas somente na esfera desse tribunal, a partir do relatório preliminar que apontar irregularidades.

A primeira crítica em relação a essa regra é que ela é capaz de ferir o princípio da isonomia entre os jurisdicionados, na medida em que estes podem ter processos remetidos pela concedente na mesma data e os relatórios técnicos serem expedidos em datas diversas.

Vejamos um exemplo: os jurisdicionados A e B têm suas contas remetidas pela concedente ao TCE-PA na data de 1º/02/2024, ambos com relatório do controle interno datado de 15/01/2024, apontando irregularidades. No dia 1º/03/2024, é elaborado o relatório técnico do tribunal apontando irregularidades nas contas do jurisdicionado A. O processo fica paralisado por três anos e um dia. No dia 02/03/2027, incide a prescrição trienal intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva, com o consequente arquivamento do feito. Já as contas do jurisdicionado B recebem o relatório técnico apontando irregularidade somente na data de 14/01/2029 e fica paralisado até o dia 15/01/2032, quando incide a prescrição intercorrente. Assim, o jurisdicionado A teria seu processo extinto pela prescrição intercorrente no dia 02/03/2027, enquanto que com o processo do jurisdicionado B isso só ocorreria em 15/01/2032.

E a desigualdade seria ainda pior se o processo do jurisdicionado B viesse a tramitar com interrupções nas proximidades dos prazos de prescrição, podendo experimentar a condenação vinte anos ou mais depois da extinção do processo do jurisdicionado A.

A segunda crítica é que se o TCE-PA impõe a si mesmo o dever de observar a prescrição intercorrente, por que haveria de não impor a mesma regra ao concedente dos recursos, que também é seu jurisdicionado?

A eventual alegação de que não se responsabiliza pelos trâmites processuais fora dos seus domínios não se sustenta, pois ele tem o poder não apenas de determinar que haja celeridade processual na fase interna dos seus jurisdicionados, como também que esses órgãos promovam a responsabilização de quem deu causa à prescrição.

Com objetivo de afastar eventual interpretação no sentido positivado pela Resolução TCE-PA n. 19.503 aqui discutido, o TCU, por meio da Resolução TCU n. 367/2024, inseriu o § 3º no art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022, com o seguinte teor: “§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”. Em outras palavras, a prescrição intercorrente aplica-se em todas as fases processuais, quer sejam no âmbito da corte de contas quer sejam na fase interna dos órgãos jurisdicionados.

Por tais razões, o assunto será retomado nas notas técnicas, onde serão feitas sugestões de aperfeiçoamento do respectivo normativo.

F) Da interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos

A Resolução TCU n. 367/2024 alterou também o art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, conforme o quadro a seguir que compara a redação original e a alterada:

Quadro 5 - Comparações entre as redações do art. 6º da Resolução n. 344Q2024

Redação original do art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022	Redação do art. 6º e parágrafos da Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024
<p>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.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p>	<p>Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. <i>(NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</i></p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. <i>(AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</i></p> <p>§ 2º O disposto no <i>caput</i> não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo. <i>(AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</i></p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

A interpretação predominantemente literal da redação original do art. 6º e seu parágrafo único acima transcritos era no sentido de que todo e qualquer ato processual, em toda e qualquer instância, poderia interromper a prescrição no tribunal de contas. E esse entendimento foi acolhido em julgado do TCU, como se vê no Acórdão n. 11.722/2023⁶⁹, da Primeira Câmara,

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 037.664/2019*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11722%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 05 abr. 2024.

de relatoria do Min. Benjamin Zymler, cujo trecho que interessa a este trabalho transcreve-se a seguir:

13. No que se refere à prescrição, entendo que esta não restou configurada à luz da Resolução TCU 344/2022.
14. Conforme o art. 6º da norma, “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” (grifos acrescidos).
15. O parágrafo único do dispositivo detalha o caput, ao preceituar que a regra acima anunciada se aplica:
“[...] aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.”
16. Como se vê, tanto o caput quanto o parágrafo único utilizam a conjunção alternativa “ou” para ilustrar as hipóteses em que há aproveitamento de causas interruptivas ocorridas em outro processo.
17. Nessa perspectiva, basta que o outro processo apure fato coincidente com o apreciado nesta Corte de Contas, não sendo obrigatório que os autos se desenvolvam na esfera administrativa e estejam na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apreciação.
18. Isso implica dizer que os atos de apuração e persecução na esfera judicial, sejam os realizados pelos órgãos de instrução policial e do Ministério Público competente, sejam os praticados pelo juízo competente, podem ser considerados como causa interruptivas da contagem na prescrição no âmbito do TCU, se tiverem como objeto o mesmo fato em análise neste Tribunal.

Por outro lado, o Min. Jhonatan de Jesus, relator os Acórdãos 13.080⁷⁰ e 13.267⁷¹, ambos de 2023, da Primeira Câmara do TCU, manifestou-se contrariamente à referida interpretação, alegando que intenção da norma não é essa, sob pena de subversão do conceito de prescrição, que consiste na extinção da pretensão do titular do direito de buscar a reparação ou recuperação. Ou seja, a prescrição pune aquele que tinha o dever de agir e permaneceu inerte (teoria da *actio nata*), conforme pacífico entendimento do STJ (AgR no REsp n. 1.324.764/PB, REsp n. 1.257.387/RS).

O Ministro Jhonatan conclui seu raciocínio afirmando: “presume-se, pois, que as instituições com dever de agir ajam com celeridade, sem aguardar, inertes, o desenrolar da ação em outros órgãos.” Arremata que atos que em nada contribuem para a instrução processual ou

⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.080/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13080%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 08 abr. 2024.

⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.267/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13267%2520ANOACORDAO%253A2023>. Acesso em: 08 abr. 2024.

para a convicção do julgador não poderiam ser tomados de empréstimo, apenas para o fim de evitar a prescrição.

O Grupo de Trabalho constituído por intermédio da Ordem de Serviço-TCU n. 2, de 18 de dezembro de 2023, com o objetivo de apresentar ao Plenário do TCU proposta de atualização da Resolução TCU n. 344/2022, cujas conclusões foram adotadas como relatório pelo relator do Acórdão n. 420/2024 citato alhures, Min. Walton Alencar Rodrigues, entendeu que a melhor interpretação é a restritiva pelos seguintes motivos:

Primeiro: o prazo prescricional corre contra quem tem o dever de agir. No caso, o TCU. Portanto, o Tribunal somente pode se beneficiar de causas interruptivas que decorram de atos praticados pelo próprio TCU ou por quem tenha a atribuição de praticar algum ato do qual o TCU dependa ou, conforme constou do art. 6º da Resolução, “que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração”.

O exemplo mais representativo é o da tomada de contas especial instaurada pelo órgão repassador de transferências voluntárias, pois, neste caso, o recebedor dos recursos não presta contas ao TCU, mas sim ao referido órgão, de quem o Tribunal receberá o processo, se o gestor for omissivo no seu dever de prestar contas ou suas contas não forem aprovadas pelo repassador.

Segundo: haveria certa incoerência em o TCU invocar o princípio da independência das instâncias para negar os efeitos de atos praticados em outras instâncias que tenham sido favoráveis ao responsável, como, uma decisão absolutória, mas, por outro lado, invocar esses mesmos atos para impedir os efeitos da prescrição em virtude da inércia do TCU;

Terceiro: a tendência no STF é em sentido contrário, ou seja, reduzir as hipóteses de causas interruptivas, o que desaconselha a interpretação extensiva. Sobre o assunto, os seguintes precedentes: MS 37.941 AgR e MS 38.627 AgR.

Por esses motivos, a Resolução TCU n. 367/2024 deu nova redação do art. 6º e seus parágrafos da Resolução n. 344/2022, conforme transcrito no quadro acima.

Verifica-se que a alteração foi pertinente e merece a adesão dos demais nos tribunais, com o fim de evitar interpretação predominantemente literal de dispositivo com redação semelhante à redação original do art. 6º e parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, no sentido de que todo e qualquer ato processual, em toda e qualquer instância, poderia interromper a prescrição no tribunal de contas. Por conseguinte, nas notas técnicas, serão feitas sugestões com tais objetivos.

G) Dos marcos interruptivos objetivos e subjetivos

No mesmo acórdão n. 420/2024, foram tecidos comentários sobre os marcos interruptivos, com uma pequena medida aditiva para inserir o § 5º no art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022. No entanto, infere-se que, tanto as ponderações feitas quanto a própria inserção

do novo dispositivo, consistiram mais em adequação interpretativa, não havendo necessidade de alteração nos normativos dos demais tribunais de contas aqui tratados (TCE-PA e TCM-PA).

Com essas considerações, pretendendo um estudo mais objetivo atrelado à finalidade deste mestrado profissional consistente em projeto de intervenção nos citados órgãos (TCU, TCE-PA e TCM-PA), tais análises serão individualizadas por meio de notas técnicas, anexas a esta dissertação.

2.4.6 A Decadência no Tribunal de Contas

Houve evolução jurisprudencial no STF também a respeito dos atos sujeitos a registro, sendo que esse tribunal entendia inicialmente que o TCU não se submetia ao quinquênio decadencial estipulado pelo art. 54 da Lei n. 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) e sequer tinha obrigação de oportunizar o contraditório ao interessado.

Realmente, como lembrado pelo Min. Edson Fachin, por ocasião do julgamento do RE n. 636.553/RS⁷², que teve início em 10 de outubro de 2019, relativo ao Tema 445 da repercussão geral, desde o julgamento do MS n. 3.881, de relatoria do Ministro Nelson Hungria, proferido pelo Plenário do STF em 22.11.1957, o STF vinha entendendo que o ato de concessão de aposentadoria, pensão ou reforma possuía natureza de ato complexo e, como tal, necessitava da conjugação da vontade do órgão concedente e do tribunal de contas para que se perfectibilizasse.

Por essa razão, mesmo após a edição da Lei n. 9.784/1999, a Suprema Corte consolidou o entendimento de que o mencionado art. 54 não poderia ser aplicado no período entre a publicação do ato pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pela corte de contas, pois, como possuiria natureza complexa, ainda inexistiria ato acabado.

Ocorre que, como destacou o Min. Gilmar Mendes, relator do citado recurso extraordinário relativo ao Tema 445, no julgamento do MS n. 25.116, Pleno, DJe 10.2.2011, o Ministro Ayres Britto apresentou voto que implementou avanço jurisprudencial, o que resultou na fixação de cinco anos para a atuação administrativa do Tribunal de Contas no processo de apreciação da legalidade e registro das aposentadorias e pensões sem a participação do interessado no processo. Contudo, ultrapassado esse prazo seria necessário oportunizar o

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.553/RS*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 19.02.2020. DJe-129. Divulgação: 25-05-2020, publicação: 26-05-2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425435/false>. Acesso em: 25 dez. 2023.

contraditório, possibilitando o exercício da ampla defesa ao interessado, nos limites do devido processo legal.

Ademais, no julgamento do MS n. 24.781, DJe 9.6.2011, de relatoria da Min. Ellen Gracie, no qual o Min. Gilmar Mendes foi designado redator para o acórdão, o Pleno do STF fixou duas premissas importantes: 1) o prazo razoável a ser observado pelo TCU, após o qual será necessário contraditório, é de cinco anos; e 2) o prazo quinquenal inicia-se a partir da data da chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem.

Assim, com a edição da Súmula Vinculante n. 3, consolidou-se o entendimento de que nem mesmo seria necessário o respeito ao contraditório e à ampla defesa quando da apreciação do ato pelo Tribunal de Contas, justamente porque até essa análise para fins de registro, em atendimento ao disposto no art. 71, III, da CF, o ato de concessão de aposentadoria não estaria acabado, pois possuiria natureza de ato complexo, e, desse modo, poderia ser revisto a qualquer tempo.

Todavia, a proposição final da Súmula Vinculante em comento foi flexibilizada pelo STF, o qual passou a entender que o Tribunal de Contas precisava observar os princípios do contraditório e da ampla defesa quando a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão fosse realizada após cinco anos, contados do ingresso do processo na Corte de Contas.

Nesse contexto, o Min. Gilmar Mendes, relator do RE n. 636.553/RS, Tema 445 da repercussão geral, propunha inicialmente a reafirmação da jurisprudência, com a fixação da seguinte tese:

O Tribunal de Contas da União não está adstrito ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Todavia, caso ultrapassados mais de cinco anos do recebimento pela Corte de Contas do referido procedimento, sem que tenha havido a apreciação de sua legalidade, deve ser assegurado aos interessados o uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Alexandre de Moraes, que davam parcial provimento ao recurso extraordinário, o julgamento foi suspenso e retomado no dia 12 de fevereiro de 2020 com o voto vogal do Min. Edson Fachin, o qual, fundamentado na doutrina, propôs uma reviravolta jurisprudencial, com a aplicação da decadência nos processos de atos sujeitos a registro, questionando, de início, a natureza de tais atos.

Como destacou o referido ministro, fundamentado em Meirelles (2016, p. 196-197, *grifos nossos*), quanto à formação ou composição de vontades, classifica o ato administrativo em simples, composto e complexo, da seguinte forma:

Ato simples: é o que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado. Não importa o número de pessoas que participam da formação do ato; o que importa é a vontade unitária que expressam para dar origem, a final, ao ato colimado pela Administração. [...]

Ato complexo: é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único. Não se confunda ato complexo com procedimento administrativo. [...] Essa distinção é fundamental para saber-se em que momento o ato se torna perfeito e impugnável: o ato complexo só se aperfeiçoa que a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial; o procedimento administrativo é impugnável em cada uma de suas fases, embora o ato final só se torne perfeito após a prática do último ato formativo. [...]

Ato composto: é o que resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar executável. [...] O ato composto distingue-se do ato complexo porque este só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade. Essa distinção é essencial para se fixar o momento da formação do ato e saber-se quando se torna operante e impugnável.

Quanto à aposentadoria, Carvalho Filho (2016, p. 737) a define como “um fato jurídico-administrativo que precisa se formalizar através de um ato administrativo de autoridade competente. Esse ato sujeita-se à apreciação do Tribunal de Contas, a quem incumbe verificar a sua legalidade diante da efetiva consumação do suporte fático do benefício (art. 71, III, CF)”.

Por sua vez, Justen Filho (2016, p. 852) alterou seu entendimento para reconhecer a procedência do raciocínio de Carvalho Filho, no sentido de que a aposentadoria não se trata de um ato complexo. Assim, passou a compreender que “a aposentadoria se aperfeiçoa com a mera emissão do decreto. O ato de aprovação do Tribunal de Contas envolve apenas controle *a posteriori* sobre a regularidade do ato”.

Com tais considerações, o Min. Fachin destacou que a atuação do Tribunal de Contas nesses casos configura-se como um atestado de conformidade com a lei, ou seja, uma verificação de legalidade e de atendimento do interesse público de um ato já praticado, o qual, a seu ver, não pode ser classificado como uma aprovação ou uma condição suspensiva ou resolutive para que o ato de concessão inicial produza todos os efeitos desejados. Concluiu que “O ato de aposentadoria não é, portanto, um ato administrativo complexo, mas simples, do ponto de vista da conformação da vontade. Ele já é plenamente válido e eficaz desde a publicação do decreto de aposentadoria pela autoridade competente”.

Ponderou, outrossim, que ainda que se pudesse considerar o ato administrativo de aposentadoria como complexo, “o princípio da proteção à confiança, consectário do princípio da segurança jurídica, o qual, por sua vez, está calcado no Estado de Direito, por si próprio autoriza a aplicação do prazo decadencial ao ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão”.

Após vasta fundamentação, o Min. Fachin divergiu do voto do relator e propôs a tese seguinte:

Aplica-se o prazo decadencial de 5 anos à pretensão de denegação do registro do ato de concessão do benefício de aposentadoria, reforma ou pensão, pelo Tribunal de Contas, salvo comprovada má-fé, iniciando-se o respectivo termo inicial na data da publicação do ato normativo que concede o benefício pela autoridade competente.

O Min. Gilmar Mendes, após comentar sobre a necessidade do avanço jurisprudencial, requereu a suspensão do julgamento e, em 19 de fevereiro de 2020, retificou seu voto, visando à aplicação da decadência, mantendo, porém, o entendimento de que o ato de aposentadoria, reforma ou pensão possui natureza de ato complexo, e que o termo inicial da contagem do quinquênio decadencial deve ser a partir da entrada do ato no tribunal de contas.

Por seu turno, destacando a dissonância quanto à natureza do ato e sobre o termo inicial para a contagem do prazo decadencial de cinco anos, o Min. Fachin reconheceu que o voto do relator era coerente com a jurisprudência firmada em relação ao ato complexo e que também era coerente com esta natureza demarcar o termo inicial a partir da chegada ao Tribunal de Contas. Assim, acompanhou-o na conclusão.

Apenas o Min. Marco Aurélio votou contra e a tese para o Tema 445 da repercussão geral foi fixada nos seguintes termos:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Conforme destaca L. H. Lima (2023, p. 426), “Após esse prazo, os atos serão considerados tacitamente registrados”.

O TCU, considerando a evolução jurisprudencial em exame, editou a Resolução n. 353/2023, contemplando a decadência e criando regras para a revisão dos atos registrados tacitamente, cujo inteiro teor encontra-se em anexo.

O TCE-PA, enquanto não editar normativo próprio sobre a matéria, adotará a resolução do TCU, por força do art. 104, inciso I, de sua Lei Orgânica (Lei Complementar n. 081/2012), que prevê tal integração.

Contudo, o ideal é que o instituto da decadência, assim como ocorre com o da prescrição, seja tratado por meio de lei formal e material do respectivo ente federativo de cada corte de contas.

2.4.7 ADI's e Tema 1199 sobre as alterações da Lei de Improbidade Administrativa

Um estudo sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade que analisaram alterações impostas pela Lei n. 14.230/2021 à Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), quais sejam, ADI's n. 4.295/DF, n. 7.042/DF e n. 7043/DF, mostra-se pertinente a este trabalho, com o intuito de se extrair o quanto a *ratio decidendi* dessas ADIs poderá impactar o tema objeto deste trabalho, isto é, a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas.

Em 10 de setembro de 2009, o Partido da Mobilização Nacional (PMN) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade n. 4.295/DF⁷³, sem pedido de medida cautelar, visando à declaração de incompatibilidade com a Constituição Federal dos artigos 2º; 3º; 9º, *caput* e incisos; 10, *caput* e incisos; 11, *caput* e incisos; 12, incisos; 13, *caput* e parágrafos; 15; 17, *caput* e § 3º; 20, parágrafo único; 21, inciso I; 22; e 23, inciso II, da Lei n. 8.429/1992, que versam sobre tipificação, sanção e procedimento especial relativamente a ato de improbidade administrativa.

Na sessão virtual do Plenário de 12 a 23 de fevereiro de 2021, após o voto do relator, Min. Marco Aurélio Mello, que julgou improcedente a totalidade do pedido, por não constatar qualquer incompatibilidade constitucional, o Min. Gilmar Mendes pediu vista dos autos.

Em 25 de outubro de 2021, todavia, foi publicada a Lei n. 14.230/2021, que modificou grande parte da Lei n. 8.429/1992, inclusive dispositivos impugnados na ADI em estudo, com o intuito de aprimorar o sistema de enfrentamento da improbidade administrativa.

Em consonância com a jurisprudência do STF no sentido de considerar prejudicada a ADI quando houver revogação ou alteração substancial superveniente da norma objeto do controle de constitucionalidade, bem como o fato de que o autor não aditou a inicial, o Min. Gilmar Mendes, com fundamento no art. 485, inciso VI, do CPC, declarou a perda do objeto da ação em relação aos arts. 3º, 9º, 10, 11, 17, 20, 22 e 23 da Lei n. 8.429/1992 e prosseguiu a

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4295/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. Rel. do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 22.08.2023, *DJe s/n*, de 02.10.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361541900&ext=.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

análise dos arts. 2º, 12, 13, 15 e 21, inciso I, da mesma lei, concluindo que estes dispositivos não ofendem a Constituição Federal, julgando improcedente o pedido em relação a eles.

Constata-se, portanto, que a ADI n. 4.295/DF em nada impacta o tema objeto desta dissertação, qual seja, a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez que um dos artigos atingidos pela perda do objeto foi justamente o art. 23, que dispõe sobre a prescrição.

Quanto às ADI's n. 7.042/DF e n. 7.043/DF⁷⁴, cujos processos foram reunidos e julgados juntamente, tratam-se de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, propostas em 6 de dezembro de 2021 pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) – ADI n. 7.042/DF – e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) – ADI n. 7.043/DF, – tendo por objeto, em seu conjunto, os arts. 17, *caput* e §§ 14 e 20, e 17-B, da Lei n. 8.429/1992, alterados pela e incluídos pelo art. 2º da Lei n. 14.230/2021, e os arts. 3º e 4º, X, desta mesma lei.

Em 17 de fevereiro de 2022, o relator Min. Alexandre de Moraes deferiu parcialmente o pedido de cautelar formulado, *ad referendum* do Plenário, para, até o julgamento final do mérito: a) conceder interpretação conforme a Constituição Federal, ao *caput* e §§ 6º-A, 10-C e 14, do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, no sentido da existência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa; b) suspender os efeitos do § 20 do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, em relação a ambas as ações (ns. 7.042/DF e 7.043/DF); e c) suspender os efeitos do art. 3º da Lei n. 14.230/2021.

O julgamento do mérito das referidas ações foi concluído em 31 de agosto de 2022, quando o Plenário do STF, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei n. 8.429/1992, na redação dada pela Lei n. 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, no

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7042/DF e 7043/DF*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 31.08.2022, *DJe s/n*, de 28.02.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 24 nov. 2023.

sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; e c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 14.230/2021; e, em consequência, a constitucionalidade: I) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e II) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021.

Infere-se desse sucinto exame que o artigo 23, que trata da prescrição na Lei de Improbidade Administrativa, sequer foi objeto das citadas ações. Logo, não há qualquer possibilidade de até mesmo sua *ratio decidendi* interferir no objeto desta pesquisa.

Cumprе ressaltar, ainda, que em 05 de setembro de 2022, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que alterou os seguintes dispositivos da Lei 8.429/92: a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; b) art. 1º, § 8º; c) art. 11, *caput* e incisos I e II; d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; e) art. 12, § 1º; f) art. 12, § 10; g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; h) art. 17-B, § 3º; i) art. 21, § 4º; j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; e k) art. 23-C.

Sobre os dispositivos que interessam a este trabalho, relativos à prescrição (arts. 23, *caput* e § 4º, incisos II a V, e § 5º, da Lei 8.429/1992), afirma a autora que a mudança no termo inicial do prazo prescricional das ações por ato de improbidade administrativa “contraria o interesse público e representa proteção deficiente da probidade administrativa e do patrimônio público, incidindo negativamente sobre a legitimidade do Ministério Público para propor as ações”, além de não se coadunar com a realidade processual do sistema de justiça brasileiro, em que, no mais das vezes, a tramitação integral de um processo cível leva, em média, quase cinco anos para percorrer cada instância judicial.

Enfatiza, ademais, que as normas questionadas não regulam de forma equânime todos os incidentes ou fases do processo, sobretudo porque os marcos interruptivos nelas previstos “não contemplam a ocorrência de decisões absolutórias em qualquer das instâncias judiciais”, concluindo que “o termo *a quo* da contagem do prazo da prescrição intercorrente somente é possível de ser considerado a partir da constatação da inércia da parte autora da ação de improbidade administrativa”.

Em 27 de dezembro de 2022, o Relator Min. Alexandre de Moraes conheceu parcialmente da ação e deferiu parcialmente a medida cautelar para:

- I) DECLARAR PREJUDICADOS os pedidos referentes ao art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10 da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021;
- (II) INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR em relação aos artigos 11, *caput* e incisos I e II; 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021;
- (III) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF., para SUSPENDER A EFICÁCIA dos artigos, todos da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021:
- (a) 1º, § 8º;
- (b) 12, § 1º;
- (c) 12, § 10;
- (d) 17-B, § 3º;
- (e) 21, § 4º.
- (IV) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, para CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME ao artigo 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

Como se observa no item II, o pedido de medida cautelar foi indeferido em relação ao arts. 23, *caput* e § 4º, incisos II a V, e § 5º, da Lei 8.429/1992, que dizem respeito à prescrição, e a ação aguarda o julgamento do mérito. Sendo assim, não houve qualquer decisão capaz de impactar a presente pesquisa.

Entretanto, é pertinente analisar se a própria alteração legal não tem o condão de interferir no presente trabalho, razão pela qual é interessante se verificar em que consistiu a alteração feita pela Lei n. 14.230/2021 aos dispositivos que cuidam da prescrição na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), demonstrada no quadro a seguir.

Quadro 6 - Nova regra de prescrição na LIA

LEI N. 8.429/92 alterada pela Lei n. 14.230/2021	
Redação original	Nova redação
<p>Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:</p> <p>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;</p> <p>II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.</p>	<p>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.</p> <p>§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso</p>

<p>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.</p>	<p>não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.</p> <p>§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.</p> <p>§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.</p> <p>§ 4º O prazo da prescrição referido no <i>caput</i> deste artigo interrompe-se:</p> <p>I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;</p> <p>II - pela publicação da sentença condenatória;</p> <p>III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;</p> <p>IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;</p> <p>V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.</p> <p>§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no <i>caput</i> deste artigo.</p> <p>§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.</p> <p>§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.</p> <p>§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.</p>
---	--

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

O que interessa nesta pesquisa é tão somente verificar se a referida alteração tem o potencial de impactar a prescrição ressarcitória no âmbito dos tribunais de contas.

Como se nota, a nova redação alterou o prazo de cinco para oito anos e simplificou o início de sua contagem. Os parágrafos e incisos acrescentados tratam-se de regras relativas à suspensão e à interrupção da prescrição, bem como referentes à prescrição intercorrente.

Portanto, inexistente qualquer possibilidade de alteração das regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa impactar a evolução jurisprudencial do STF quanto à prescrição nos processos dos tribunais de contas.

Cumprido lembrar que a razão de decidir que resultou no reconhecimento da prescrição no julgamento do Tema 899, cujo caso concreto consistia em execução de título oriundo de tribunal de contas, diz respeito à assertiva de que a única hipótese de imprescritibilidade na esfera cível é a ação de ressarcimento ao erário oriunda de ato doloso de improbidade administrativa apurado em ação própria perante o Poder Judiciário.

Ocorre que a Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei n. 8.429/1992, tão somente excluiu as hipóteses de atos de improbidade por culpa, mantendo justamente os atos dolosos de condutas ímprobos. Assim, caso a ação de improbidade administrativa não seja atingida pela prescrição e resulte em condenação a ressarcimento ao erário, a pretensão de execução desse título é imprescritível.

Nas palavras de Araújo (2021), “a imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento ao erário só surge após o trânsito em julgado de uma decisão judicial que ateste a ocorrência de atos de improbidade”. Esclarece, ainda, o mesmo autor:

Veja, como não é possível que o Ministério Público ou o Tribunal de Contas administrativamente configurem um ato como ímprobo (vide no caso das cortes de contas o RE 636.886/AL no STF), repita-se: a imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento ao erário só surge após o trânsito em julgado de uma decisão judicial que ateste a ocorrência de atos de improbidade.

Formado em juízo tal título executivo, que declare a existência da prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, a pretensão ressarcitória daí decorrente é imprescritível.

Entretanto, para a formação desse aludido título executivo, o iter para caracterizar em juízo um ato como ímprobo precisa respeitar as regras de prescrição previstas no *caput* e nos §§4º e 5º do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa com a redação que lhes foi conferida pela Lei nº 14.230/2021.

Havendo incidência nas hipóteses de prescrição previstas na Lei nº 14.230/2021, resta afetada a configuração do ato de improbidade e, sem tal configuração, não há a formação do título executivo dotado de imprescritibilidade.

Desse modo, a exclusão das hipóteses de atos culposos de improbidade administrativa em nada interfere na aplicação da prescrição nos processos dos tribunais de contas, uma vez que a lógica da imprescritibilidade permanece inalterada, isto é, somente se aplica para os casos de atos dolosos de improbidade administrativa apurados em ação própria perante o Poder Judiciário.

Vale ressaltar, ainda, que, em 18 de agosto de 2022, o Plenário do STF julgou o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 843.989, que teve repercussão geral reconhecida, no qual

decidiu que as alterações incluídas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) não retroagirão e, por conseguinte, não atingirão os casos com condenação definitiva, em fase de execução das sanções.

Nada obstante, para atos culposos de improbidade (não intencionais) praticados antes dessas modificações, cujas decisões ainda não tenham transitado em julgado, o STF formou maioria pela retroatividade.

Sobre o prazo prescricional, alterado de cinco para oito anos, contados da data do fato ou do dia em que cessou a permanência, no caso de infrações permanentes, e a respeito da prescrição intercorrente, o STF aderiu à irretroatividade dos novos marcos temporais, até mesmo para processos sem decisão transitada em julgado e que possam beneficiar o réu. Consequentemente, o novo regime prescricional será aplicável apenas às ações de improbidade administrativa iniciadas a partir de 26 de outubro de 2021, data da publicação da Lei n. 14.230/2021.

As teses de repercussão geral fixadas para o Tema n. 1199, relativo ao processo em análise, foram as seguintes:

- É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo (dolo);
- A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- A nova Lei 14.230/21 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Constata-se que as teses fixadas não são capazes de interferir no presente trabalho, tendo em vista que a imprescritibilidade continua existindo apenas para as ações de ressarcimento relativas a atos dolosos de improbidade administrativa apurados em ação proposta no Poder Judiciário, que é o principal pilar do julgamento do Tema 899, objeto desta pesquisa.

3 ARTICULAÇÃO ENTRE TEORIA E REALIDADE PRÁTICA

O mestrando exerce o cargo de conselheiro substituto no TCE-PA desde agosto de 2012, cuja principal atribuição é presidir a instrução processual e apresentar proposta de decisão perante o Pleno do Tribunal, bem como substituir os conselheiros, quando convocado, apresentando voto nos julgamentos. No exercício de seu mister, vinha se deparando reiteradamente com processos antigos de difíceis soluções, justamente em decorrência do decurso do tempo.

O TCU, o TCE-PA e o TCM-PA se preocupavam em julgar os processos antigos a cada ano, com a expedição de atos normativos com vistas à priorização da instrução e julgamento desses processos. Ocorre que, enquanto promovia esforços com tal propósito, a atenção para os processos novos era diminuída e mais processos iam envelhecendo num círculo vicioso promovido, principalmente, pela imprescritibilidade.

À luz da mudança de entendimento do STF sobre a prescrição das execuções de títulos executivos oriundos de tribunais de contas, com sua inevitável extensão aos processos que visam à formação de tais títulos, bem como considerando a consolidação do instituto após inicial divergência interpretativa sobre a tese fixada para o Tema 899 da repercussão geral, o mestrando enxerga uma excelente oportunidade de adequação dos tribunais em estudo aos tempos contemporâneos, o que será importante para um controle mais condizente com a atualidade.

Realmente, a experiência do autor desta pesquisa nas funções de conselheiro substituto permite-lhe perceber o quanto o tribunal de contas poderia contribuir para o desenvolvimento regional se fosse mais célere, tivesse um melhor planejamento de suas atividades e induzisse a boa gestão, o que é perfeitamente possível ante as garantias e atribuições que lhe confere a Constituição da República.

Além disso, o fato de presidir os processos e apresentar propostas de decisão ou voto, quando convocado para substituir conselheiro, permite-lhe um amplo conhecimento dos trâmites internos dos processos, bem como sobre seus atores, o que servirá para fundamentar suas críticas e fomentar o aperfeiçoamento dos normativos regulamentadores da prescrição, por meio das Notas Técnicas que acompanham esta dissertação.

Portanto, longe de ver a evolução jurisprudencial sobre a prescrição como uma limitação dos poderes dos tribunais de contas, o autor deste trabalho assimila-a como a grande oportunidade desses tribunais se adequarem aos tempos atuais e passarem a agir como peças de grande vulto no controle externo e instigadores da boa governança.

Com essa almejada adequação, será gratificante trabalhar num órgão que cumpre seu dever constitucional tempestivamente, atuando de forma positiva para o desenvolvimento na Amazônia e o conseqüente bem-estar de sua população.

3.1 Reflexão sobre a prescrição no tribunal de contas contemporâneo

Cumpra lembrar que, embora o TCU, o TCE-PA e o TCM-PA tenham aderido à tese da prescrição ressarcitória, além da punitiva, nos seus processos, com expedição de normativos próprios, ainda há vozes que defendem a imprescritibilidade, e, até a data da defesa desta dissertação, tinha como principal arauto o TCE-SP, fiscalizador do segundo maior orçamento do país.

Assim, ainda que remota a hipótese de retrocesso do entendimento jurisprudencial no STF, como amplamente demonstrado neste trabalho, ainda é válido questionar qual das duas interpretações melhor se adequa a um tribunal voltado ao desenvolvimento sustentável na Amazônia, segundo a exigência dos tempos contemporâneos, à luz do pensamento de Aliende (2012), para quem, assim como os tempos atuais exigiram uma nova administração, também exigem novos órgãos de controle que a fiscalizem.

A questão é pertinente e, além da análise do inteiro teor do acórdão do STF que julgou o Tema 899, o que foi feito neste estudo, necessita de uma reflexão com as conseqüentes críticas, pois, conforme se extrai da lição de Nusdeo (2016, p. 301), a superação do subdesenvolvimento requer decidida política destinada a erradicá-lo. Logo, se não houver um arrojado empenho político visando ao desenvolvimento sustentável, com a adesão de todos os órgãos públicos e da sociedade, o resultado será o subdesenvolvimento, com seus conseqüentes infortúnios, acrescentados da possível inviabilização da vida humana em todo o Planeta.

Ressalta-se que o termo “desenvolvimento” é utilizado neste trabalho como sinônimo de “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade”, nas suas cinco dimensões (social, ética, ambiental, econômica e jurídico-política), segundo o conceito de Freitas (2019, p. 17-19), segundo o qual a definição de desenvolvimento sustentável não se contradiz nem se confunde com o mero crescimento econômico como fim em si mesmo.

É possível deduzir, numa análise sumária própria desta fase da evolução jurisprudencial e normativa, que a regra da prescrição parece mais compatível com o desenvolvimento sustentável, em consonância com o novo entendimento do STF, haja vista que o princípio da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, como impõe a Constituição da República (art. 5º, LXXVIII), tem como principal indicador o tempo,

cujo poder supera o do controle social e o do Ministério Público de Contas (MPC), pois é automaticamente implacável com aqueles que desprezam seus prazos, impondo-lhes as consequências irremediáveis da fulminação da pretensão.

Além da celeridade imposta pela prescrição, que gera efeitos diretos nas cinco dimensões da sustentabilidade, ao invés de despender tempo, recursos financeiros e potencial humano para julgar processos antigos que estariam prescritos perante o Judiciário, tais esforços e recursos alcançariam resultados de grande relevância se fossem destinados às fiscalizações concomitantes, às auditorias operacionais e às avaliações das políticas públicas, com o consequente estímulo ao desenvolvimento sustentável na Amazônia.

É oportuno lembrar que as auditorias concomitantes são aquelas realizadas enquanto os atos de gestão estão sendo executados, com a apresentação de evidências sobre melhorias e economias existentes no processo ou a prevenção de danos potenciais⁷⁵.

Por sua vez, na visão de Fernandes (2012, p. 366), auditoria operacional consiste na avaliação do conjunto de operações e na indicação dos procedimentos que devem ser revistos, com o objetivo de aperfeiçoar as atividades visando ao cumprimento da missão institucional.

Pela simples análise desses conceitos, percebe-se a importância de tais instrumentos de controle à disposição do Tribunal de Contas, os quais deveriam ter prioridade na sua pauta de atividades, para fazer valer o princípio do controle em todo o seu vigor, o qual é corolário do princípio republicano, como enfatiza Pascoal (2013, p. 133).

Sobre o conceito de controle, L. H. Lima (2023, p. 4) o define como uma das funções administrativas essenciais integrante do ciclo da administração (planejar, organizar, dirigir e controlar) que tem como objetivo monitorar e avaliar as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos.

Os tribunais de contas foram criados para exercer o controle da legalidade dos atos passíveis de causar impactos financeiros à Administração Pública. Entretanto, conforme enfatiza Iocken (2014), com a expansão das atribuições do Estado, os tribunais de contas também precisaram ampliar suas formas de controle, sendo uma delas o controle de mérito do ato administrativo para verificar se ele atingiu adequadamente seu objetivo com o menor custo possível.

Sendo assim, o controle, quando examina a conformidade, tem como intuito conservar o ato fiscalizado dentro das balizas da legalidade e, ao adentrar no seu mérito, observar a

⁷⁵ BRASIL. Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Boas Práticas*. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/a-efetividade-das-auditorias-concomitantes/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

eficiência, a eficácia e a economicidade, exercendo a avaliação sobre a conveniência e a oportunidade do ato praticado.

Portanto, de acordo com a lição de Mileski (2018), o controle visa a examinar o alcance das metas programadas em benefício das necessidades públicas, bem como a obtenção do resultado com a solução econômica mais adequada.

À luz do conceito de estado fiscal estabelecido por Fuck (2017, p. 94), no estado do Pará, com cerca de 40% da população sobrevivendo abaixo da linha da pobreza⁷⁶, o controle deveria adentrar também na análise da trajetória da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Scaff; Silva; Scaff, 2020, p. 224), com o intuito de verificar os acertos e desacertos dos entes públicos, com a indução de boas práticas, pois é inadmissível que os avanços da primeira década da mencionada lei continuem a sofrer retrocessos, como aconteceram na segunda década de sua vigência em várias unidades da federação, fomentado pelo descuido da União Federal.

Por mais essa razão, é exigida uma atuação dos tribunais de contas empenhada na fiscalização da responsabilidade fiscal e na concretização de políticas públicas voltadas à sustentabilidade fiscal, a qual se entrelaça com as dimensões econômica e jurídico-política acima mencionadas, estando, desse modo, em harmonia com a celeridade imposta pela prescrição e acentuando a noção de que inexistem tempo e recursos para serem gastos com processos antigos em detrimento de atividades atuais e importantes.

Noutro giro, no entendimento de Freitas (2014), as políticas públicas são programas enunciados e implementados pelo Poder Público em consonância com prioridades constitucionais, de modo a assegurar a efetividade do conjunto de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

Logo, por mais esse motivo, é demandada a atuação efetiva dos tribunais de contas que devem zelar para que tais políticas públicas atinjam suas finalidades.

Portanto, respondendo a segunda parte da pergunta formulada na problematização (De que forma a tese fixada no Tema 899 do STF foi recepcionada pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA e como a oportunidade pode ser aproveitada para o melhor funcionamento desses órgãos?) constata-se que a prescrição no âmbito dos tribunais de contas pode ser aceita como um fator positivo para o aperfeiçoamento das funções desses importantes órgãos constitucionais de controle, não havendo motivo para que seja fomentado qualquer retrocesso na evolução jurisprudencial a respeito.

⁷⁶ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). *Contas do Governador de 2021*. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2021/2_versao_resumida_relatorio.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

4 METODOLOGIA

4.1 Metodologia da pesquisa

A pesquisa foi realizada segundo o método descritivo, conforme o conceito de Prodanov e Freitas (2013, p. 53), ou seja, os fatos observados foram apenas registrados e descritos sem interferência neles, sobre a evolução jurisprudencial do STJ e do STF acerca da prescrição da pretensão ressarcitória por danos ao erário, com consulta aos sítios eletrônicos oficiais desses órgãos.

Em seguida, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema com o objetivo de, à luz de J. W. Creswell e J. D. Creswell (2021, p. 21), integrar o que já foi escrito, criticar trabalhos acadêmicos anteriores, interligar tópicos relacionados e identificar as questões centrais do assunto, com consulta às plataformas Capes e Google, e a bibliografias.

Foi empreendido, depois, um estudo do inteiro teor do acórdão que deu origem à tese fixada no Tema 899 da repercussão geral do STF (Recurso Extraordinário n. 636.886/AL), bem como dos fundamentos das duas interpretações, com a utilização do método hermenêutico dos atos jurídicos e do método explicativo, já que o autor procurou explicar o porquê da aplicação da referida tese também aos processos no âmbito do tribunal de contas, por meio do registro, da análise, da classificação e da interpretação dos fenômenos observados, à luz do pensamento de Prodanov e Freitas (2013, p. 53).

O seguinte passo consistiu num levantamento descritivo das decisões posteriores do STF sobre o assunto no seu sítio eletrônico, empregando as palavras-chave *prescrição ressarcitória tema 899* e *tema 899 TCU*, a partir de 20 de abril de 2020, data do julgamento do Tema da Repercussão Geral n. 899. Obtidos os resultados, como não houve nova decisão do Tribunal Pleno a respeito, foi separada a decisão monocrática mais recente sobre o assunto de cada um dos ministros, para compor o diagnóstico.

Em seguida, também de acordo com o método descritivo, foi elaborado outro levantamento sobre a recepção da tese fixada no Tema 899 do STF pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA. Para isso, realizaram-se buscas nos sítios eletrônicos oficiais de cada tribunal, com as palavras-chave *prescrição ressarcitória tema 899* e *prescrição ressarcimento dano*. Foram analisados também a Lei Orgânica, o Regimento Interno e as Resoluções sobre prescrição dispostos nos sítios eletrônicos dos respectivos tribunais, empregando o método hermenêutico jurídico.

Foi realizado ainda um levantamento descritivo sobre as ADI's e o acórdão relativo ao Tema 1199, na subseção 2.4.7, relacionados às alterações à Lei de Improbidade Administrativa, no intento de verificar se foram capazes de impactar o objeto desta pesquisa, com a confirmação de que não tiveram esse condão.

Ademais, foi realizado um estudo descritivo sobre a evolução jurisprudencial no STF acerca da decadência nos tribunais de contas, com atenção especial ao acórdão que julgou o Tema 445 da repercussão geral, como consta na subseção 2.4.6.

Dessa forma, a pesquisa assume, predominantemente, um caráter descritivo, pois objetiva descrever os estudos bibliográficos, documentais e jurisprudenciais sobre a tese fixada no Tema 899 do STF, sem interferência neles. Também tem uma influência dedutiva, pois visa à dedução de qual seria a interpretação mais adequada ao desenvolvimento na Amazônia.

Por fim, com a utilização do método hermenêutico jurídico, foram elaboradas Notas Técnicas sobre a Resolução TCU n. 344/2022, a Lei Orgânica do TCM-PA, no que concerne à prescrição, e a Resolução TCE-PA n. 19.503/2023, com a apresentação de críticas e sugestões de aperfeiçoamento.

4.2 Metodologia da intervenção

Após o exame de qualificação do projeto, concluída a pesquisa com as alterações sugeridas e realizada a defesa, serão preparados os *slides* para a apresentação do produto, com a utilização do programa *Power Point* ou das ferramentas *Canva* ou *Prezi*.

A palestra de apresentação será feita com a utilização das técnicas de exposição, narração e persuasão. Visando à complementação da oratória, serão utilizadas as técnicas de história ilustrativa, imagens estratégicas, gráficos e quadros para a demonstração dos dados obtidos. O objetivo será manter a identidade, mas de forma dinâmica, sem exagero nos textos, atentando para o correto emprego da língua portuguesa.

O público-alvo é constituído pelos membros e servidores do TCE-PA, do TCM-PA e dos Ministérios Públicos de Contas que atuam nesses tribunais. Todos os servidores poderão participar do evento ou ser selecionados de acordo com suas funções, conforme a estratégia da Alta Administração de cada órgão. De qualquer forma, trata-se de público capacitado e bem informado sobre o tema a ser apresentado.

Paralelamente à elaboração dos citados trabalhos, será feita a relação das prováveis datas para a apresentação do produto, levando em consideração o calendário anual de cada um dos

mencionados órgãos e do PPGDDA, com o devido cuidado para não coincidir com os dias de sessões de julgamento ou com outros eventos agendados.

A solicitação de agendamento de data para a palestra de apresentação do produto será feita primeiramente ao(à) presidente do TCE-PA, com o requerimento do apoio da Escola de Contas, que fornecerá o local da apresentação e fará a divulgação. Marcada a data, será feito o convite ao(à) Procurador(a)-Geral de Contas para que os membros e servidores do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA) possam participar do evento.

Definida a primeira data para a palestra, procedimentos semelhantes serão adotados no TCM-PA e no Ministério Público de Contas que atua junto a ele, visando ao agendamento de outra palestra de apresentação do produto, com a possibilidade de adaptações e/ou modificações, conforme avaliação da anteriormente apresentada.

Realizadas as palestras pelo método expositivo, o produto será entregue ao(à) Presidente e ao(à) Procurador(a)-Geral de cada um dos mencionados órgãos, no formato PDF, por meio de *e-mail* institucional e/ou aos departamentos e servidores a quem eles indicarem.

A palestra não será realizada no TCU, mas a dissertação e a respectiva nota técnica serão encaminhadas, no formato PDF, ao seu presidente e ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que é a Escola Superior do Tribunal de Contas da União.

4.3 Descrição das etapas e resultados

O trabalho consistiu, primeiramente, na separação de bibliografia especializada e atualizada sobre prescrição e decadência, além de matérias relacionadas a esses institutos, nas esferas cível, administrativa e nos tribunais de contas.

Assim, foram realizadas pesquisas em 24 (vinte e quatro) livros e 18 (dezoito) artigos colhidos nas Plataformas Capes Periódicos e Google relacionados ao tema, com as palavras-chave descritas na justificativa (subseção 1.3) e na revisão bibliográfica (subseção 2.4.1). Desse material, foram extraídas citações diretas ou indiretas. Todas essas obras foram listadas nas referências.

Posteriormente, foram realizadas consultas no *site* oficial do STF, em busca do inteiro teor do acórdão que decidiu o Tema 899 da repercussão geral desse tribunal, isto é, o Recurso Extraordinário n. 636.886/AL⁷⁷. Em seguida, foram buscadas no mesmo *site* e listadas nesta

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. *Dje-157* de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

pesquisa dez decisões posteriores ao referido julgado, uma de cada ministro, confirmando a aplicação do Tema 899 nos tribunais de contas, conforme se vê na subseção 2.4.3.

No mesmo sítio eletrônico do STF, foram examinadas as ADI's n. 4.295/DF⁷⁸, n. 7.042/DF e n. 7043/DF⁷⁹, e o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 843.989/PR⁸⁰, relativo ao Tema 1199 da repercussão geral, com o objetivo de verificar se a *ratio decidendi* dessas ADI's e desse recurso poderia impactar o tema objeto deste trabalho, isto é, a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas, ficando claro que isso não aconteceu, como se encontra na subseção 2.4.7.

Outra pesquisa foi realizada no *site* do STF com o objetivo de examinar o RE n. 636.553/RS⁸¹, relativo ao Tema 445 da repercussão geral, para registrar neste trabalho o avanço jurisprudencial que aconteceu quanto à decadência no âmbito do tribunal de contas. Tal matéria encontra-se na subseção 2.4.7.

Os sítios eletrônicos oficiais do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA também foram consultados em busca dos normativos relacionados à prescrição e à decadência, foco desta pesquisa, cujos resultados encontram-se colacionados na subseção 2.4.5, os quais são objeto de análise específica nas Notas Técnicas que acompanham esta dissertação.

Concluído o trabalho, seguindo a metodologia da pesquisa e da intervenção descritas nas duas subseções anteriores (4.1 e 4.2), serão realizadas palestras para a apresentação do produto final nas escolas de contas do TCE-PA e do TCM-PA, com o encaminhamento de cópia desta dissertação e da respectiva nota técnica anexa à Alta Administração do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA, buscando contribuir com novas pesquisas e com o aperfeiçoamento dos normativos que regulamentam a prescrição nos citados órgãos.

Ressalta-se, finalmente, que os resultados obtidos apontam para o acerto daqueles que defendem a aplicação da tese fixada para o Tema 899 do STF nos processos dos tribunais de contas, e são capazes de responder satisfatoriamente à pergunta formulada na problematização

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4295/DF. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. Rel. do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 22.08.2023, DJe s/n, de 02.10.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361541900&ext=.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7042/DF e 7043/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 31.08.2022, DJe s/n, de 28.02.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 18.08.2022, publicação: 12.12.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.553/RS*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 19.02.2020. DJe-129. Divulgação: 25-05-2020, publicação: 26-05-2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425435/false>. Acesso em: 25 dez. 2023.

(De que forma a tese fixada no Tema 899 do STF foi recepcionada pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA e como a oportunidade pode ser aproveitada para o melhor funcionamento desses órgãos?), discriminando os normativos desses tribunais e apresentando fundamentações para a confecção de notas técnicas individualizadas com o objetivo de fomentar seus aperfeiçoamentos. Outrossim, foi possível deduzir que o avanço interpretativo relativo à prescrição tem o condão de oportunizar o enriquecimento dos tribunais de contas para a melhor execução de suas importantes funções constitucionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Durante os quase dois anos deste mestrado, o tema pesquisado neste trabalho, isto é, a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos tribunais de contas, continuou sua evolução a passos largos a tal ponto de os três órgãos de maior atenção neste trabalho, TCU, TCE-PA e TCM-PA, após relutância inicial, conforme registros ao longo desta dissertação, passarem a adotar a prescrição nos seus processos.

Contudo, o tema ainda não resta pacificado inteiramente, pois há juristas sustentando que os tribunais que adotaram o instituto da prescrição influenciados pela evolução jurisprudencial do STF laboraram em erro, porquanto defendem que a tese fixada para o Tema 899 deve ser aplicada apenas à fase da execução dos títulos executivos oriundos dos tribunais de contas, o que se dá perante o Poder Judiciário, conforme expressa manifestação da Suprema Corte.

Dentre as maiores resistências à prescrição nas cortes de contas encontra-se o TCE-SP, um dos mais importantes tribunais de contas do Brasil. Assim, olhando por esse prisma, o tema ainda se mostra relevante, pois a evolução jurisprudencial parece mais positiva do que negativa, principalmente ao desenvolvimento na Amazônia, conforme demonstrado na subseção 3.1 (Reflexão sobre a prescrição no tribunal de contas contemporâneo). Sendo assim, um retrocesso jurisprudencial, ainda que seja remotíssima a possibilidade, não seria compatível com as exigências modernas.

Mesmo que o assunto reste totalmente pacificado e todos os tribunais de contas passem a aplicar a prescrição e a decadência nos seus processos, conforme o caso, inclusive o citado TCE-SP, ainda assim este trabalho revela-se importante, pois tem como objetivo apresentar um relatório de como se deu a recepção do Tema 899 pelos tribunais de contas, com o objetivo de subsidiar novas pesquisas e fomentar o aperfeiçoamento dos normativos das cortes de contas relativos à matéria.

Com essas considerações, analisada a decisão do STF, que fixou a tese do Tema 899, sopesados os argumentos de ambas as correntes interpretativas sobre seus efeitos, e, ainda, levando em conta a interpretação pragmática da linguagem prescritiva, conforme a teoria de Guastini (2005, p. 54) – segundo o qual “dizemos ser ‘pragmática’ uma distinção atinente não à forma sintática do enunciado, não à sua semântica, mas ao tipo de ação consumada ao proferir esse enunciado” – constata-se que é mais sustentável a interpretação que reconhece a prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas. Isso porque, para se extrair o

verdadeiro sentido da tese, deve-se levar em consideração as enunciações concretas que levaram a tal conclusão. Nesse sentido, leciona o referido jurista (Guastini, 2005, p. 56):

Mas, a rigor, não devemos sequer falar de “enunciados prescritivos”. Nenhum enunciado é, enquanto tal, prescritivo (ou descritivo) somente em virtude de sua sintaxe e/ou de sua semântica. A prescritividade é uma propriedade não tanto dos enunciados, mas antes de enunciações concretas de enunciados. Prescritivo exatamente não é o enunciado (se não, talvez, por metonímia), mas antes o modo de o usar, ou o ato da linguagem executado mediante o seu proferimento.

As decisões do STF sobre o assunto, posteriores ao julgamento do referido tema, confirmam a assertiva acima, uma vez que, monocraticamente, os Ministros que tiveram oportunidade de apreciá-lo têm estabelecido que a excepcional imprescritibilidade somente se aplica nos casos de ressarcimento ao erário por atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) reconhecidos em ação própria perante o Poder Judiciário.

Ademais, o julgamento da ADI n. 5.509/CE em que restou confirmada a constitucionalidade de lei estadual disciplinando a prescritibilidade das persecuções ressarcitórias e sancionatórias no âmbito do Tribunal de Contas no estado do Ceará confirma com maior solidez o entendimento da Suprema Corte.

Conforme explanado alhures, a evolução da jurisprudência sobre o assunto em estudo não interfere nos processos com trânsito em julgado e parece estar em harmonia com as exigências constitucionais e com a nova gestão pública.

Desse modo, parecem atuar com mais acerto os Tribunais de Contas que têm aplicado a tese fixada no Tema 899 nos seus processos internos, ou seja, que aplicam o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória, assim como da punitiva.

Sendo assim, a pergunta formulada na problematização (De que forma a tese fixada no Tema 899 do STF foi recepcionada pelo TCU, TCE-PA e TCM-PA?) pode ser respondida da seguinte maneira: após relutância inicial, o TCU editou a Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022⁸²; o TCE-PA, publicou a Resolução 19.503 em 23 de maio de 2023⁸³; já o TCM-PA optou em promover a alteração de sua Lei Orgânica (Lei Complementar n. 109/2016) por intermédio da Lei Complementar n. 156, de 22 de novembro de 2022⁸⁴.

⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Resolução n. 344/2022*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 1º jul. 2022.

⁸³ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numeroresolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

⁸⁴ PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. *Lei Complementar n. 109/2016 alterada pela Lei Complementar n. 156/2022*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-complementar-n-109-2016-para-ementa-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para?origin=instituicao>. Acesso em: 29 nov. 2023.

Ao passo que o TCU e o TCE-PA vêm aplicando seus normativos desde as respectivas publicações, o TCM-PA ainda não alcançou o mesmo intento.

Os referidos diplomas, repita-se, serão objeto de análise com sugestões de aperfeiçoamento nas respectivas Notas Técnicas que acompanham esta dissertação.

Já as recomendações específicas para esta parte do trabalho fundamentam-se no fato de que a celeridade imposta pela prescrição produz efeitos diretos nas cinco dimensões da sustentabilidade (social, ética, ambiental, econômica e jurídico-política), segundo o conceito de Freitas (2019, p. 17-19). Logo, os recursos financeiros e o potencial humano que seriam despendidos para julgar os processos antigos de outrora poderão ser utilizados para alcançar resultados de grande relevância por meio de atividades de controle voltadas ao presente e ao futuro.

Ademais, conforme exposto na subseção 3.1, de acordo com o conceito de estado fiscal elaborado por Fuck (2017, p. 94), no estado do Pará, com cerca de 40% da população sobrevivendo abaixo da linha da pobreza⁸⁵, o controle externo deveria adentrar também na análise da trajetória da vigência da LRF (Scaff; Silva; Scaff, 2020, p. 224), com o intuito de verificar os acertos e desacertos dos entes públicos, com a indução de boas práticas, pois é inadmissível que os avanços da primeira década da mencionada lei continuem a sofrer retrocessos, como aconteceram na segunda década de sua vigência em várias unidades da federação, fomentado pelo descuido da União Federal.

Por tais razões e considerando que a prescrição e a decadência estão praticamente consolidadas no cenário nacional e mais firmemente estabelecidas no TCU, no TCE-PA e no TCM-PA, com o objetivo de fortalecer a atuação desses imprescindíveis órgãos constitucionais faz-se as seguintes recomendações:

- 1) que haja uma força tarefa especial para monitorar, instruir e julgar os processos que estão próximos de serem atingidos pela prescrição ou decadência;
- 2) que seja dada efetiva celeridade aos processos novos para que não sejam atingidos pela prescrição ou decadência;
- 3) que haja extinção coletiva dos processos atingidos pela prescrição ou decadência em pauta administrativa;
- 4) que o escopo de atuação por meio de processos de contas e tomada de contas seja proporcional aos recursos tecnológicos, financeiros e humanos disponíveis;

⁸⁵ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). *Contas do Governador de 2021*. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/contasdegoverno/2021/2_versao_resumida_relatorio.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

- 5) que haja capacitação dos servidores para atender à celeridade processual imposta pela prescrição e pela decadência, estipulando prêmios pela produtividade extraordinária e punições aos culpados pela incidência desses institutos, apuradas em processo administrativo disciplinar;
- 6) que haja lotação dos servidores de forma proporcional à carga de trabalho, e não simplesmente segundo o valor monetário fiscalizado ou a relevância da fiscalização;
- 7) que sejam ampliadas as auditorias concomitantes e operacionais, bem como as avaliações das políticas públicas, com o consequente estímulo ao desenvolvimento sustentável na Amazônia, notadamente nas áreas da saúde, da educação, da segurança e do saneamento básico;
- 8) que seja analisada a trajetória da vigência da LRF, com o intuito de verificar os acertos e desacertos dos entes públicos, com monitoramentos periódicos e indução de boas práticas;
- 9) que sejam observadas as recomendações direcionadas aos normativos da prescrição e da decadência, por meio da Nota Técnica que acompanha esta dissertação;
- 10) que haja transparência ativa sobre a prescrição e a decadência, fomentando o controle social;
- 11) que, embora não sejam obrigados legalmente, os tribunais de contas observem as teses fixadas em temas de repercussão geral do STF relativos às suas competências, evitando o aumento de dano ao erário, com o suposto intuito de protegê-lo.

REFERÊNCIAS

ABREU JÚNIOR, Fernando Souza. Prescritibilidade das Ações de Ressarcimento ao Erário Fundadas em Decisões dos Tribunais de Contas: uma Análise Jurídica. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, v. 19, n. 1, p. 334-53, 2021. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1.651>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/651>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALBUQUERQUE, Fernando. Considerações de inobservância pela Administração de teses fixadas pelo STF. *Consultor Jurídico*, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-11/opiniao-inobservancia-administracao-teses-fixadas-stf>. Acesso em: 9 nov. 2023.

ALIENDE, José Manuel Canales. Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas. *Revista TCMRJ*, Rio de Janeiro - RJ, n. 52, nov. 2012.

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.12, 2ª fase, 1958, p. 301-351.

ANDRIOTTI, Caroline Dias; BIANCHINI, Luíza Lourenço. A prescrição e a Fazenda Pública nos casos de reparação civil: um olhar crítico de jurisprudência. In: BODIN DE MORAES, M. C.; GUEDES, G. S. C.; SOUZA, E. N. (coord.). *A Juízo do Tempo – estudos atuais sobre prescrição*. Rio de Janeiro: Processo, 2019, p. 459-494.

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. A nova Lei de Improbidade Administrativa e a prescrição do ressarcimento ao erário. *Consultor Jurídico*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-14/johnston-lia-prescricao-ressarcimento-erario/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Processo n. TCE/001910/2021*. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo. Sessão do dia 16.11.2021. Disponível em: <blob:https://www.tce.ba.gov.br/456584cf-dac5-48e9-8ccd-f0fd8ac9d65d>. Acesso em: 1º jul. 2022.

BRAGA, Carlos Gondim Neves. Os impactos da tese fixada pelo STF no Tema nº 899 na busca do ressarcimento ao erário pelos Tribunais de Contas. *Jus*, 10 out. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/86141/os-impactos-da-tese-fixada-pelo-stf-no-tema-n-899-na-busca-do-ressarcimento-ao-erario-pelos-tribunais-de-contas>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Nota Técnica n. 04/2020*. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.657/1942*. DOU de 09.09.42, retificado em 08.10.42 e 17.06.43. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 1º jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Ação Rescisória 5.261/RS*. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgamento em 23.10.2019, *DJe* de 19.11.2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.801.716*. Segunda Turma. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgamento em 26.10.2020. *Dje* de 29.10.2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AR 5.261/RS*. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgamento em 23.10.2019, *DJe* de 19.11.2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.464.480*. Segunda Turma. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgamento em 13.06.2017. *Dje* de 23.06.2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.480.350*. Primeira Turma. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgamento em 05.04.2016. *Dje* de 12.04.2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.801.716*. Segunda Turma. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgamento em 26.10.2020. *Dje* de 29.10.2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5509/CE*. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021, *DJe* 54, de 23.02.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 1º jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4295/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. Rel. do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 22.08.2023, *DJe s/n*, de 02.10.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361541900&ext=.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7042/DF e 7043/DF*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 31.08.2022, *DJe s/n*, de 28.02.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Ação Rescisória n. 2.572*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 24.02.2017, *DJe* 54, de 21.3.2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur364872/false>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.290.155/SP*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 12.08.2021, *DJe* 167, de 23.08.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1229365/false>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração no Mandado de Segurança n. 35.294/DF*. Rel. Min. André Mendonça. Julgamento em 02.05.2022, *DJe* 100, de 25.05.2022.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760948120>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 23.08.2021. Publicação em 08.09.2021. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757148302>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26.210/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 4.9.2008. Dje-192 de 10.10.2008.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 32.201/DF*. Primeira Turma. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 21.03.2017. Dje-173 de 07.08.2017.

Disponível em: [tps://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371254/false](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371254/false). Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35430/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 13.07.21. Dje 141. Publicação em 15.07.2021.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1220501/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36750/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 06.09.21. Dje 178. Publicação em 09.09.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1233899/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37820/DF*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 12.04.2022, Dje s/n, de 20.04.2022. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1296333/false>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37820/DF*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 24.02.2017, Dje 54, de 21.3.2017. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur364872/false>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.113/DF*. Rel. Min.

Ricardo Lewandowski. Julgamento em 25.02.2022, Dje 039, de 02.03.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1280427/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.780/DF*. Primeira Turma. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 19.10.2021. Dje-036 de 23.02.2022.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459487/false>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38058/DF*. Relator: Min.

Roberto Barroso. Julgamento em 05.04.22. Dje s/n. Publicação em 08.04.2022. Disponível

em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1294220/false>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38223/DF*. Relator: Min. Nunes Marques. Julgamento em 29.11.21. *DJe* 238. Publicação em 01.12.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1259615/false>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38223/DF*. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 17.08.20. *DJe* 210. Publicação em 25.08.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1129379/false>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n. 52.350/DF*. Rel. Min. André Mendonça. Julgamento em 24.02.2017, *DJe s/n*, de 28.04.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1298352/false>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 18.08.2022, publicação: 12.12.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.354.368/RJ*. Rel. Min. Carmem Lúcia. Julgamento em 03.12.2021, *DJe* 241, de 07.12.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1261136/false>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.553/RS*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 19.02.2020. *DJe*-129. Divulgação: 25-05-2020, publicação: 26-05-2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425435/false>. Acesso em: 25 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. *Dje*-157 de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 669.069/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Teori Zavaski. Julgamento em 03.02.2016. *Dje*-082 de 28.04.2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 669.069/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Teori Zavaski. Julgamento em 03.02.2016. *Dje*-082 de 28.04.2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 852.475/SP*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento em 08.08.2018. *Dje*-058 de 25.03.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 852.475/SP*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento em 08.08.2018. Dje-058 de 25.03.2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.080/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13080%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.267/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13267%2520ANOACORDAO%253A2023>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 420/2024, Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 037.664/2019*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11722%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTR ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 17.246/2021. Processo n. 015.080/2017-0*. Primeira Câmara. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Subst. Weder de Oliveira. Data da sessão: 05.10.2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDAO%253A17246%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520. Disponível em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução 344/2022*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 1º jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução 353/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520353/NUMNORMA%253A353%2520ANONORMA%253A2023%2520DATANORMAORDENACAO%2520desc/0>. Acesso em: 28 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula TCU 282*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/sumula/*/NUMERO%253A282/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 008.702/2022-5*. Rel. Antonio Anastasia. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRITO, Livia Caldas; SOUSA, Lucas Santos de; DEPIERI, Matheus de Souza. A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: desafios e perspectivas. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 33, n. 2, p. 59–67, 2021. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/316>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Repensando a Prescrição*. 1 ed. Barueri: Atlas, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2016.

CORREIA, Atalá. *Prescrição: entre passado e futuro*. São Paulo: Almedina, 2021.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. ‘Pode isso, Arnaldo?’: O TCU e a tentativa do ‘drible da vaca’ no Tema 899 do STF. *Consultor Jurídico*, 3 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-03/opiniao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf>. Acesso em: 29 out. 2023.

EHRARDT JUNIOR, Marcos; RODRIGUES, Ricardo Schneider. Efeitos do transcurso do tempo e a polêmica sobre a prescrição das multas nos tribunais de contas: a aplicação da Lei n. 9.873/99 por analogia. *Seqüência*, Florianópolis, n. 79, p. 89-118, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n79p89>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/K6hq4sfDyx3DFG4tpm9pnVC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 de abr. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. *Processos 00750/2009-9, 04098/2016-1. Acórdão n. 00220/2022-5*. Sessão: 25.02.2022. Disponível em: <https://acessoidentificado.tcees.tc.br/DocumentoDisponibilizado/BaixarDocumentoDisponibilizado?idDocumento=3388461&key=e91700bc4c8ab23a7a7f4ce6c788a596fe0b17f13e7c7d8cf7598f0f40de3f7bc8124c1bc81c63a104b16c57b8ffa7e13fba0b951745ed5abf4996fc8808bb17>. Acesso em: 19 jun. 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Aluizio de Azevedo; ABOUD, Georges. Evolução da visão do STF sobre prescrição no TCU. *Consultor Jurídico*, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/freitas-abboud-evolucao-visao-stf-prescricao-tcu>. Acesso em: 29 out. 2023.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FUCK, Luciano Felício. *Estado Fiscal e Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. Pleno. *Processo n. 201900047001232*. Sessão: 29.03.2021. Disponível em:

<https://deciso.es.tce.go.gov.br/ConsultaDeciso.es/CarregaDocumentoAssinadoPDF?idDocumento=341391142152361&tipoDecisao=651491>. Acesso em: 22 jun. 2022.

GONÇALVES, André Luiz de Matos. A força da prescrição do dano ao erário e as decisões dos tribunais de contas: nem tudo é jogo de soma zero. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 20, n. 234, ago. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/a-forca-extintiva-da-prescricao-do-dano-ao-erario-e-as-deciso.es-dos-tribunais-de-contas-nem-tudo-e-jogo-de-soma-zero/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Políticas Públicas: o controle do Tribunal de Contas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KAFKA, Franz. *O Processo*. Traduzido por Jéssica Alonso. Jandira, SP. Editora Principis, 2020.

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*. 2022. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, UNB, Brasília, 2022. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/33537/1/2022_RafaelOliveiraKuhn_tcc.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LIMA, Glauber de Oliveira. *Ressarcimento ao erário: os impactos do RE n. 636.886 nas ações propostas com base em decisões do Tribunal de Contas da União*. Pós-Graduação, Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2021/pdf/GLAUBER-DE-OLIVEIRA-LIMA.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 10 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LIMA, Thiago Pinheiro. Da prescrição nos processos de controle externo à luz da jurisprudência do STF: reflexos na pretensão constitutiva e na pretensão executória. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (RMPC-PA)*, Fórum, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 241-264, 2023.

MACEDO, Alessandro Prazeres. Tema 899 – STF – Dúvidas, incertezas e certezas na aplicação da “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (RE 636.886). *Conteúdo Jurídico*, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/55022/tema-899-stf-dvidas-incertezas-e-certezas-na-aplicao-da-prescritibilidade-da-pretensao-de-ressarcimento-ao-erario-fundada-em-deciso-de-tribunal-de-contas-re-636-886>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MAGLIANO, Isabela Mendes. *O entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre a prescrição: prescritibilidade das ações de ressarcimento ao*

erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas. TCC (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/16212/1/21708902.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MATO GROSSO. TCE-MT. *Código de Processo de Controle Externo*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CodigodeContas/index.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da gestão pública*. 3. ed. Rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Processo n. 1084696*. Sessão: 25.08.2021. Publicação: 27/09/2021. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>. Acesso em: 19 jun. 2022.

MOURÃO, Licurgo. SHERMAM, Ariane. BUENO, Mariana. Ressarcimento do dano ao erário: a prescrição e a desmistificação do "direito administrativo do medo". *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, ano 22, n. 251, p. 1-201, 2022.

NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEVES, Gustavo Kloh Müller. *Prescrição e Decadência no Direito Civil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Fernão Justen de; SANTOS, Jefferson Lemes dos. A prescrição no TCU e contraste com a jurisprudência do STF. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 184, set. 2022. Disponível em: https://justen.com.br/artigo_pdf_2/a-prescricao-no-tcu-e-o-contraste-com-a-jurisprudencia-do-stf/f. Acesso em: 5 nov. 2023.

OST, François. *O tempo do direito*. Bauru, SP: Edusc, 2005.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Processo n. TC/513661/2008*. Tribunal Pleno. Relator: Julival Silva Rocha. Sessão do dia 09.02.2022. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/pesquisaintegrada/registro?b=acordao&numeroacordao=62453&p->

b=&p-q=prescri%C3%A7%C3%A3o%20tema%20899&p-qa=False&p-p=1&p-rpp=10&p-o=relevancia&p-or=True&p-nr=1. Acesso em: 19 jun. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numerosolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. *Lei Complementar n. 109/2016 alterada pala Lei Complementar n. 156/2022*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-complementar-n-109-2016-para-ementa-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para?origin=instituicao>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas. *Acórdão n. 1.991/2021*. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão do dia 19.08.2021. Diário Oficial de Contas, 25.08.2021.

PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo: Teoria, Jurisprudência e 200 Questões Comentadas*. 8 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINHEIRO, Victor Marciel. A fixação de teses pelo STF e a ‘sumulização’ dos precedentes constitucionais. *Consultor Jurídico*, 1º ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-01/observatorio-constitucional-fixacao-teses-stf-sumulizacao-precedentes>. Acesso em: 26 jun. 2022.

PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 21, n. 8, p. 898-910, 2005. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMALHO, Dimas. A Prescrição nos Tribunais de Contas. *TCE-SP*. Publicações, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-prescricao-tribunais-contas>. Acesso em: 29 out. 2023.

RIZZARDO, A.; RIZZARDO FILHO, A.; RIZZARDO, C. A. *Prescrição e Decadência*. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ROCHA, Julival Silva; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Ressarcimento do dano ao erário no âmbito dos Tribunais de Contratos: prescrição. In: OLIVEIRA, A. C.; SMITH, A. S. P. O.; TEIXEIRA, E. M. S. F.; JOSAPHAT, A. L. (Org.). *Desafios Contemporâneos do Direito ao Desenvolvimento na Amazônia*. Florianópolis: Habitus Editora, 2023, p. 323-348.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas. *Processo n. 02652/20*. Pleno. Sessão: 10.05.2021. Disponível em: <https://papyrus.tceror.tc.br/?textoLivre=%22evolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20entendimen%20jurisprudencial%22%20prescritibilidade&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=>. Acesso em: 22 jun. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. *Processo n. 1900384890*. Plenário. Relator: Cleber Muniz Gavi. Julgamento: 28.10.2020. Publicação: 20.11.2020. Disponível em: <https://epapyrus.tce.sc.gov.br/detalhes/143811>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (Orgs.). *A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Placido, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e Decadência*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

VALGAS, Rodrigo. Prescrição nos Tribunais de Contas: fim da novela ou cenas nos próximos capítulos? *Consultor Jurídico*, 26 ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-26/rodrigo-valgas-novela-prescricao-tribunais-contas>. Acesso em: 29 out. 2023.

VALLE, Arthur Elias de Moura. *A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos tribunais de contas – o caso do tema 899 do STF*. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, UFMG, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/43838/1/TCC%20P%C3%B3s%20Dir.%20Adm.%20-%20Arthur%20Valle%20%28v.%20dep%C3%B3sito%20-%20PDF.A%29.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2023.

APÊNDICE A – Nota Técnica sobre a Resolução TCU n. 344/2022

NOTA TÉCNICA

Nota Técnica sobre a Resolução TCU n. 344/2022, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”, a fim de aprimorar a aplicação do instituto da prescrição.

Julival Silva Rocha - Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), expede a presente NOTA TÉCNICA com a finalidade de oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da aplicação da prescrição nos processos do Tribunal de Contas da União (TCU).

SUMÁRIO

- 1 Introdução.
- 2 Princípio da reserva legal.
- 3 Unicidade da interrupção por fases processuais.
4. Requisitos para julgar as contas mesmo com o débito prescrito.
5. Considerações finais e recomendações.

1. INTRODUÇÃO

Conforme relatado na dissertação que precede este trabalho, houve evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a interpretação do § 5º do art. 37 da

Constituição Federal⁸⁶, a respeito da imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento de dano ao erário, principalmente quando julgou o Tema 899 da repercussão geral, cuja tese foi fixada no sentido de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”⁸⁷.

Embora o caso concreto que resultou na mencionada tese tenha versado sobre execução fiscal aparelhada por título executivo oriundo de decisão de tribunal de contas, ou seja, de processo de execução perante o Poder Judiciário, e os embargos de declaração opostos contra o respectivo acórdão tenham confirmado que não houve decisão a respeito dos processos formadores de tais títulos, que tramitam nos tribunais de contas, a *ratio decidendi* de tal aresto a eles se aplica, conforme julgamentos posteriores do próprio STF, cujos exemplos foram arrolados na dissertação.

De fato, o STF, na apreciação do Tema 899, foi categórico em afirmar que a única ação cível imprescritível é aquela que vise ao ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa, apurado em ação no âmbito do Poder Judiciário. Assim, como os tribunais de contas são incompetentes para tais processos, não lhes resta a possibilidade de considerar quaisquer de seus feitos que envolvam pretensão ressarcitória ou punitiva como imprescritíveis.

Após inicial relutância, o TCU editou a Resolução TCU n. 344/2022⁸⁸, regulamentando a aplicação da prescrição nos seus processos, a qual foi atualizada pela Resolução TCU n. 367/2024⁸⁹. Contudo, tal normativo, embora seja instrumento que imprimiu relevante progresso nesse órgão, merece algumas críticas com sugestões de aperfeiçoamento.

Realmente, a resolução não parece ser o mecanismo mais apropriado para disciplinar a matéria, sob pena de ferir o princípio da reserva legal; deve-se aplicar o princípio da unicidade da prescrição por fases processuais, para evitar a demasiada elasticidade do trâmite processual; e os requisitos para julgar as contas mesmo com o débito prescrito precisam ser melhorados, notadamente o relacionado ao valor em questão.

Por tais razões, serão feitas algumas considerações com a apresentação de propostas de alteração redacional.

⁸⁶ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

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

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁸⁸ ANEXO A – Resolução TCU n. 344/2022

⁸⁹ ANEXO B – Resolução TCU n. 367/2024

2. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

Primeiramente, cumpre lembrar que a ordem constitucional pátria elegeu a legalidade como referencial básico para a atuação dos agentes privados (art. 5º, inciso II, CF) e públicos (art. 37, caput, CF). Entretanto, é incontestável que o Direito positivado não consegue prever todas as hipóteses de solução adequada a cada relação social, razão pela qual o ordenamento jurídico nacional reconhece a existência de lacunas na legislação e assegura aos interessados os instrumentos próprios para superá-las, com vistas, sobretudo, a evitar decisões lastreadas em mera discricionariedade do intérprete.

Conforme bem explicitado por Ferraz Jr. (2003, p. 307-308) “Em suma, podemos dizer que, na verdade, a questão das lacunas e dos limites à integração é uma espécie de invenção do pensamento dogmático que permite, de modo controlado, a decidibilidade de conflitos não regulados de forma positiva”.

Para solucionar a questão da incompletude do sistema jurídico, o art. 4º do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro – Lindb) determina que, “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Vale repetir que a jurisprudência do STF evoluiu para reconhecer que a atuação dos Tribunais de Contas está sujeita aos efeitos do tempo e, por conseguinte, deve pautar-se por regime jurídico prescricional/decadencial, conforme se depreende das decisões proferidas nas seguintes demandas: RE n. 669.069 (tema 666), j. 3.2.2016; MS n. 32.201, j. 21.3.2017; RE n. 852.475/SP (tema 897), j. 8.8.2018; RE 636553 / RS (tema 445), j. 19.2.2020; RE n. 636.886 (tema 899), j. 20.4.2020; ADI n. 5509, j. 29.10.2021; ADI n. 5384/MG, j. 30.5.2022.

Não obstante o referido avanço no entendimento do STF, a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU não possui regramento legislativo próprio, situação que evidencia a existência de lacuna jurídica e que, conseqüentemente, atrai a necessidade de manejo dos referidos mecanismos de integração previstos na Lindb.

Nessa perspectiva, observa-se que a analogia, por possuir origem positiva, tem precedência em relação às demais técnicas integrativas e, consoante será exposto, deverá conduzir o saneamento da lacuna legislativa em questão.

Diante de tais considerações, com a devida vênua ao entendimento do TCU, no sentido de que “a prescrição no âmbito dos processos de controle externo não é matéria de estrita

previsão legal” (exposto no referido Acórdão n. 420/2024⁹⁰, prolatado no Processo n. 005.703/2024-7, que resultou na Resolução TCU n. 367), observa-se que esse instituto, em especial na seara do direito público, configura-se como matéria limitada à reserva de lei em sentido formal e material, haja vista que a sua ocorrência resultará na relativização da indisponibilidade do interesse público. Em outras palavras, não se pode dispor do interesse público de outra forma que não seja por meio de lei, em sentido material e formal.

A respeito do assunto, Mello (2023) comenta que “o princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público”.

É justamente por isso que, para sanear a ausência de regramento legal específico sobre a prescrição, deve-se priorizar soluções já presentes no ordenamento jurídico para casos semelhantes, o que impõe a utilização da analogia, como bem determinou o STF. Caso o pensamento do TCU exposto acima fosse realmente válido, não seria preciso valer-se desse método de integração; bastaria a edição de simples resolução para regular, por si só, toda a matéria, o que, além de ferir o princípio da legalidade, entraria em contradição com o art. 1º da Resolução TCU n. 344/2022 estabelece que:

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

De fato, ante a inexistência de lei sobre prescrição relativa aos processos do Tribunal de Contas da União, o Min. Gilmar Mendes, em voto proferido na ADI n. 5.509/CE, destacou que “O que há, do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, no âmbito federal, é a adoção supletiva do art. 1º da Lei 9.873/1999, que dispõe sobre a ‘prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta’”⁹¹.

Infere-se desse preceito regulamentar que, embora o diploma em tela adote a forma típica dos atos oriundos do poder normativo da Corte de Contas Federal, a sua substância evidencia esforços de integração do respectivo regime jurídico, o que se mostra uma solução

⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 420/2024, Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5.509/CE*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021. Publ. 23.02.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em: 12 jan. 2024.

apropriada ao caso, uma vez que os tribunais de contas não têm legitimidade para inovar de forma originária na ordem jurídica acerca da matéria em questão.

Em verdade, percebe-se que o TCU, no exercício do seu poder regulamentar, apenas adaptou os conteúdos da Lei n. 9.873/1999 (prescrição da pretensão punitiva decorrente do exercício do poder de polícia) às peculiaridades de suas atribuições, em conformidade com os entendimentos firmados pelo STF.

Ao proceder desse modo, aquela corte de contas superou, a partir de parâmetros já constantes na ordem jurídica positivada, o hiato normativo no seu microsistema de normas, garantindo segurança jurídica e tratamento igualitário aos seus jurisdicionados, com realinhamento da sua atuação às exigências constitucionais.

Essa solução, todavia, deve ser provisória, pois não é aconselhável que permaneça utilizando a analogia indefinidamente em vez de promover a edição de legislação própria. Mas qual seria a norma apropriada?

Cumprе lembrar que atualmente existem 33 (trinta e três) tribunais de contas no Brasil: 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas dos Estados (TCE's); três Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's) – Bahia, Goiás e Pará; dois Tribunais de Contas Municipais (Rio de Janeiro e São Paulo); um Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF); e um Tribunal de Contas da União (TCU).

É possível, assim, que um advogado possa atuar em vários desses tribunais ou que uma empresa possa participar de licitações em diversos entes públicos, sendo, muitas vezes, obrigados a figurar em processos de tribunais de contas diversos. Além disso, é comum que um jurisdicionado preste contas em três desses órgãos, como acontece no estado do Pará. Por exemplo, um gestor municipal pode gerir recursos da União, do estado e do município e terá que prestar as respectivas contas ao TCU, ao TCE-PA e ao TCM-PA, devendo atender à legislação de cada um desses órgãos.

Porém, dificilmente pode ser encontrado numa mesma obra doutrinária os institutos de direito material e processual tratados em cada um desses tribunais. E ainda que isso ocorresse, seria tarefa hercúlea e, quiçá impossível, manter tudo isso atualizado. Logo, uma das principais tarefas dos jurisdicionados e dos advogados que operam nesses órgãos consiste em analisar minuciosamente suas legislações específicas, sob pena de sofrerem relevantes prejuízos processuais.

Por mais essa razão, seria importante a edição de uma lei nacional instituindo um único código de processo para aplicação em todos esses tribunais. Isso simplificaria os trabalhos nas cortes de contas, evitando regras, nomenclaturas e prazos diversos para os mesmos institutos, e

aumentaria a segurança jurídica, prevenindo a ocorrências de infortúnios por falta de atenção a determinada regra específica.

Interessante é que o Estado do Mato Grosso criou recentemente um “Código de Processo de Controle Externo”⁹², cujas críticas são merecidas a partir do próprio título, uma vez que pretende regular os processos apenas do TCE-MT, e não de todo o controle externo do referido estado. Logo, melhor seria se fosse denominado “Código de Processo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso”. Se cada uma das cortes de contas seguir seus passos, não haverá a simplificação e uma maior segurança jurídica, mas apenas aumento das legislações desses órgãos, que contarão, cada um, com uma lei orgânica, um regimento interno, um código de processo e resoluções.

De fato, com exceção do TCE-MT, as regras gerais sobre processos dos tribunais de contas são tratadas nas respectivas leis orgânicas e detalhadas nos regimentos internos. No entanto, importantes institutos são tratados também por meio de resoluções. Desse modo, nesses trinta e três tribunais de contas existe um verdadeiro emaranhado de legislação contribuindo para o excesso de burocracia que atrapalha o desenvolvimento sustentável do país, principalmente na dimensão jurídico-política, segundo o conceito de Freitas (2019, p. 17-19).

Embora o STF tenha determinado a aplicação, por analogia, da Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999, nos tribunais de contas, a qual foi regulamentada pelo TCU por meio da Resolução TCU n. 344/2022, o ideal é que seja criada lei própria para tanto ou que seja acrescentado um capítulo na sua lei orgânica o mais breve possível.

Essa constatação já foi enfatizada pelo grupo de trabalho do TCU quando realizou os estudos técnicos para editar a referida resolução (Processo n. 008.702/2022-5⁹³), nos seguintes termos:

Nessa linha, foram juntados ao processo estudos desenvolvidos pela Secretaria de Recursos (peça 3, p. 28 e ss.) e pela Consultoria Jurídica do TCU (peça 4), evidenciando que a jurisprudência mais recente do STF é predominante em concluir que a prescrição das pretensões no processo de controle externo é regida pela Lei 9.873/1999.

9. O projeto proposto segue essa orientação, ao adotar a referida norma como fonte primária do regime de prescrição no processo do TCU “até a superveniência de lei específica”. O GT entendeu oportuno enunciar essa ressalva (“até haver lei específica”) como forma de destacar a importância de, futuramente, a prescrição no processo de controle externo ser regida por

⁹² MATO GROSSO. TCE-MT. *Código de Processo de Controle Externo*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CodigodeContas/index.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.

⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.

norma própria, mais ajustada às peculiaridades da atuação do TCU e que confira maior efetividade às medidas dissuasórias e de ressarcimento de que o Tribunal dispõe para prevenir e reprimir atos lesivos ao erário e aos princípios da boa gestão pública.

A referida ressalva “até a superveniência de lei específica” foi inserida no art. 1º da minuta da então instrução normativa, que veio a se tornar a Resolução n. 344/2022. Contudo, o Min. Jorge de Oliveira sugeriu sua exclusão, sustentando que era desnecessária, uma vez que essa é a regra geral, nos termos da Lindb, o que foi acolhido pelo relator Min. Antonio Anastasia.

Se por um lado não é necessário, realmente, que tal ressalva conste na Resolução, por outro, não se deve tratar esse normativo como definitivo, mas como provisório, promovendo a edição de lei própria em tempo razoável.

Portanto, enquanto não for criado um código de processo dos tribunais de contas de âmbito nacional, o ideal é que um instituto da prescrição seja tratado na lei orgânica de cada tribunal e minudenciado no regimento interno.

3 UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL POR FASES PROCESSUAIS

Conforme comentado na seção acima, observa-se, pelo seu art. 1º, que a Resolução TCU n. 344/2022⁹⁴ regulamenta a Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo STF, em especial nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.509/CE.

Após o art. 5º arrolar as causas de interrupção da prescrição, seu § 1º dispõe que “A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.” Isso significa que a prescrição pode ser interrompida várias vezes na mesma fase processual, ampliando em demasia o trâmite do processo.

Ocorre que o princípio da unicidade da interrupção prescricional⁹⁵, expresso pelo art. 202, *caput*, do Código Civil, embora não possa ser aplicado integralmente na esfera da Lei n.

⁹⁴ “Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução”.

⁹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso Especial n. 1786266 - DF (2018/0330099-4)*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.

9.873/99, deveria ser adotado em cada uma de suas fases processuais, estendendo o mesmo raciocínio à Resolução TCU n. 344/2022.

Ora, o mencionado dispositivo do Código Civil, ao estabelecer que a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez, objetiva impedir a excessiva elasticidade do trâmite processual mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, assim, a perpetuidade da incerteza e da insegurança nas relações jurídicas.

Constata-se que as mesmas razões devem nortear os processos de controle, em especial, os que tramitam nos tribunais de contas, uma vez que tais razões são perfeitamente compatíveis com as peculiaridades dos seus processos.

Verifica-se, desse modo, que as observações de Prates (2005) sobre a Lei n. 9.873/99, jurista este também citado pelo Ministério Público junto ao TCU quando apresentou sugestões durante a elaboração do normativo sobre prescrição, são inteiramente aplicáveis à Resolução TCU n. 344/2022, que regulamenta a referida lei.

Segundo Prates (2005), os atos interruptivos previstos no art. 2º da Lei n. 9.873/99⁹⁶ constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis, o que significa que cada um desses atos somente pode ocorrer uma única vez e em momento próprio, tendo em vista que realizado o ato posterior, não há possibilidade de se praticar o ato logicamente anterior.

Para ele, o processo administrativo punitivo deve ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam: 1) investigativa, destinada à apuração dos fatos; 2) contraditória, que se inicia com a citação do suposto infrator, oportunizando a ele o contraditório e a ampla defesa; 3) decisória, referente à decisão inicial recorrível; e 4) recursal, onde ocorre a decisão final no plano administrativo.

Constata-se que os processos que tramitam nos tribunais de contas, com as devidas adaptações, seguem essa mesma ordem e, portanto, deveriam adotar esse mesmo raciocínio.

Observa, ainda, o mesmo jurista, que os incisos do art. 2º da Lei n. 9.873/99 não seguem essa ordem. No entanto, a seu ver, essa atecnia legislativa não se consubstancia como argumento suficiente para, sozinho, infirmar a sucessão sugerida.

⁹⁶ “Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

~~I – pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;~~

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

Prates, no mesmo artigo, demonstra como deve ocorrer o curso processual caso essa interpretação seja adotada, nos seguintes termos:

Pois bem. Com base nessa interpretação por nós defendida, é imperioso considerar que somente é apto para interromper o prazo prescricional o primeiro ato inequívoco de apuração, independentemente da existência de outros atos de apuração posteriores. Ou seja, realizado o primeiro ato (interruptivo) de apuração do fato supostamente irregular, abre-se novo prazo quinquenal, desta feita para que a autoridade administrativa promova a citação do administrado sob suspeita, que é o ato interruptivo cronologicamente posterior, não mais podendo ser levados em conta eventuais atos de apuração posteriores.

Esse entendimento busca preservar ainda um dos princípios norteadores da atuação administrativa, qual seja, o da eficiência, além de proporcionar maior segurança jurídica aos administrados sujeitos ao poder administrativo sancionador. Até porque, de forma similar ao que ocorre no direito penal, cometido o ilícito surge a pretensão punitiva e, por consequência, surge a possibilidade de sobre ela incidir a prescrição, principalmente para que o infrator não fique indefinidamente sob a ameaça da imposição de uma medida que irá em desfavor dos seus interesses. Um exemplo demonstrará que mesmo com a adoção dessa interpretação restritiva um processo administrativo punitivo poderá durar até 20 anos.

Verifica-se que o art. 5ª da Resolução TCU n. 344/2022 é muito semelhante ao art. 2º da Lei n. 9.873/99, como se vê no seguinte quadro:

Quadro 1 – comparação entre as causas de interrupção da Lei n. 9.873 e da Resolução TCU n. 344/2022.

Art. 2º da Lei n. 9.873/99	Art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022
<p>Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)</p> <p>I – pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</p> <p>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)</p> <p>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;</p> <p>III - pela decisão condenatória recorrível.</p> <p>IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)</p>	<p>Art. 5º A prescrição se interrompe:</p> <p>I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência 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>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

A semelhança é nítida e não há como fugir à lógica das fases processuais sucessivas, o que demonstra a necessária implantação da unicidade da interrupção prescricional em cada uma delas.

Vale registrar que o inciso IV (qualquer ato inequívoco de tentativa de conciliação), foi incluído na Lei n. 9.873/99 pela Lei n. 11.941/2009, posterior, portanto, ao estudo de Prates, que aconteceu em 2005. No entanto, essa alteração legal não é capaz de mudar em nada as fases processuais propostas, tendo em vista que a tentativa de conciliação pode ocorrer em qualquer momento processual e não se configura como uma fase própria.

Dispositivo semelhante é o inciso III do art. 5^a da Resolução TCU n. 344/2022, o qual segue o mesmo raciocínio do inciso IV do art. 2^o da Lei n. 9.873/99, e, da mesma forma, a tentativa de conciliação pode acontecer em qualquer fase do processo sem importar numa fase própria, pois sua ocorrência não é necessária para a sequência de atos processuais até a conclusão.

Impende ressaltar que o STF já se deu conta de que as inúmeras interrupções da prescrição podem inviabilizar a incidência desse instituto, de tal modo que já surgem julgados que fogem da aplicação das regras interruptivas da prescrição previstas na Lei n. 9.873/99 para se valerem da regra da unicidade da interrupção prescricional do Código Civil, como se verifica nos seguintes julgados: MS n. 37.578/DF AgR, DJe 7/12/2023; MS n. 37.941/DF AgR, DJe 1/6/2023; MS n. 37.627/DF AgR, DJe 28/4/2023; e MS n. 36.461/DF AgR, DJe 23/1/2023.

No entanto, não há como negar que as fases do processo de contas se assemelham com aquelas do processo punitivo da Lei n. 9.873/99, o que revela que a ideia aqui proposta, na linha do pensamento de Prates, parece ajustada.

Por essas razões, visando ao aperfeiçoamento do normativo que regula a prescrição no âmbito do TCU, a interrupção da prescrição deveria ocorrer uma única vez em cada fase processual, podendo acontecer mais de uma vez apenas no caso de tentativa de conciliação.

Essa regra não pode ser compreendida como implementadora de celeridade temerária, haja vista que, se for adotada e não houver tentativa de conciliação, o trâmite processual ainda poderá perdurar por quase vinte anos.

Com efeito, como são quatro fases processuais, se a interrupção ocorrer próxima ao término do prazo quinquenal de cada fase, o processo terá duração de quase vinte anos. Se ocorrer interrupção por conta de tentativa de conciliação, que resultar infrutífera, o trâmite processual poderá se estender por um tempo ainda maior.

Diante do exposto, a sugestão é que o § 1^o do art. 5^o da Resolução TCU n. 344/2022 passe a ter a seguinte redação: “A prescrição só pode ser interrompida uma única vez em cada fase processual, salvo se houver tentativa de conciliação, que poderá ocorrer em qualquer dessas fases”.

4 REQUISITOS PARA JULGAR AS CONTAS EM CASO DE PRESCRIÇÃO

Preceitua o art. 12 da Resolução TCU n. 344/2022⁹⁷ que o reconhecimento da prescrição, embora afaste a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a expedição de determinações, de recomendações ou de outras providências motivadas por esses fatos.

Por sua vez, o parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece os requisitos para o julgamento das contas nessas situações, que somente acontecerá quando: a) o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada; b) a materialidade exceder em 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de tomada de contas especial; e c) já tiver sido realizada a citação ou audiência.

Percebe-se, primeiramente, que tais requisitos são cumulativos, ou seja, devem coexistir no caso concreto para que as contas sejam julgadas mesmo em face da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Assim, repita-se, para que as contas sejam julgadas nos casos em comento, além da relevância da matéria tratada, reconhecida pelo colegiado (requisito *a*), e já tiver sido oportunizado o contraditório (requisito *c*), a materialidade precisa exceder em 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de tomada de contas especial (requisito *b*).

O valor mínimo para a instauração de tomada de contas especial é de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos da Instrução Normativa n. 76, de 23 de novembro de 2016⁹⁸, que alterou a Instrução Normativa n. 71, de 28 de novembro de 2012, a qual dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

Assim, a materialidade precisa exceder a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para que, cumulado com os outros dois requisitos (*a* e *c*), as contas sejam julgadas nos casos prescritos.

⁹⁷ “Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

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

⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n. 76/2016*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520normativa%252076/%2520%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/16>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Mas o que significa o termo “materialidade” nesse contexto? O valor global gerido pelo responsável pelas contas? Ou o débito apontado no relatório técnico ou no parecer ministerial?

Os estudos realizados pelo TCU para a elaboração da Resolução n. 344/2022, Processo n. 008.702/2022-5,⁹⁹ dizem o seguinte sobre o assunto:

23. Por elevada materialidade, o GT considerou os processos com débito em apuração superior a dez milhões de reais, em valores históricos, com duas observações:

- a) não considerar a materialidade do processo em si (valores geridos, volume fiscalizado etc.), mas o débito que estiver em apuração (o objetivo do levantamento é avaliar: “se prescrever, quanto deixará de ser recuperado?”); e
- b) valer-se da noção de “débito em apuração”, ou seja, o levantamento não deveria se restringir a processos com danos já quantificados ou com citações já realizadas, mas considerar também processos em estágios mais iniciais, considerando como “débito em apuração” aquele que, no prudente juízo da unidade, seria objeto da futura citação.

Extraí-se do texto acima que a expressão “materialidade” deve ser entendida como o valor indicado como débito, ou seja, o valor em apuração a ser devolvido pelo gestor.

Ocorre que a redação do dispositivo poderia ser feita de tal maneira que não fosse preciso recorrer ao mencionado estudo para se compreender o seu real significado.

Isso é relevante não apenas para a aplicação da resolução no âmbito do TCU, mas, notadamente, para facilitar a interpretação dos demais tribunais de contas, que preveem a aplicação da legislação do TCU nos seus processos quando forem omissos.

Portanto, melhor seria substituir o termo “materialidade” por débito apontado, como fez o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), na sua Resolução n. 19.503/2023¹⁰⁰, *in verbis*:

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

Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado reconhecer, cumulativamente: a relevância da matéria tratada; o débito apontado exceder em 10 (dez) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; e já tiver sido realizada a citação ou a audiência.

⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁰⁰ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numeroresolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

Por essas razões, sugere-se que a redação do parágrafo único do art. 12 da Resolução n. 344/2002, seja alterada para a seguinte forma: “Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do *caput* deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, o débito apontado exceder em 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Conforme os estudos precedentes, restou constatado que a Resolução não se consubstancia como o instrumento apropriado para disciplinar a matéria da prescrição, sendo necessária a edição de lei formal e material para dispor do assunto.

Verificou-se, ainda, que as hipóteses de interrupção da prescrição podem ser mais simplificadas, com a aplicação de apenas uma interrupção em cada uma das quatro fases processuais, podendo, excepcionalmente, ser interrompida por proposta de conciliação em qualquer uma dessas fases. Isso é de significativa importância para se evitar a inviabilização do uso do instituto da prescrição em razão de sucessivas interrupções como vêm acontecendo.

Observou-se, também, que os requisitos para julgar as contas mesmo com o débito prescrito precisam ser melhorados, notadamente o relacionado ao valor em questão, para facilitar a interpretação do normativo.

Diante do exposto, com o fito de aperfeiçoar a aplicação do instituto da prescrição no âmbito do TCU, apresentam-se as seguintes sugestões:

- a) que o instituto da prescrição seja tratado por meio de lei própria, com a inserção de capítulo na lei orgânica e regulamentação no regimento interno;
- b) que o § 1º do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022 passe a ter a seguinte redação: “A prescrição só pode ser interrompida uma única vez em cada fase processual, salvo se houver tentativa de conciliação, que poderá ocorrer em qualquer dessas fases.”; e
- c) que a redação do parágrafo único do art. 12 da Resolução n. 344/2002 seja alterada para a seguinte forma: “Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do *caput* deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, o débito apontado exceder em 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.”

Belém, 11 de abril de 2024.

Julival Silva Rocha
Mestrando em Direito

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso Especial Nº 1786266/DF n. 2018/0330099-4*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5.509/CE*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021. Publ. 23.02.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n. 76/2016*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520normativa%252076/%2520%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/16>. Acesso em: 19 jan. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- MATO GROSSO. TCE-MT. *Código de Processo de Controle Externo*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CodigodeContas/index.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.
- PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numerosolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 21, n. 8, p. 898-910, 2005. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

APÊNDICE B – Nota Técnica sobre a Resolução TCE-PA n. 19.503/2023¹⁰¹

NOTA TÉCNICA

Nota Técnica sobre a Resolução TCE-PA n. 19.503/2023, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”, a fim de aprimorar a aplicação do instituto da prescrição.

Julival Silva Rocha - mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), expede a presente NOTA TÉCNICA com a finalidade de oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da aplicação da prescrição nos processos do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA).

SUMÁRIO

- 1 Introdução.
- 2 Princípio da reserva legal.
- 3 Unicidade da interrupção prescricional por fases processuais.
- 4 Interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos.
- 5 Marco inicial da prescrição intercorrente.
- 6 Prazo para a apreciação da prescrição em processos transitados em julgado.
- 7 Considerações finais e recomendações.

¹⁰¹ Resolução TCE-PA n. 19.503/2023.

1 INTRODUÇÃO

Conforme relatado na dissertação que precede este trabalho, houve evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a interpretação do § 5º do art. 37 da Constituição Federal¹⁰², a respeito da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de dano ao erário, principalmente quando julgou o Tema 899 da repercussão geral, cuja tese foi fixada no sentido de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”¹⁰³.

Embora o caso concreto que resultou na mencionada tese tenha versado sobre execução fiscal aparelhada por título executivo oriundo de decisão de tribunal de contas, ou seja, de processo de execução perante o Poder Judiciário, e os embargos de declaração interpostos contra o respectivo acórdão tenham confirmado que não houve decisão a respeito dos processos formadores de tais títulos, que tramitam nos tribunais de contas, a *ratio decidendi* de tal aresto a eles se aplica, conforme julgamentos posteriores do próprio STF, cujos exemplos foram arrolados na dissertação.

De fato, o STF, na apreciação do Tema 899, foi categórico em afirmar que a única ação cível imprescritível é aquela que vise ao ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa, apurado em ação no âmbito do Poder Judiciário. Assim, como os tribunais de contas são incompetentes para tais processos, não lhes resta a possibilidade de considerar quaisquer de seus feitos que envolvam pretensão ressarcitória ou punitiva como imprescritíveis.

Após inicial relutância e posterior aplicação subsidiária da Resolução n. 344/2022¹⁰⁴ do TCU, por força do artigo 104, inciso I, da Lei Complementar estadual n. 081/2012, c/c o art. 290 do seu Regimento Interno, o TCE-PA regulamentou a aplicação da prescrição nos seus processos por meio da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023. Contudo, tal normativo, embora seja instrumento que imprimiu relevante progresso nesse órgão, merece algumas críticas com sugestões de aperfeiçoamento.

¹⁰² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

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

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

¹⁰⁴ ANEXO A – Resolução n. 344/2022

É importante ressaltar, ademais, que o TCU, por meio da Resolução TCU n. 367/2024¹⁰⁵, atualizou a referida Resolução TCU n. 344/2022, o que demonstra, com maior vigor, a necessidade de atualização da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023

Realmente, a resolução não parece ser o mecanismo mais apropriado para disciplinar o instituto da prescrição, uma vez que a matéria deve respeitar o princípio da reserva legal; as hipóteses de interrupção da prescrição podem ser mais simplificadas, empregando o princípio da unidade da interrupção prescricional por fases; a interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos devem se circunscrever aos processos do TCE-PA e dos seus jurisdicionados, e não de outros órgãos; o marco inicial da prescrição intercorrente deve ser o mesmo da prescrição ordinária, de modo que seja aplicada também anteriormente ao primeiro relatório do órgão técnico apontando irregularidades, como acontece nos processos do TCU; e deve ser feito um levantamento para verificar a necessidade de apreciação da prescrição em processos transitados em julgado e, se necessário, seja fixado um prazo para tanto.

Por tais razões, serão feitas algumas considerações com a apresentação de propostas de correção ou alteração redacional.

2 PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

Primeiramente, cumpre lembrar que a ordem constitucional pátria elegeu a legalidade como referencial básico para a atuação dos agentes privados (art. 5º, inciso II, CF) e públicos (art. 37, caput, CF). Entretanto, é incontestável que o Direito positivado não consegue prever todas as hipóteses de solução adequada a cada relação social, razão pela qual o ordenamento jurídico nacional reconhece a existência de lacunas na legislação e assegura aos interessados os instrumentos próprios para superá-las, com vistas, sobretudo, a evitar decisões lastreadas em mera discricionariedade do intérprete.

Conforme bem explicitado por Ferraz Jr. (2003, p. 307-308) “Em suma, podemos dizer que, na verdade, a questão das lacunas e dos limites à integração é uma espécie de invenção do pensamento dogmático que permite, de modo controlado, a decidibilidade de conflitos não regulados de forma positiva.”

Para solucionar a questão da incompletude do sistema jurídico, o art. 4º do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro – Lindb) determina que,

¹⁰⁵ ANEXO B – Resolução TCU n. 367/2024

“Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Vale repetir que a jurisprudência do STF evoluiu para reconhecer que a atuação dos Tribunais de Contas está sujeita aos efeitos do tempo e por, conseguinte, deve pautar-se por regime jurídico prescricional/decadencial, conforme se depreende das decisões proferidas nas seguintes demandas: RE n. 669.069 (tema 666), j. 3.2.2016; MS n. 32.201, j. 21.3.2017; RE n. 852.475/SP (tema 897), j. 8.8.2018; RE 636553 / RS (tema 445), j. 19.2.2020; RE n. 636.886 (tema 899), j. 20.4.2020; ADI n. 5509, j. 29.10.2021; ADI n. 5384/MG, j. 30.5.2022.

Não obstante o referido avanço no entendimento do STF, a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE-PA não possui regramento legislativo próprio, situação que evidencia a existência de lacuna jurídica e que, conseqüentemente, atrai a necessidade do manejo dos referidos mecanismos de integração previstos na Lindb.

Nessa perspectiva, observa-se que a analogia, como possui origem positiva, tem precedência em relação às demais técnicas integrativas e, consoante será exposto, deverá conduzir o saneamento da lacuna legislativa em questão.

Diante de tais considerações, com a devida vênua ao entendimento do TCU, no sentido de que “a prescrição no âmbito dos processos de controle externo não é matéria de estrita previsão legal” (exposto no referido Acórdão n. 420/2024¹⁰⁶, prolatado no Processo n. 005.703/2024-7, que resultou na Resolução TCU n. 367), observa-se que esse instituto, em especial na seara do direito público, configura-se como matéria limitada à reserva de lei em sentido formal e material, haja vista que a sua ocorrência resultará na relativização da indisponibilidade do interesse público. Em outras palavras, não se pode dispor do interesse público de outra forma que não seja por meio de lei, em sentido material e formal.

A respeito do assunto, Mello (2023) comenta que “o princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público”.

É justamente por isso que, para sanear a ausência de regramento legal específico sobre a prescrição, deve-se priorizar soluções já presentes no ordenamento jurídico para casos semelhantes, o que impõe a utilização da analogia, como bem determinou o STF. Caso o pensamento do TCU exposto acima fosse realmente válido, não seria preciso valer-se desse método de integração; bastaria a edição de simples resolução para regular, por si só, toda a matéria, o que, além de ferir o princípio da legalidade, entraria em contradição com o art. 1º da

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 420/2024, Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

Resolução TCE/PA n. 19.503/2023, o qual explicitamente afirma que prescrição observará a Lei n. 9.873/1999, *in verbis*:

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Estado do Pará, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma desta Resolução.

De fato, ante a inexistência de lei sobre prescrição relativa aos processos no Tribunal de Contas da União, o Min. Gilmar Mendes, em voto proferido na ADI n. 5.509/CE, destacou que “O que há, do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, no âmbito federal, é a adoção supletiva do art. 1º da Lei 9.873/1999, que dispõe sobre a ‘prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta’”¹⁰⁷.

Infere-se desse preceito regulamentar que, embora o diploma em tela (Resolução TCE-PA 19.503/2023) adote a forma típica dos atos oriundos do poder normativo da Corte de Contas em comento, a sua substância evidencia esforços de integração do respectivo regime jurídico, o que se mostrou uma solução apropriada ao caso, uma vez que os tribunais de contas não têm legitimidade para inovar de forma originária na ordem jurídica a matéria em questão.

Em verdade, percebe-se que o TCE-PA, no exercício do seu poder regulamentar, apenas adaptou os conteúdos da Lei n. 9.873/1999 (prescrição da pretensão punitiva decorrente do exercício do poder de polícia) às peculiaridades de suas atribuições, assim como fez o TCU por meio da Resolução n. 344/2022, em conformidade com os entendimentos firmados pelo STF.

Ao proceder desse modo, aquela corte de contas superou, a partir de parâmetros já constantes na ordem jurídica positivada, o hiato normativo no seu microssistema de normas, garantindo segurança jurídica e tratamento igualitário aos seus jurisdicionados, com realinhamento da sua atuação às exigências constitucionais.

Essa solução, todavia, deve ser provisória, pois não é aconselhável que permaneça utilizando a analogia indefinidamente em vez de promover a edição de legislação própria. Mas qual seria a norma apropriada?

Cumprе lembrar que atualmente existem 33 (trinta e três) tribunais de contas no Brasil: 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas dos Estados (TCE's); três Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's) – Bahia, Goiás e Pará; dois Tribunais de Contas Municipais (Rio de

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5.509/CE*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021. Publ. 23.02.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em: 12 jan. 2024.

Janeiro e São Paulo); um Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF); e um Tribunal de Contas da União (TCU).

É possível, assim, que um advogado possa atuar em vários desses tribunais ou que uma empresa possa participar de licitações em diversos entes públicos, sendo, muitas vezes, obrigadas a figurar em processos de tribunais de contas diversos. Além disso, é comum que um jurisdicionado preste contas em três desses órgãos, como acontece no estado do Pará. Por exemplo, um gestor municipal pode gerir recursos da União, do estado e do município e terá que prestar as respectivas contas ao TCU, ao TCE-PA e ao TCM-PA, devendo atender à legislação de cada um desses órgãos.

Porém, dificilmente pode ser encontrado numa mesma obra doutrinária os institutos de direito material e processual tratados em cada um desses tribunais. E ainda que isso ocorresse, seria tarefa hercúlea e, quiçá impossível, manter tudo isso atualizado. Logo, uma das principais tarefas dos jurisdicionados e dos advogados que operam nesses órgãos consiste em analisar minuciosamente suas legislações específicas, sob pena de sofrerem relevantes prejuízos processuais.

Por mais essa razão, seria importante a edição de uma lei nacional instituindo um único código de processo para aplicação em todos esses tribunais. Isso simplificaria os trabalhos nas cortes de contas, evitando regras, nomenclaturas e prazos diversos para os mesmos institutos, e aumentaria a segurança jurídica, prevenindo a ocorrência de infortúnios por falta de atenção a determinada regra específica.

Interessante é que o Estado do Mato Grosso criou recentemente um “Código de Processo de Controle Externo”¹⁰⁸, cujas críticas são merecidas a partir do próprio título, já que pretende regular os processos apenas do TCE-MT, e não de todo o controle externo do referido estado. Logo, melhor seria se fosse denominado “Código de Processo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso”. Nada obstante, se cada uma das cortes de contas seguir seus passos, não haverá a simplificação e maior implementação da segurança jurídica, mas apenas aumento das legislações desses órgãos, que contarão, cada um, com uma lei orgânica, um regimento interno, um código de processo e resoluções detalhando cada um desses diplomas.

De fato, com exceção do TCE-MT, as regras gerais sobre processos dos tribunais de contas são tratadas nas respectivas leis orgânicas e detalhadas nos regimentos internos. Adicionalmente, importantes institutos são tratados também por meio de resoluções. Desse modo, nesses trinta e três tribunais de contas existem um verdadeiro emaranhado de legislação

¹⁰⁸ MATO GROSSO. TCE-MT. *Código de Processo de Controle Externo*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CodigodeContas/index.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.

contribuindo para o excesso de burocracia que atrapalha o desenvolvimento sustentável do país, principalmente na dimensão jurídico-política, segundo o conceito de Freitas (2019, p. 17-19).

Por tais motivos, embora o STF tenha determinado a aplicação, por analogia, da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, nos tribunais de contas, a qual foi regulamentada pelo TCE/PA por meio da Resolução n. 19.503/2023, o ideal é que seja criada lei própria para tanto ou que seja acrescentado um capítulo na sua lei orgânica o mais breve possível.

Essa constatação já foi enfatizada pelo grupo de trabalho do TCU quando realizou os estudos técnicos para editar a Resolução TCU n. 344/2022 (Processo n. 008.702/2022-5¹⁰⁹), modelo seguido pela Resolução TCE-PA n. 19.503/2023, nos seguintes termos:

Nessa linha, foram juntados ao processo estudos desenvolvidos pela Secretaria de Recursos (peça 3, p. 28 e ss.) e pela Consultoria Jurídica do TCU (peça 4), evidenciando que a jurisprudência mais recente do STF é predominante em concluir que a prescrição das pretensões no processo de controle externo é regida pela Lei 9.873/1999.

9. O projeto proposto segue essa orientação, ao adotar a referida norma como fonte primária do regime de prescrição no processo do TCU “até a superveniência de lei específica”. O GT entendeu oportuno enunciar essa ressalva (“até haver lei específica”) como forma de destacar a importância de, futuramente, a prescrição no processo de controle externo ser regida por norma própria, mais ajustada às peculiaridades da atuação do TCU e que confira maior efetividade às medidas dissuasórias e de ressarcimento de que o Tribunal dispõe para prevenir e reprimir atos lesivos ao erário e aos princípios da boa gestão pública.

A referida ressalva “até a superveniência de lei específica” foi inserida no art. 1º da minuta da então instrução normativa, que veio a se tornar a Resolução n. 344/2022. Contudo, o Min. Jorge de Oliveira sugeriu sua exclusão, sustentando que era desnecessária, uma vez que essa é a regra geral, nos termos da Lindb, o que foi acolhido pelo relator Min. Antonio Anastasia.

Se por um lado não é necessário, realmente, que tal ressalva conste na Resolução TCU n. 344/2022 e na similar Resolução TCE/PA n. 19.503/2022, por outro, não se deve tratar esses normativos como definitivos, mas como provisório, promovendo a edição de lei própria.

Portanto, enquanto não seja criado um código de processo dos tribunais de contas de âmbito nacional, o ideal é que um instituto como a prescrição seja tratado na lei orgânica de cada tribunal e minudenciado no regimento interno.

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.

3 UNICIDADE DA INTERRUPTÃO PRESCRICIONAL POR FASES PROCESSUAIS

Conforme comentado na seção acima, observa-se, pelo seu art. 1º, que a Resolução TCE-PA n. 19.503/2023¹¹⁰ regulamenta a Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo STF, em especial nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.509/CE.

Após o art. 5º arrolar as causas de interrupção da prescrição, seu § 1º dispõe que “A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.” Isso significa que a prescrição pode ser interrompida várias vezes na mesma fase processual, ampliando em demasia o trâmite do processo.

Ocorre que o princípio da unicidade da interrupção prescricional¹¹¹, expresso pelo art. 202, *caput*, do Código Civil, embora não possa ser aplicado integralmente na esfera da Lei n. 9.873/99, deveria ser adotado em cada uma de suas fases processuais, estendendo o mesmo raciocínio à Resolução TCE/PA n. 19.503/2023.

Ora, o mencionado dispositivo do Código Civil, ao estabelecer que a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez, objetiva impedir a excessiva elasticidade do trâmite processual mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, assim, a perpetuidade da incerteza e da insegurança nas relações jurídicas.

Constata-se que as mesmas razões devem nortear os processos de controle, em especial, os que tramitam nos tribunais de contas, uma vez que tais razões são perfeitamente compatíveis com as peculiaridades dos seus processos.

Verifica-se, desse modo, que as observações de Prates (2005) sobre a Lei n. 9.873/99, jurista este também citado pelo Ministério Público junto ao TCU quando apresentou sugestões durante a elaboração da Resolução TCU n. 344/2022, são inteiramente aplicáveis à Resolução TCE/PA n. 19.503/2023, que regulamenta a referida lei no âmbito do TCE-PA.

¹¹⁰ “Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Estado do Pará, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma desta Resolução”.

¹¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso especial n. 1786266 - DF (2018/0330099-4)*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.

Segundo Prates (2005), os atos interruptivos previstos no art. 2º da Lei n. 9.873/99¹¹² constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis, o que significa que cada um desses atos somente pode ocorrer uma única vez e em momento próprio, tendo em vista que realizado o ato posterior, não há possibilidade de se praticar o ato logicamente anterior.

Para ele, o processo administrativo punitivo deve ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam: 1) investigativa, destinada à apuração dos fatos; 2) contraditória, que se inicia com a citação do suposto infrator, oportunizando a ele o contraditório e a ampla defesa; 3) decisória, referente à decisão inicial recorrível; e 4) recursal, onde ocorre a decisão final no plano administrativo.

Constata-se que os processos que tramitam nos tribunais de contas, com as devidas adaptações, seguem essa mesma ordem e, portanto, deveriam adotar esse mesmo raciocínio.

Observa, ainda, o mesmo jurista, que os incisos do art. 2º da Lei n. 9.873/99 não seguem essa ordem. No entanto, a seu ver, essa atecnia legislativa não se consubstancia como argumento suficiente para, sozinho, infirmar a sucessão sugerida.

Prates (2005), no mesmo artigo, demonstra como deve ocorrer o curso processual caso essa interpretação seja adotada, nos seguintes termos:

Pois bem. Com base nessa interpretação por nós defendida, é imperioso considerar que somente é apto para interromper o prazo prescricional o primeiro ato inequívoco de apuração, independentemente da existência de outros atos de apuração posteriores. Ou seja, realizado o primeiro ato (interruptivo) de apuração do fato supostamente irregular, abre-se novo prazo quinquenal, desta feita para que a autoridade administrativa promova a citação do administrado sob suspeita, que é o ato interruptivo cronologicamente posterior, não mais podendo ser levados em conta eventuais atos de apuração posteriores.

Esse entendimento busca preservar ainda um dos princípios norteadores da atuação administrativa, qual seja, o da eficiência, além de proporcionar maior segurança jurídica aos administrados sujeitos ao poder administrativo sancionador. Até porque, de forma similar ao que ocorre no direito penal, cometido o ilícito surge a pretensão punitiva e, por consequência, surge a possibilidade de sobre ela incidir a prescrição, principalmente para que o infrator não fique indefinidamente sob a ameaça da imposição de uma medida que irá em desfavor dos seus interesses. Um exemplo demonstrará que mesmo com a adoção dessa interpretação restritiva um processo administrativo punitivo poderá durar até 20 anos.

¹¹² “Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

Verifica-se que o art. 5ª da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023 é muito semelhante ao art. 2º da Lei n. 9.873/99, como se vê no seguinte quadro:

Quadro 1 - comparação entre as causas de interrupção da Lei n. 9.873 e da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023.

Art. 2º da Lei n. 9.873/99	Art. 5º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023
<p>Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)</p> <p>I – pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</p> <p>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)</p> <p>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;</p> <p>III - pela decisão condenatória recorrível.</p> <p>IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)</p>	<p>Art. 5º São causas que interrompem a prescrição:</p> <p>I - A notificação, a citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;</p> <p>II - Qualquer ato inequívoco de apuração do fato;</p> <p>III - Qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;</p> <p>IV - A decisão condenatória recorrível.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

A semelhança é nítida e não há como fugir à lógica das fases processuais sucessivas, o que demonstra a necessária implantação da unicidade da interrupção prescricional em cada uma delas.

Vale registrar que o inciso IV (qualquer ato inequívoco de tentativa de conciliação), foi incluído na Lei n. 9.873/99 pela Lei n. 11.941/2009, posterior, portanto, ao estudo de Prates, que aconteceu em 2005. No entanto, essa alteração legal não é capaz de mudar em nada as fases processuais propostas, tendo em vista que a tentativa de conciliação pode ocorrer em qualquer momento processual e não se configura como uma fase própria.

Dispositivo semelhante é o inciso III do art. 5ª da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023, o qual segue o mesmo raciocínio do inciso IV do art. 2º da Lei n. 9.873/99, e, da mesma forma, a tentativa de conciliação pode acontecer em qualquer fase do processo sem importar numa fase própria, pois sua ocorrência não é necessária para a sequência de atos processuais até a conclusão.

Impende ressaltar que o STF já se deu conta de que as inúmeras interrupções da prescrição podem inviabilizar a incidência desse instituto, de tal modo que já surgem julgados que fogem da aplicação das regras interruptivas da prescrição previstas na Lei n. 9.873/99 para se valerem da regra da unicidade da interrupção prescricional do Código Civil, como se verifica

nos seguintes julgados: MS n. 37.578/DF AgR, DJe 7/12/2023; MS n. 37.941/DF AgR, DJe 1/6/2023; MS n. 37.627/DF AgR, DJe 28/4/2023; e MS n. 36.461/DF AgR, DJe 23/1/2023.

No entanto, não há como negar que as fases do processo de contas se parecem com aquelas do processo punitivo da Lei n. 9.873/99, o que revela que a ideia aqui proposta, na linha do pensamento de Prates, parece ajustada.

Por essas razões, visando ao aperfeiçoamento do normativo que regula a prescrição no âmbito do TCE-PA, a interrupção da prescrição deveria ocorrer uma única vez em cada fase processual, podendo acontecer mais de uma vez apenas no caso de tentativa de conciliação.

Essa regra não pode ser vista como provocador de celeridade exacerbada, tendo em vista que, se for adotada e não houver tentativa de conciliação, o trâmite processual ainda poderá perdurar por quase vinte anos.

Com efeito, como são quatro fases processuais, se a interrupção ocorrer próxima ao término do prazo quinquenal de cada fase, o processo terá duração de quase vinte anos. Se ocorrer interrupção por conta de tentativa de conciliação, que resultar infrutífera, o trâmite processual poderá se estender por um tempo ainda maior.

Diante do exposto, a sugestão é que o § 1º do art. 5.º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023 passe a ter a seguinte redação: “A prescrição só pode ser interrompida uma única vez em cada fase processual, salvo se houver tentativa de conciliação, que poderá ocorrer mais de uma vez em qualquer dessas fases”.

4 INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL POR ATOS INEQUÍVOCOS DE APURAÇÃO PRATICADOS EM PROCESSOS DIVERSOS

A Resolução TCU n. 367/2024 alterou o art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2002, conforme o quadro a seguir que compara a redação original e a alterada:

Quadro 2 – Comparação entre as redações do art. 6º da Resolução TCU n. 344/2024

Redação original do art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022	Redação do art. 6º e parágrafos da Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024
<p>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.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na</p>	<p>Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle</p>

linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.	interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024) § 2º O disposto no caput não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)
---	---

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

A interpretação predominantemente literal da redação original do art. 6º e seu parágrafo único acima transcritos era no sentido de que todo e qualquer ato processual, em toda e qualquer instância, poderia interromper a prescrição no tribunal de contas. Esse entendimento foi acolhido em julgado do TCU, como se vê no Acórdão n. 11.722/2023¹¹³, da Primeira Câmara, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, cujo trecho que interessa a este trabalho transcreve-se a seguir:

13. No que se refere à prescrição, entendo que esta não restou configurada à luz da Resolução TCU 344/2022.
14. Conforme o art. 6º da norma, “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” (grifos acrescidos).
15. O parágrafo único do dispositivo detalha o **caput**, ao preceituar que a regra acima anunciada se aplica:
“[...] aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.”
16. Como se vê, tanto o **caput** quanto o parágrafo único utilizam a conjunção alternativa “ou” para ilustrar as hipóteses em que há aproveitamento de causas interruptivas ocorridas em outro processo.
17. Nessa perspectiva, basta que o outro processo apure fato coincidente com o apreciado nesta Corte de Contas, não sendo obrigatório que os autos se desenvolvam na esfera administrativa e estejam na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apreciação.
18. Isso implica dizer que os atos de apuração e persecução na esfera judicial, sejam os realizados pelos órgãos de instrução policial e do Ministério Público competente, sejam os praticados pelo juízo competente, podem ser considerados como causa interruptivas da contagem na prescrição no âmbito

¹¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 037.664/2019*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11722%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 05 abr. 2024.

do TCU, se tiverem como objeto o mesmo fato em análise neste Tribunal.
(destaques originais)

Por outro lado, o Min. Jhonatan de Jesus, relator dos Acórdãos ns. 13.080¹¹⁴ e 13.267¹¹⁵, ambos de 2023, da Primeira Câmara do TCU, manifestou-se contrariamente à interpretação acima, alegando que a intenção da norma não é essa, sob pena de subversão do conceito de prescrição, que consiste na extinção da pretensão do titular do direito de buscar a reparação ou recuperação. Lembrou, assim, que a prescrição pune aquele que tinha o dever de agir e permaneceu inerte (teoria da *actio nata*), conforme pacífico entendimento do STJ (AgR no REsp n. 1.324.764/PB, REsp n. 1.257.387/RS).

O Ministro Jhonatan conclui seu raciocínio afirmando: “presume-se, pois, que as instituições com dever de agir ajam com celeridade, sem aguardar, inertes, o desenrolar da ação em outros órgãos.” Arremata que atos que em nada contribuem para a instrução processual ou para a convicção do julgador não poderiam ser tomados de empréstimo, apenas para o fim de evitar a prescrição.

O Grupo de Trabalho constituído por intermédio da Ordem de Serviço-TCU n. 2, de 18 de dezembro de 2023, com o objetivo de apresentar ao Plenário do TCU proposta de atualização da Resolução TCU n. 344/2022, cujas conclusões foram adotadas como relatório pelo Min. Walton Alencar Rodrigues, relator do Acórdão n. 420/2024 citato alhures, entendeu que a melhor interpretação é a restritiva pelos seguintes motivos:

Primeiro: o prazo prescricional corre contra quem tem o dever de agir. No caso, o TCU. Portanto, o Tribunal somente pode se beneficiar de causas interruptivas que decorram de atos praticados pelo próprio TCU ou por quem tenha a atribuição de praticar algum ato do qual o TCU dependa ou, conforme constou do art. 6º da Resolução, “que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração”.

O exemplo mais representativo é o da tomada de contas especial instaurada pelo órgão repassador de transferências voluntárias, pois, neste caso, o recebedor dos recursos não presta contas ao TCU, mas sim ao referido órgão, de quem o Tribunal receberá o processo, se o gestor for omissivo no seu dever de prestar contas ou suas contas não forem aprovadas pelo repassador.

Segundo: haveria certa incoerência em o TCU invocar o princípio da independência das instâncias para negar os efeitos de atos praticados em outras instâncias que tenham sido favoráveis ao responsável, como, uma

¹¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.080/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13080%2520ANOACORDAO%253A2023%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 08 abr. 2024.

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.267/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13267%2520ANOACORDAO%253A2023>. Acesso em: 08 abr. 2024.

decisão absolutória, mas, por outro lado, invocar esses mesmos atos para impedir os efeitos da prescrição em virtude da inércia do TCU;

Terceiro: a tendência no STF é em sentido contrário, ou seja, reduzir as hipóteses de causas interruptivas, o que desaconselha a interpretação extensiva. Sobre o assunto, os seguintes precedentes: MS 37.941 AgR e MS 38.627 AgR.

Por tais razões, a Resolução TCU n. 367/2024 deu uma nova redação do art. 6º e seus parágrafos da Resolução n. 344/2022, conforme transcrito no quadro acima.

Verifica-se que a alteração foi pertinente e merece a adesão do TCE-PA, com o fim de evitar interpretação predominantemente literal de dispositivo com redação semelhante à original do art. 6º e parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, impedindo que todo e qualquer ato processual, em toda e qualquer instância, possa interromper a prescrição no tribunal de contas.

Por conseguinte, sugere-se a alteração do art. 6º da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023, nos termos do quadro a seguir:

Quadro 3 – Sugestão de alteração do art. 6º da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023

Redação original do art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023	Sugestão de redação para art. 6º e parágrafos da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023.
<p>Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que estejam na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Pará, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que estejam na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p>	<p>Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Pará, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p> <p>§ 2º O disposto no <i>caput</i> não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

5 MARCO INICIAL DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Uma das regras da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023 diferente das similares da Resolução TCU n. 344/2022 é a do art. 8º, ao dispor que “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, por mais de 3

(três) anos, após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º.”

Já o inciso II do § 5º do art. 5º preceitua que “§ 5º São atos inequívocos de apuração do fato, dentre outros, os seguintes: [...] II – Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades;”

Por sua vez, o art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022 prescreve que “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

A diferença é significativa e o quadro seguinte tem o objetivo de apresentá-la de forma mais evidente:

Quadro 4 - comparação entre o art. 8º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023 do art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022.

Art. 8º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023	Art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022, alterado pela Resolução TCU n. 367/2024
<p>Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, por mais de 3 (três) anos, após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º.</p> <p>§ 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 substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.</p> <p>§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.</p> <p>Art. 5º [...]</p> <p>“§ 5º São atos inequívocos de apuração do fato, dentre outros, os seguintes: [...] II – Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades;</p>	<p>Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.</p> <p>§ 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 substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.</p> <p>§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.</p> <p>§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Nota-se que a regra do TCE-PA determina a aplicação da prescrição intercorrente somente “após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º”, que é o “Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades”.

O resultado dessa diferença redacional é de grande importância, em especial, para os processos de transferência voluntária, cujas contas são prestadas primeiramente à instituição concedente dos recursos, pois enquanto a prescrição intercorrente incide nessa fase processual interna no âmbito da concedente nos Processos de competência do TCU e antes da emissão do relatório técnico no âmbito dessa corte, isso não acontece nos processos de competência do TCE-PA.

Em outras palavras, nos processos de competência do TCE-PA, a prescrição intercorrente não é aplicável antes do relatório preliminar que apontar irregularidades.

A primeira crítica em relação a essa regra é que ela é capaz de ferir o princípio da isonomia entre os jurisdicionados, na medida em que estes podem ter processos remetidos pela concedente na mesma data e os relatórios técnicos serem expedidos em datas diversas.

Vejamos um exemplo: os jurisdicionados A e B têm suas contas remetidas pela concedente ao TCE-PA na data de 1º/02/2024, ambos com relatório do controle interno datado de 15/01/2024, apontando irregularidades. No dia 1º/03/2024, é elaborado o relatório técnico do tribunal apontando irregularidades nas contas do jurisdicionado A. O processo fica paralisado por três anos e um dia. No dia 02/03/2027, incide a prescrição trienal intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva, com o conseqüente arquivamento do feito. Já as contas do jurisdicionado B recebem o relatório técnico apontando irregularidade somente na data de 14/01/2029, fica paralisado até o dia 15/01/2032, quando incide a prescrição intercorrente. Assim, o jurisdicionado A teria seu processo extinto pela prescrição intercorrente no dia 02/03/2027, enquanto que com o processo do jurisdicionado B isso só ocorreria em 15/01/2032.

E a desigualdade seria ainda pior se o processo do jurisdicionado B viesse a tramitar com interrupções nas proximidades dos prazos de prescrição, podendo experimentar a condenação vinte anos ou mais depois da extinção do processo do jurisdicionado A.

A segunda crítica é que se o TCE-PA impõe a si mesmo o dever de observar a prescrição intercorrente, por que não haveria de impor a mesma regra ao concedente dos recursos, que também é seu jurisdicionado?

A eventual alegação de que não se responsabiliza pelos trâmites processuais fora dos seus domínios não se sustenta, pois ele tem o poder não apenas de determinar que haja celeridade processual na fase interna dos seus jurisdicionados, como também que esses órgãos promovam a responsabilização de quem deu causa à prescrição.

Com objetivo de afastar eventual interpretação no sentido positivado pela Resolução TCE-PA n. 19.503 aqui discutido, o TCU, por meio da Resolução TCU n. 367/2024, inseriu o § 3º no art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022, com o seguinte teor: “§ 3º O marco inicial de

contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”. Em outras palavras, a prescrição intercorrente aplica-se em todas as fases processuais, quer sejam no âmbito da corte de contas quer sejam na fase interna dos órgãos jurisdicionados.

Sendo assim, é recomendável que o TCE-PA altere a redação do *caput* do art. 8º da Resolução n. 19.503 em exame, à semelhança do seu similar, art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022, de modo que a prescrição intercorrente incida também na fase interna das prestações de contas de transferências voluntárias e antes da emissão do relatório técnico no âmbito dessa corte, e nesse caso, adicione um § 3º a esse artigo, como fez o TCU, com redação idêntica: “§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”. Ou, sucessivamente, crie um normativo que imponha a expedição do relatório de instrução preliminar num determinado prazo, de modo a evitar a violação do princípio da isonomia entre os jurisdicionados.

6 PRAZO PARA A APRECIÇÃO DA PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS TRANSITADOS EM JULGADO

O TCU, por meio da Resolução n. 367, de 13 de março de 2024, por razões pragmáticas, resolveu revogar o art. 18 da Resolução n. 344, de 11 de outubro de 2022, que regula a aplicação da prescrição no âmbito do TCU.

O citado art. 18 determinava que “O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma”.

A principal razão para tanto, como se vê no Acórdão n. 420/2024, prolatado no Processo n. 005.703/2024-7¹¹⁶, que resultou na Resolução TCU n. 367, foi a constatação de que não faria sentido enviar títulos executivos oriundos de processos nos quais o instituto da prescrição não fora apreciado pelo tribunal de contas, e, conseqüentemente já chegassem prescritos no Judiciário, já que o STF permitiu a aplicação retroativa da tese fixada no Tema 899, conforme comentado na subseção anterior.

Desse modo, no afã de tentar proteger o erário, poderia causar-lhe ainda mais prejuízos, com toda a movimentação de um título executivo constituído em processo prescrito no tribunal de contas, no órgão competente para promover a execução e no Poder Judiciário, com

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

possibilidade de condenação em honorários advocatícios, como se vê na subseção n. 2.4.5 da dissertação que precede esta nota técnica.

Todavia, ponderou o TCU que essa análise retroativa, de ofício ou por meio de simples petição ou, por óbvio, suscitada em pedido de revisão, por razões lógicas ou jurídicas, não poderia retroagir indefinidamente. Assim, entendeu que a solução para a questão é extraída, por analogia, do art. 1º-A da Lei n. 9.873/1999, segundo o qual “Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor”.

Ressaltou, ademais, que esse regramento, que fixa o prazo de cinco anos para a cobrança do crédito fiscal, também está amparado, analogicamente, no art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN) c/c o art. 40 da Lei de Execuções Fiscais (LEF), conforme entendimento do Min. Alexandre de Moraes, exposto no voto como relator do RE n. 636.886, relativo ao Tema 899 da repercussão geral, prazo esse que, de acordo com o art. 35 da Lei n. 8.433/1992 (Lei Orgânica do TCU)¹¹⁷, coincide com o estabelecido para o conhecimento do recurso de revisão.

Portanto, o art. 18, acima transcrito, foi revogado e o parágrafo único do art. 10, modificado, como se vê no quadro seguinte, comparando esses novos dispositivos com a redação original:

Quadro 5 – Comparação entre as redações do art. 10 e revogação do art. 18 da Resolução do TCU n. 344/2024.

Redação original do art. 10 e seu parágrafo único, e do art. 18 da Resolução TCU n. 344/2022	Redação do art. 10 e parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024, e revogação do art. 18.
Redação original do art. 10 e seu parágrafo único, e do art. 18 da Resolução TCU n. 344/2022	Redação do art. 10 e parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024, e revogação do art. 18.

¹¹⁷ “Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado”.

<p>Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.</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.</p>	<p>Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. <i>(NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</i></p> <p>Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. <i>(NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</i></p>
<p>Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma.</p>	<p>Revogado.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Extrai-se do acórdão em comento (n. 420/2024) que o prazo fixado para a análise da prescrição, nos processos em que isso não foi realizado pela corte de contas, se atrelou ao recurso de revisão no TCU por coincidência, já que o prazo para o pedido de revisão nesse tribunal, o qual detém natureza de pedido de rescisão, também é de cinco anos.

Sendo assim, uma alteração possível no TCE-PA seria no sentido de prevalecer o prazo quinquenal em detrimento do prazo bienal do pedido de rescisão, previsto pelo art. 80 da Lei Complementar n. 81 de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará), para que o pragmatismo visado pudesse ser melhor alcançado.

Ora, caso o TCE-PA opte pelo prazo bienal de seu pedido de rescisão, como sua Resolução TCE-PA 19.503 foi publicada em 23 de maio de 2023, esse tribunal poderá verificar se houve prescrição nos processos transitados em julgado retroativamente até de 23 de maio de 2021. Com certeza, o efeito prático não seria proporcional àquele alcançado pelo TCU, o qual, além de retroagir um quinquênio em tais exames, teve a publicação de sua resolução anteriormente (11/10/2022), podendo retroagir em tal análise até 11 de outubro de 2017.

Isso não se configuraria uma nova hipótese de vício transrescisório, haja vista que a principal característica desse tipo de vício é sua alegação não se prender a prazo algum, podendo ser suscitado a qualquer tempo e grau de jurisdição. No caso em estudo (de análise de prescrição em processo transitado em julgado), isso só poderia ser feito até cinco anos anteriores à publicação do ato normativo, com a função pragmática de impedir o desperdício de recursos com o trâmite de processos de execução prescritos no Judiciário, bem como de eventual condenação em honorários advocatícios.

Por outro lado, vale reconhecer que o meio mais prático, embora não alcance os efeitos pragmáticos na mesma proporção do TCU, seria possibilitar a análise da prescrição, nos processos em que isso não foi feito, somente no prazo do pedido de rescisão, no âmbito do TCE-PA, que é de dois anos.

Como os normativos se encontram na atualidade, permitindo a aplicação da prescrição da pretensão ressarcitória somente a partir de sua publicação, a boa técnica processual não autoriza tal apreciação se não houver rescisão do pedido. Em outras palavras, para se adentrar na análise da ocorrência da prescrição, é preciso rescindir o trânsito em julgado por um dos motivos legais.

Sendo assim, a alteração seria útil porque possibilitaria não apenas a pura e simples análise da ocorrência da prescrição nos pedidos rescisórios, como autorizaria tal provocação por meio de simples petição ou até mesmo de ofício pelo tribunal.

Antes, porém, de fazer qualquer alteração em seu normativo quanto a esse aspecto seria conveniente que o TCE-PA fizesse um levantamento dos processos que seriam afetados, bem como seu potencial impacto financeiro, para avaliar a real necessidade de tal modificação diante dos efeitos práticos que seriam alcançados.

Feito o levantamento do impacto financeiro em questão e sendo o caso de promover a alteração, sugere-se, sucessivamente que:

o art. 17 da Resolução TCE-PA n. 19503 seja revogado e o artigo 10 e parágrafo único alterados, conforme o seguinte quadro:

Quadro 6 – Sugestão de alteração do art. 10 e revogação do art. 17 da Resolução do TCE-PA n. 19.503/2023.

Redação original do art. 10 e parágrafo único, e do art. 17 da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023	Sugestão de redação para o art. 10 e parágrafo único e revogação do art. 17 da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023
<p>Art. 10. A ocorrência da prescrição será aferida, de ofício, mediante provocação do Ministério Público de Contas ou por meio de requerimento do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.</p> <p>Parágrafo único. No caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha remetido a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores.</p>	<p>Art. 10. A ocorrência da prescrição será aferida, de ofício, mediante provocação do Ministério Público de Contas ou por meio de requerimento do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.</p> <p>Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.</p>
<p>Redação original do art. 10 e parágrafo único, e do art. 17 da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023</p>	<p>Sugestão de redação para o art. 10 e parágrafo único e revogação do art. 17 da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023</p>

Art. 17. O disposto nesta Resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no Tribunal de Contas do Estado do Pará até a data de publicação desta norma.	Revogado.
--	-----------

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

- a) o art. 17 da Resolução TCE-PA n. 19503 seja revogado e o artigo 10 e parágrafo único alterados, conforme o quadro acima, com a única diferença, que é o prazo de dois anos, no parágrafo único do art. 10, de tal forma que a redação do referido dispositivo seja assim:

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de dois anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Conforme o estudo acima, restou constatado que a Resolução não se consubstancia como o instrumento apropriado para disciplinar a matéria da prescrição, sendo necessária a edição de lei formal e material para dispor do assunto.

Verificou-se, ainda, que as hipóteses de interrupção da prescrição podem ser mais simplificadas, com a aplicação de apenas uma interrupção em cada uma das quatro fases processuais, podendo, excepcionalmente, ser interrompida por proposta de conciliação em qualquer uma dessas fases. Isso é de significativa importância para se evitar a inviabilização do uso do instituto da prescrição em razão de sucessivas interrupções como vêm acontecendo.

Apurou-se, também, que a interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos somente deve ocorrer naqueles que tramitam em órgãos jurisdicionados do TCE-PA, não se aplicando aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

Observou-se, ademais, que o marco inicial da prescrição intercorrente deve ser o mesmo da prescrição ordinária, com a conseqüente incidência em todas as fases processuais ou que seja estipulado prazo para a expedição do relatório técnico preliminar a contar da data do protocolo das contas no tribunal.

Constatou-se, finalmente, que o prazo para a apreciação da prescrição em processos transitados em julgado deve ser feito retroativamente no prazo de cinco ou dois anos, conforme

o que atender melhor à realidade do tribunal, após estudo do impacto financeiro a ser realizado previamente.

Diante do exposto, com o fito de aperfeiçoar a aplicação do instituto da prescrição no âmbito do TCE-PA, apresentam-se as seguintes sugestões:

- a) que o instituto da prescrição seja tratado por meio de lei própria, com a inserção de capítulo na lei orgânica e regulamentação no regimento interno;
- b) que o § 1º do art. 5.º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023 passe a ter a seguinte redação: “A prescrição só pode ser interrompida uma única vez em cada fase processual, salvo se houver tentativa de conciliação, que poderá ocorrer em qualquer dessas fases.”
- c) que o art. 6.º, *caput*, tenha redação alterada e o parágrafo único passe seja substituído pelo § 1º e acrescido um parágrafo 2º, com as seguintes redações:

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

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Pará, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 2º O disposto no *caput* não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

- d) que a redação do *caput do* art. 8º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023 seja alterada para a seguinte forma: “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”; de modo que incida a prescrição intercorrente também na fase processual interna da prestação de contas, nos casos de transferências voluntárias, e antes da emissão do relatório técnico no âmbito dessa corte, acrescentando-se o § 3º a esse artigo, com o teor seguinte: “§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”;
- e) caso não seja alterada a redação do art. 8º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023, de modo que continue a incidir a prescrição intercorrente somente a partir do relatório

técnico preliminar do TCE-PA, que seja criado prazo para a expedição desse relatório, de modo a primar pelo princípio da isonomia entre os jurisdicionados;

f) que o art. 17 da Resolução TCE-PA seja revogado e o parágrafo único do art. 10 seja alterado, sucessivamente, pelas seguintes redações:

I) Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores; ou

II) Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de dois anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.

Belém, 11 de abril de 2024.

Julival Silva Rocha
Mestrando em Direito

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso especial nº 1786266 - DF (2018/0330099-4)*. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5.509/CE*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021. Publ. 23.02.2022. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.080/2023*. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13080%2520ANOAC>

ORDAO%253A2023%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.267/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13267%2520ANOACORDAO%253A2023>, Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 420/2024, Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n. 76/2016*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520normativa%252076/%2520%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/16>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 307- 308.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MATO GROSSO. TCE-MT. *Código de Processo de Controle Externo*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CodigodeContas/index.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numerosolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 21, n. 8, p. 898-910, 2005. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

APÊNDICE C – Nota Técnica sobre o Capítulo X – Da Prescrição, acrescentado pela Lei Complementar n. 156/2022 à Lei Complementar n. 109/2016¹¹⁸

NOTA TÉCNICA

Nota Técnica sobre o Capítulo X Da Prescrição, acrescentado pela Lei Complementar n. 156/2022 à Lei Complementar n. 109/2016, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará” a fim de aprimorar a aplicação do instituto da prescrição.

Julival Silva Rocha – mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), expede a presente NOTA TÉCNICA com a finalidade de oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da aplicação da prescrição nos processos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA).

SUMÁRIO

- 1 Introdução.
- 2 Interpretação conforme do § 4º do art. 78-A.
- 3 Requisitos para julgar as contas em casos de prescrição.
- 4 Unicidade da interrupção prescricional por fases processuais.
- 5 Interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos.
- 6 Marco inicial da prescrição intercorrente.
- 7 Prazo para a apreciação da prescrição em processos transitados em julgado.
- 8 Considerações finais e recomendações.

¹¹⁸ Resolução TCE-PA n. 19.503/2023.

1 INTRODUÇÃO

Conforme relatado na dissertação que precede este trabalho, houve evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a interpretação do § 5º do art. 37 da Constituição Federal¹¹⁹, a respeito da imprescritibilidade de pretensão que objetive o ressarcimento de dano ao erário, principalmente quando julgou o Tema 899 da repercussão geral, cuja tese foi fixada no sentido de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”¹²⁰.

Embora o caso concreto que resultou na mencionada tese tenha versado sobre execução fiscal aparelhada por título executivo oriundo de decisão de tribunal de contas, ou seja, de processo de execução perante o Poder Judiciário, e os embargos de declaração interpostos contra o respectivo acórdão tenham confirmado que não houve decisão a respeito dos processos formadores de tais títulos, que tramitam nos tribunais de contas, a *ratio decidendi* de tal aresto a eles se aplica, conforme julgamentos posteriores do próprio STF, cujos exemplos foram arrolados na dissertação.

De fato, o STF, na apreciação do Tema 899, foi categórico em afirmar que a única ação cível imprescritível é aquela que vise ao ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa, apurado em ação no âmbito do Poder Judiciário. Assim, como os tribunais de contas são órgãos administrativos incompetentes para tais processos, não lhes resta a possibilidade de considerar quaisquer de seus feitos que envolvam pretensão ressarcitória ou punitiva como imprescritíveis.

Após inicial relutância, o TCM-PA promoveu a modificação da sua Lei Orgânica (Lei Complementar n. 109/2016) por meio da Lei Complementar n. 156/2022, a qual, dentre as várias alterações, inseriu o Capítulo X, que trata da Prescrição. Contudo, tal lei, embora seja instrumento que imprimiu relevante progresso nesse órgão, merece algumas críticas com sugestões de aperfeiçoamento.

Realmente, o § 4º do art. 78-A do referido diploma deve ser interpretado conforme a natureza dos processos de contas e a evolução constitucional, de modo a não afastar a incidência

¹¹⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

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

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

da prescrição ressarcitória e punitiva; devem ser estipulados requisitos para o julgamento as contas cujas pretensões punitiva e ressarcitória foram alcançadas pela prescrição; e as hipóteses de interrupção da prescrição podem ser mais simplificadas, com a adoção da unicidade da interrupção prescricional por fases processuais; a interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos devem se circunscrever aos processos do TCM-PA e dos seus jurisdicionados, e não de outros órgãos; o marco inicial da prescrição intercorrente deve ser o mesmo da prescrição ordinária, de modo que seja aplicada também anteriormente ao primeiro relatório do órgão técnico apontando irregularidades, como acontece nos processos do TCU; e deve ser feito um levantamento para verificar a necessidade de apreciação da prescrição em processos transitados em julgado e, se necessário, seja fixado um prazo para tanto. .

Por tais razões, serão feitas algumas considerações com a apresentação de propostas de correção ou alteração redacional.

2 INTERPRETAÇÃO CONFORME DO § 4º DO ART. 78-A

O § 4º do art. 78-A da Lei Complementar n. 109/2016, acrescentado pela Lei Complementar n. 156/2022 possui a seguinte redação:

§ 4º Não estará sujeita à prescrição a obrigatoriedade de apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal, por este Tribunal e, conseqüentemente, o julgamento do parecer prévio exarado, pelo Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 71, §2º da Constituição do Estado do Pará, no prazo de 90 (noventa) dias, após o seu encaminhamento. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 156/2022)

A interpretação dessa regra, em hipótese alguma, deve resultar no afastamento da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva na eventualidade da existência de indícios de condutas danosas ao erário, passíveis de abertura de tomada de contas especiais.

De fato, a evolução jurisprudencial do STF consistiu no reconhecimento de que a atuação dos Tribunais de Contas está sujeita aos efeitos do tempo e, por conseguinte, deve pautar-se por regime jurídico prescricional/decadencial, conforme se depreende das decisões proferidas nas seguintes demandas: RE n. 669.069 (Tema 666), j. 3.2.2016; MS n. 32.201, j. 21.3.2017; RE n. 852.475/SP (Tema 897), j. 8.8.2018; RE 636553 / RS (tema 445), j. 19.2.2020; RE n. 636.886 (Tema 899), j. 20.4.2020; ADI n. 5509, j. 29.10.2021; ADI n. 5384/MG, j. 30.5.2022).

Conforme explanado na dissertação precedente, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 852.475/SP¹²¹, Tema 897 da repercussão geral, o STF admitiu que a prescrição da pretensão ressarcitória excepcionada pela Constituição aplica-se tão somente à hipótese de dano decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa, o que implica na necessidade de exame do elemento subjetivo doloso da conduta ímproba, o que só é possível por meio de ação própria perante o Poder Judiciário.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 636.886/AL¹²², o Ministro Relator Alexandre de Moraes, resgatou as razões de decidir dos mencionados julgados, com a fixação da seguinte tese para o Tema 899 da repercussão geral: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Como dito na introdução, embora o caso concreto que resultou na mencionada tese tenha versado sobre execução fiscal instruída com título executivo oriundo de tribunal de contas, ou seja, sobre processo de execução perante o Poder Judiciário, e os embargos de declaração opostos contra o respectivo acórdão tenham confirmado que não houve decisão a respeito dos processos formadores de tais títulos, que tramitam nos tribunais de contas, a *ratio decidendi* de tal aresto a eles se aplica, conforme julgamentos posteriores do próprio STF, cujos exemplos foram arrolados na dissertação.

De fato, o STF, na apreciação do Tema 899, foi categórico em reafirmar que a única ação cível imprescritível é aquela que vise ao ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa, apurado em ação no âmbito do Poder Judiciário. Assim, como os tribunais de contas são órgãos incompetentes para tais processos, não lhes resta a possibilidade de considerar quaisquer de seus feitos que envolvam pretensão ressarcitória ou punitiva como imprescritíveis.

Portanto, mesmo no âmbito da prestação de contas de Chefes do Poder Executivo, nos quais o tribunal de contas emite parecer prévio, se forem detectados indícios de atos de gestão danosos ao erário, o saneamento dessas inconformidades estará sujeito à incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, em eventual processo de tomada de contas especial.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 852.475/SP*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento em 08.08.2018. *Dje-058* de 25.03.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. *Dje-157* de 24.06.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

Explica-se: quando o tribunal emite parecer prévio e se depara com inconsistências capazes de indicar a existência de atos de gestão causadores de danos ao erário, deve sugerir a adoção de medidas de apuração e correção por meio de instrumentos próprios. Mas isso só deve acontecer se o lustro quinquenal da prescrição ainda não tiver se exaurido.

Isso ainda mais se confirma quando se analisa a natureza do processo de contas, como bem o observou o Min. Bruno Dantas do TCU, em voto prolatado no Processo n. 008.702/2022-5¹²³ que deu origem à Resolução TCU n. 344/2022, *in verbis*:

36. Acredito que a natureza declaratória especial da decisão que julga irregulares as contas não é motivo suficiente para sujeitá-la à prescrição de todo o seu conteúdo decisório.

37. Considero que deve ser feita uma separação entre o conteúdo meramente declaratório do julgamento das contas dos efeitos jurídicos que dele advêm.

38. Nesse sentido, seria imprescritível a declaração do Tribunal a respeito das contas, sendo ela pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

39. O que prescreveria seriam os efeitos adjacentes desta declaração, ou melhor as pretensões de caráter punitivo advindas dessa declaração.

40. Assim, a qualquer tempo, o Tribunal poderia emitir o seu juízo acerca da regularidade da gestão dos recursos públicos.

41. Penso dessa forma, porque uma das funções precípua desta Corte de Contas é emitir juízo sobre a regularidade da gestão dos recursos públicos, a fim de que a sociedade possa avaliar a atuação e o desempenho dos agentes públicos, reforçando assim a democracia.

42. Todavia, releva considerar aspectos de racionalização e de economia processual ao decidir sobre a necessidade de prosseguir-se no julgamento das contas, pois o efeito meramente declaratório, na maioria das vezes não justifica os custos com a continuação do processo.

43. Assim, embora considere que o julgamento das contas não prescreve, reputo que ele deve ocorrer apenas em casos excepcionais, nos quais o Tribunal reconheça a relevância da matéria e o interesse público.

44. Também considero importante estabelecer um valor de alçada para esses casos, a fim de criar um critério objetivo e evitar que a exceção passe a ser a regra.

45. Diante dessas razões, voto para que a proposta do Ministério Público junto ao TCU seja acolhida em parte, propondo a seguinte alteração para os parágrafos do art. 2º da resolução:

§ 1º. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e a reparação do dano.

§ 2º. Constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o Tribunal, em regra, deixará 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.

§ 3º. A instauração e o prosseguimento de processos de julgamento de contas na forma do §1º somente ocorrerá, quando o colegiado competente reconhecer

¹²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00870220225%2520ANOPROCESSO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.

a relevância da matéria e o valor do débito for superior a cem vezes o valor previsto para a dispensa de instauração da tomada de contas especial, disposto no inciso I do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71, de 28 de novembro de 2012, cabendo ao relator submeter o feito à apreciação do colegiado competente para o julgamento do processo;

O relator do citado processo administrativo, Min. Antonio Anastasia, apesar de manter seu entendimento de que a decisão que julga contas irregulares possui natureza constitutiva, ponderou que esse julgamento não se configura como sanção ou imposição de reparação de dano ao erário, o que abre margem para entender que ele não é alcançado pela prescrição. Relembrou ainda que, até a data em que expôs seu voto, a jurisprudência do STF se limitava à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Assim, acolheu a proposta do Min. Bruno Dantas, na mesma linha do que já havia proposto o Min. Jorge de Oliveira, mas com a seguinte redação:

27. Art. 2º. [...]

28. § 1º. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.

29. § 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.

Com fundamento nessas discussões, surgiu a redação final do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCU n. 344/2022, que, certamente, inspirou art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023, bem como o § 1º do art. 78-C, o art. 78-L e o art. 78-M da Lei Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022), conforme se vê no seguinte quadro:

Quadro 1 - comparação entre dispositivos em casos de prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

Resolução TCU n. 344/2022	Resolução TCE/PA n. 19.503/2023	LO do TCM-PA
<p>Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.</p> <p>Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do <i>caput</i> deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a</p>	<p>Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a sanar irregularidades ou reorientar a atuação administrativa.</p> <p>Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do <i>caput</i> deste artigo somente ocorrerá quando o</p>	<p>Art. 78-C [...]</p> <p>§ 1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.</p> <p>Art. 78-L 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>

relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.	colegiado reconhecer, cumulativamente: a relevância da matéria tratada; o débito apontado exceder em 10 (dez) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; e já tiver sido realizada a citação ou a audiência.	Art. 78-M Nos processos de tomadas de contas especial, o processo será arquivado se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração, sem prejuízo da prévia adoção das providências indicadas no artigo anterior, quando for o caso.
--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

À luz da jurisprudência atual do STF e do entendimento acima exposto sobre a natureza do processo de contas, podemos extrair que o julgamento das contas não se submete à prescrição, a qual atinge somente as pretensões ressarcitória e punitiva.

Sendo assim, o § 4º do art. 78-A deve ser interpretado da seguinte forma: a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas nas contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal e seu julgamento pelo Poder Legislativo não se submetem à prescrição, somente são prescritíveis as pretensões ressarcitória e punitiva na hipótese de indícios de atos de gestão danosos ao erário.

3 REQUISITOS PARA JULGAR AS CONTAS EM CASOS DE PRESCRIÇÃO

O estudo realizado na seção precedente serve para embasar outro ponto importante para a aplicação da prescrição nos processos do TCM-PA, qual seja, os requisitos para julgar as contas nos casos em que a prescrição venha a atingir as pretensões ressarcitória e punitiva.

De fato, conforme explanado na seção 2, restou entendido que a prescrição não atinge o julgamento das contas, mas apenas as pretensões ressarcitória e punitiva, como observou o Min. Bruno Dantas do TCU, em voto prolatado no Processo n. 008.702/2022-5, que deu origem à Resolução TCU n. 344/2022.

Como afirmado na mesma seção, o relator do citado processo administrativo, Min. Antonio Anastasia, apesar de manter seu entendimento de que a decisão que julga contas irregulares possui natureza constitutiva, ponderou que esse julgamento não se configura como sanção ou imposição de reparação de dano ao erário, o que abre margem para entender que ele não é alcançado pela prescrição. Relembrou, ainda, que, até a data em que expôs seu voto, a jurisprudência do STF se limitava à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Assim, acolheu a proposta do Min. Bruno Dantas, na mesma linha do que já havia proposto o Min. Jorge de Oliveira, mas com ajuste na redação.

Com fundamento nessas discussões, surgiu a redação final do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCU n. 344/2022, que, certamente, inspirou art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023, bem como o § 1º do art. 78-C, o art. 78-L e o art. 78-M da Lei Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022), conforme demonstra o Quadro 1 acima.

O TCU e TCE-PA estipularam três requisitos para julgar as contas cujas pretensões ressarcitória e punitiva foram atingidas pela prescrição, quais sejam: a) o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada; b) a materialidade exceder ao valor de alçada; e c) já tiver sido realizada a citação ou audiência.

Quanto ao valor de alçada, a Resolução TCU n. 344/2022, estipula que a materialidade deve exceder em mais 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; já no TCE-PA, determina que o débito apontado deve exceder em 10 (dez) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial.

O TCM-PA, por sua vez, manteve-se silente neste aspecto, como se constata no mesmo Quadro 1.

Ocorre que essa omissão legal acaba pondo em risco a segurança jurídica, porquanto o jurisdicionado não saberá quando que suas contas, mesmo com o débito e as multas atingidos pela prescrição, será julgada como irregular ou regular com ressalva.

Também corre sério perigo de ferir o princípio da isonomia, pois enquanto alguns jurisdicionados terão suas contas julgadas, outros, na mesma situação, terão os processos arquivados.

Assim, é necessário que esses critérios também sejam estipulados pelo TCM-PA. Como sua realidade é mais semelhante à do TCE-PA do que à do TCU, a sugestão é que siga o modelo daquele órgão, e não deste.

Desse modo, a primeira sugestão é que TCM-PA faça a aglutinação do § 1º do art. 78-C, do art. 78-L e do art. 78-M da Lei Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022) num *caput* e parágrafo único, conforme o modelo do TCE-PA ilustrado no quadro a seguir:

Quadro 2 – recomendação de alteração de dispositivos da LO do TCM-PA.

Redação atual	Redação sugerida
Art. 78-C [...] § 1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.	Seção VIII Dos Efeitos da Prescrição Art. ----. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano,

<p>Art. 78-L 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>Art. 78-M Nos processos de tomadas de contas especial, o processo será arquivado se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração, sem prejuízo da prévia adoção das providências indicadas no artigo anterior, quando for o caso.</p>	<p>não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a sanar irregularidades ou reorientar a atuação administrativa.</p> <p>Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado reconhecer, cumulativamente: a relevância da matéria tratada; o débito apontado exceder em 10 (dez) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; e já tiver sido realizada a citação ou a audiência.</p>
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Caso se entenda que não é necessário fazer a substituição das regras nos moldes propostos, apresenta-se uma segunda sugestão, que é o acréscimo de um parágrafo ao art. 78-C, estipulando os requisitos para se julgar as contas, nos termos do seguinte quadro:

Quadro 3 – recomendação de acréscimo de parágrafo ao art. 78-C da LO do TCM-PA.

Redação atual	Redação sugerida
<p>Art. 78-C Prescrevem em 05 (cinco) anos as pretensões punitivas e de ressarcimento, contados do termo inicial indicado no art. 78-E.</p> <p>§ 1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.</p> <p>§ 2º Constatada a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise das contas, como medida de racionalização administrativa e economia processual, extinguindo o feito, sem resolução de mérito.</p>	<p>Art. 78-C Prescrevem em 05 (cinco) anos as pretensões punitivas e de ressarcimento, contados do termo inicial indicado no art. 78-E.</p> <p>§ 1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.</p> <p>§ 2º Constatada a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise das contas, como medida de racionalização administrativa e economia processual, extinguindo o feito, sem resolução de mérito.</p> <p>§ 3º O julgamento das contas na hipótese do § 1º deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado reconhecer, cumulativamente: a relevância da matéria tratada; o débito apontado exceder em 10 (dez) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; e já tiver sido realizada a citação ou a audiência.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Caso seja adotada a segunda sugestão, embora os dispositivos fiquem deslocados (fora da seção que dispõe sobre os efeitos da prescrição), e, também, firam a boa técnica legislativa (tendo em vista que o assunto deveria ser tratado num artigo próprio e parágrafo único), pelo menos, proporcionariam maior aderência à segurança jurídica e à isonomia, como já comentado.

A terceira sugestão para resolver a omissão legislativa seria regulamentar, no regimento interno, o julgamento das contas em casos de prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

Seria uma norma mais vulnerável do que as demais, que foram tratadas por Lei Complementar, mas seria capaz de resolver a inércia do TCM-PA quanto à aplicação do instituto da prescrição nos seus processos.

Diante do exposto, recomenda-se que o TCM-PA adote uma das três sugestões precedentes para resolver a omissão legal no que concerne aos requisitos para o julgamento das contas nos casos em que as pretensões ressarcitória forem atingidas pela prescrição.

4 UNICIDADE DA INTERRUPTÃO PRESCRICIONAL POR FASES PROCESSUAIS

Após o art. 78-G da Lei Orgânica do TCM-PA arrolar as causas de interrupção da prescrição, seu § 1º dispõe que “A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.”

Isso significa que a prescrição pode ser interrompida várias vezes na mesma fase processual, ampliando em demasia o trâmite do processo.

Ocorre que o princípio da unicidade da interrupção prescricional¹²⁴, expresso pelo art. 202, *caput*, do Código Civil, embora não possa ser aplicado integralmente na esfera da Lei Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022), deveria ser adotado em cada uma de suas fases processuais.

Ora, o mencionado dispositivo do Código Civil, ao estabelecer que a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez, objetiva impedir a demasiada elasticidade do trâmite processual mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, assim, a perpetuidade da incerteza e da insegurança nas relações jurídicas.

Constata-se que as mesmas razões devem nortear os processos de controle, em especial, os que tramitam nos tribunais de contas, uma vez que tais razões são perfeitamente compatíveis com as peculiaridades dos seus feitos.

Verifica-se, desse modo, que as observações de Prates (2005) sobre a Lei n. 9.873/99, jurista este também citado pelo Ministério Público junto ao TCU quando apresentou sugestões durante a elaboração da Resolução TCU n. 344/2022, são inteiramente aplicáveis à Lei

¹²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso especial n. 1786266 - DF (2018/0330099-4)*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.

Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022).

Segundo Prates (2005), os atos interruptivos previstos no art. 2º da Lei n. 9.873/99¹²⁵ constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis, o que significa que cada um desses atos somente pode ocorrer uma única vez e em momento próprio, tendo em vista que realizado o ato posterior, não há possibilidade de se praticar o ato logicamente anterior.

Para ele, o processo administrativo punitivo deve ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam: 1) investigativa, destinada à apuração dos fatos; 2) contraditória, que se inicia com a citação do suposto infrator, oportunizando a ele o contraditório e a ampla defesa; 3) decisória, referente à decisão inicial recorrível; e 4) recursal, onde ocorre a decisão final no plano administrativo.

Constata-se que os processos que tramitam nos tribunais de contas, com as devidas adaptações, seguem essa mesma ordem e, portanto, deveriam adotar esse mesmo raciocínio.

Observa, ainda, o mesmo jurista que os incisos do art. 2º da Lei n. 9.873/99 não seguem essa ordem. No entanto, a seu ver, essa atecnia legislativa não se consubstancia como argumento suficiente para, sozinho, infirmar a sucessão sugerida.

Prates (2005), no mesmo artigo, demonstra como deve ocorrer o curso processual caso essa interpretação seja adotada, nos seguintes termos:

Pois bem. Com base nessa interpretação por nós defendida, é imperioso considerar que somente é apto para interromper o prazo prescricional o primeiro ato inequívoco de apuração, independentemente da existência de outros atos de apuração posteriores. Ou seja, realizado o primeiro ato (interruptivo) de apuração do fato supostamente irregular, abre-se novo prazo quinquenal, desta feita para que a autoridade administrativa promova a citação do administrado sob suspeita, que é o ato interruptivo cronologicamente posterior, não mais podendo ser levados em conta eventuais atos de apuração posteriores.

Esse entendimento busca preservar ainda um dos princípios norteadores da atuação administrativa, qual seja, o da eficiência, além de proporcionar maior segurança jurídica aos administrados sujeitos ao poder administrativo sancionador. Até porque, de forma similar ao que ocorre no direito penal, cometido o ilícito surge a pretensão punitiva e, por consequência, surge a possibilidade de sobre ela incidir a prescrição, principalmente para que o

¹²⁵ “Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

~~I – pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;~~

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

infrator não fique indefinidamente sob a ameaça da imposição de uma medida que irá em desfavor dos seus interesses. Um exemplo demonstrará que mesmo com a adoção dessa interpretação restritiva um processo administrativo punitivo poderá durar até 20 anos.

Verifica-se que o art. 78-G da Lei Orgânica do TCM-PA é muito semelhante ao art. 2º da Lei n. 9.873/99, como se vê no seguinte quadro:

Quadro 3 – comparação entre as causas de interrupção da Lei n. 9.873 e a Lei Orgânica do TCM-PA.

Art. 2º da Lei n. 9.873/99	Art. 78-G da Lei Orgânica do TCM-PA
<p>Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)</p> <p>I – pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</p> <p>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)</p> <p>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;</p> <p>III - pela decisão condenatória recorrível.</p> <p>IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)</p>	<p>Art. 78-G A prescrição se interrompe:</p> <p>I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência 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>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

A semelhança é nítida e não há como fugir à lógica das fases processuais sucessivas, o que demonstra a necessária implantação da unicidade da interrupção prescricional em cada uma delas.

Vale registrar que o inciso IV (qualquer ato inequívoco de tentativa de conciliação), foi incluído na Lei n. 9.873/99 pela Lei n. 11.941/2009, posterior, portanto, ao estudo de Prates, que aconteceu em 2005. No entanto, essa alteração legal não é capaz de mudar em nada as fases processuais propostas, tendo em vista que a tentativa de conciliação pode ocorrer em qualquer momento processual e não se configura como uma fase própria.

Dispositivo semelhante é o inciso III do art. 78-G da Lei Orgânica do TCM-PA, o qual segue o mesmo raciocínio do inciso IV do art. 2º da Lei n. 9.873/99, e da mesma forma, a tentativa de conciliação pode acontecer em qualquer fase do processo sem importar numa fase própria, pois sua ocorrência não é necessária para a sequência de atos processuais até a conclusão.

Impende ressaltar que o STF já se deu conta de que as inúmeras interrupções da prescrição podem inviabilizar a incidência desse instituto, de tal modo que já surgem julgados que fogem da aplicação das regras interruptivas da prescrição previstas na Lei n. 9.873/99, similares às da Lei Orgânica do TCM-PA, para se valerem da regra da unicidade da interrupção

prescricional do Código Civil, como se verifica nos seguintes julgados: MS n. 37.578/DF AgR, DJe 7/12/2023; MS n. 37.941/DF AgR, DJe 1/6/2023; MS n. 37.627/DF AgR, DJe 28/4/2023; e MS n. 36.461/DF AgR, DJe 23/1/2023.

No entanto, não há como negar que as fases do processo de contas se parecem com aquelas do processo punitivo da Lei n. 9.873/99, o que revela que a ideia aqui proposta, na linha do pensamento de Prates, parece ajustada.

Por essas razões, visando ao aperfeiçoamento da lei que regula a prescrição no âmbito do TCM-PA, a interrupção da prescrição deveria ocorrer uma única vez em cada fase processual, podendo acontecer mais de uma vez apenas no caso de tentativa de conciliação.

Essa regra não pode ser compreendida como temerária, haja vista que, se for adotada e não houver tentativa de conciliação, o trâmite processual ainda poderá perdurar por quase vinte anos.

Com efeito, como são quatro fases processuais, se a interrupção ocorrer próxima ao término do prazo quinquenal de cada fase, o processo terá a duração de quase vinte anos. Se ocorrer interrupção por conta de tentativa de conciliação, que resultar infrutífera, o trâmite processual poderá se estender por um tempo ainda maior.

Diante do exposto, a recomendação é que o § 1º do art. 78-G da Lei Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022) passe a ter a seguinte redação: “A prescrição só pode ser interrompida uma única vez em cada fase processual, salvo se houver tentativa de conciliação, que poderá ocorrer em qualquer dessas fases.”

5 INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL POR ATOS INEQUÍVOCOS DE APURAÇÃO PRATICADOS EM PROCESSOS DIVERSOS

A Resolução TCU n. 367/2024 alterou o art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2002, conforme o quadro a seguir que compara a redação original e a alterada:

Quadro 4 – Comparação entre as redações do art. 6º da Resolução TCU n. 344/2024

Redação original do art. 6º e seu parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022	Redação do art. 6º e parágrafos da Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024
Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do	Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

<p>TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p>	<p>§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</p> <p>§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)</p>
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

A interpretação predominantemente literal da redação original do art. 6º e seu parágrafo único acima transcritos era no sentido de que todo e qualquer ato processual, em toda e qualquer instância, poderia interromper a prescrição no tribunal de contas. Esse entendimento foi acolhido em julgado do TCU, como se vê no Acórdão n. 11.722/2023¹²⁶, da Primeira Câmara, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, cujo trecho que interessa a este trabalho transcreve-se a seguir:

13. No que se refere à prescrição, entendo que esta não restou configurada à luz da Resolução TCU 344/2022.
14. Conforme o art. 6º da norma, “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” (grifos acrescidos).
15. O parágrafo único do dispositivo detalha o **caput**, ao preceituar que a regra acima anunciada se aplica:
“[...] aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.”
16. Como se vê, tanto o **caput** quanto o parágrafo único utilizam a conjunção alternativa “ou” para ilustrar as hipóteses em que há aproveitamento de causas interruptivas ocorridas em outro processo.
17. Nessa perspectiva, basta que o outro processo apure fato coincidente com o apreciado nesta Corte de Contas, não sendo obrigatório que os autos se desenvolvam na esfera administrativa e estejam na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apreciação.
18. Isso implica dizer que os atos de apuração e persecução na esfera judicial, sejam os realizados pelos órgãos de instrução policial e do Ministério

¹²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 037.664/2019*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11722%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 05 abr. 2024.

Público competente, sejam os praticados pelo juízo competente, podem ser considerados como causa interruptivas da contagem na prescrição no âmbito do TCU, se tiverem como objeto o mesmo fato em análise neste Tribunal. (destaques originais).

Por outro lado, o Min. Jhonatan de Jesus, relator dos Acórdãos ns. 13.080¹²⁷ e 13.267¹²⁸, ambos de 2023, da Primeira Câmara do TCU, manifestou-se contrariamente à interpretação acima, alegando que a intenção da norma não é essa, sob pena de subversão do conceito de prescrição, que consiste na extinção da pretensão do titular do direito de buscar a reparação ou recuperação. Lembrou, assim, que a prescrição pune aquele que tinha o dever de agir e permaneceu inerte (teoria da *actio nata*), conforme pacífico entendimento do STJ (AgR no REsp n. 1.324.764/PB, REsp n. 1.257.387/RS).

O Ministro Jhonatan conclui seu raciocínio afirmando: “presume-se, pois, que as instituições com dever de agir ajam com celeridade, sem aguardar, inertes, o desenrolar da ação em outros órgãos.” Arremata que atos que em nada contribuem para a instrução processual ou para a convicção do julgador não poderiam ser tomados de empréstimo, apenas para o fim de evitar a prescrição.

O Grupo de Trabalho constituído por intermédio da Ordem de Serviço-TCU n. 2, de 18 de dezembro de 2023, com o objetivo de apresentar ao Plenário do TCU proposta de atualização da Resolução TCU n. 344/2022, cujas conclusões foram adotadas como relatório pelo Min. Walton Alencar Rodrigues, relator do Acórdão n. 420/2024 citato alhures, entendeu que a melhor interpretação é a restritiva pelos seguintes motivos:

Primeiro: o prazo prescricional corre contra quem tem o dever de agir. No caso, o TCU. Portanto, o Tribunal somente pode se beneficiar de causas interruptivas que decorram de atos praticados pelo próprio TCU ou por quem tenha a atribuição de praticar algum ato do qual o TCU dependa ou, conforme constou do art. 6º da Resolução, “que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração”.

O exemplo mais representativo é o da tomada de contas especial instaurada pelo órgão repassador de transferências voluntárias, pois, neste caso, o recebedor dos recursos não presta contas ao TCU, mas sim ao referido órgão, de quem o Tribunal receberá o processo, se o gestor for omissivo no seu dever de prestar contas ou suas contas não forem aprovadas pelo repassador.

Segundo: haveria certa incoerência em o TCU invocar o princípio da independência das instâncias para negar os efeitos de atos praticados em

¹²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.080/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13080%2520ANOACORDAO%253A2023%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 08 abr. 2024.

¹²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.267/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A13267%2520ANOACORDAO%253A2023>. Acesso em: 08 abr. 2024.

outras instâncias que tenham sido favoráveis ao responsável, como, uma decisão absolutória, mas, por outro lado, invocar esses mesmos atos para impedir os efeitos da prescrição em virtude da inércia do TCU;

Terceiro: a tendência no STF é em sentido contrário, ou seja, reduzir as hipóteses de causas interruptivas, o que desaconselha a interpretação extensiva. Sobre o assunto, os seguintes precedentes: MS 37.941 AgR e MS 38.627 AgR.

Por tais razões, a Resolução TCU n. 367/2024 deu uma nova redação do art. 6º e seus parágrafos da Resolução n. 344/2022, conforme transcrito no quadro acima.

Verifica-se que a alteração foi pertinente e merece a adesão do TCM-PA, com o fim de evitar interpretação predominantemente literal de dispositivo com redação semelhante à original do art. 6º e parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, impedindo que todo e qualquer ato processual, em toda e qualquer instância, possa interromper a prescrição no tribunal de contas.

Por conseguinte, sugere-se a alteração do art. 78-H da Lei Complementar n. 109/2016, inserido pela Lei Complementar 156/2022, nos termos do quadro a seguir:

Quadro 5 – Sugestão de alteração do art. 78-H da LC n. 109/2016

Redação original do art. 78-H e parágrafo único da Lei Complementar n. 109/2016	Sugestão de redação para art. 78-H e parágrafos da Lei Complementar n. 109/2016
<p>Art. 78-H 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.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p>	<p>Art. 78-H Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.</p> <p>§ 2º O disposto no <i>caput</i> não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

6 MARCO INICIAL DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Para contextualizar o assunto, é pertinente uma ligeira explanação sobre o tratamento que lhe é dado pela Resolução TCE-PA n. 19.503/2023 e pela Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024.

Preceitua o art. 8º da Resolução TCE-PA que “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, por mais de 3 (três) anos, após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º.”

Já o inciso II do § 5º do art. 5º dispõe que “§ 5º São atos inequívocos de apuração do fato, dentre outros, os seguintes: [...] II – Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades;”.

Por sua vez, o art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022 prescreve que “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”. O art. 178-I, da Lei Complementar n. 109/2016, inserido pela Lei Complementar n. 156/2022, finalmente, possui redação idêntica à do art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022.

A diferença é significativa e o quadro seguinte tem o objetivo de apresentá-la de forma mais evidente:

Quadro 6 – comparação entre o art. 8º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023, o art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022 e o art. 178-I da Lei Orgânica do TCM-PA

Art. 8º da Resolução TCE/PA n. 19.503/2023	Art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022, alterado pela Resolução TCU n. 367/2024	Art. 78-I da Lei Complementar n. 109/2016 acrescentado pela Lei Complementar n. 156/2022
<p>Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, por mais de 3 (três) anos, após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º.</p> <p>§ 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 substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.</p> <p>§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.</p> <p>Art. 5º [...] “§ 5º São atos inequívocos de apuração do fato, dentre outros, os seguintes: [...] II – Relatório de</p>	<p>Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.</p> <p>§ 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 substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.</p> <p>§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.</p> <p>§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal.</p>	<p>Art. 78-I Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.</p> <p>§ 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 substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.</p> <p>§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.</p>

instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades;	(AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)	
--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Nota-se que a regra do TCE-PA determina a aplicação da prescrição intercorrente somente “após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º”, que é o “Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades”.

O resultado dessa diferença redacional é de grande importância, em especial, para os processos de transferência voluntária, cujas contas são prestadas primeiramente à instituição concedente dos recursos, pois enquanto a prescrição intercorrente incide nessa fase processual interna no âmbito da concedente nos Processos de competência do TCU e antes da emissão do relatório técnico no âmbito dessa corte, isso não acontece nos processos de competência do TCE-PA.

Em outras palavras, nos processos de competência do TCE-PA, a prescrição intercorrente não é aplicável antes do relatório preliminar que apontar irregularidades.

A primeira crítica em relação a essa regra (do TCE-PA) é que ela é capaz de ferir o princípio da isonomia entre os jurisdicionados, na medida em que estes podem ter processos remetidos pela concedente na mesma data e os relatórios técnicos serem expedidos em datas diversas.

Vejam os exemplos: os jurisdicionados A e B têm suas contas remetidas pela concedente ao TCE-PA na data de 1º/02/2024, ambos com relatório do controle interno datado de 15/01/2024, apontando irregularidades. No dia 1º/03/2024, é elaborado o relatório técnico do tribunal apontando irregularidades nas contas do jurisdicionado A. O processo fica paralisado por três anos e um dia. No dia 02/03/2027, incide a prescrição trienal intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva, com o consequente arquivamento do feito. Já as contas do jurisdicionado B recebem o relatório técnico apontando irregularidade somente na data de 14/01/2029, fica paralisado até o dia 15/01/2032, quando incide a prescrição intercorrente. Assim, o jurisdicionado A teria seu processo extinto pela prescrição intercorrente no dia 02/03/2027, enquanto que com o processo do jurisdicionado B isso só ocorreria em 15/01/2032.

E a desigualdade seria ainda pior se o processo do jurisdicionado B viesse a tramitar com interrupções nas proximidades dos prazos de prescrição, podendo experimentar a condenação vinte anos ou mais depois da extinção do processo do jurisdicionado A.

A segunda crítica é que se o TCE-PA impõe a si mesmo o dever de observar a prescrição intercorrente, por que não haveria de impor a mesma regra ao concedente dos recursos, que também é seu jurisdicionado?

A eventual alegação de que não se responsabiliza pelos trâmites processuais fora dos seus domínios não se sustenta, pois ele tem o poder não apenas de determinar que haja celeridade processual na fase interna dos seus jurisdicionados, como também que esses órgãos promovam a responsabilização de quem deu causa à prescrição.

Com objetivo de afastar eventual interpretação no sentido positivado pela Resolução TCE-PA n. 19.503 aqui discutido, o TCU, por meio da Resolução TCU n. 367/2024, inseriu o § 3º no art. 8º da Resolução TCU n. 344/2022, com o seguinte teor: “§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”. Em outras palavras, a prescrição intercorrente aplica-se em todas as fases processuais, quer sejam no âmbito da corte de contas quer sejam na fase interna dos órgãos jurisdicionados.

Sendo assim, é recomendável que o TCM-PA acrescente o § 3º ao art. 178-I de sua Lei Orgânica, como fez o TCU, com redação idêntica: “§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”.

7 PRAZO PARA A APRECIÇÃO DA PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS TRANSITADOS EM JULGADO

O TCU, por meio da Resolução TCU n. 367/2024, por razões pragmáticas, resolveu revogar o art. 18 da Resolução TCU n. 344/ 2022.

O citado art. 18 determinava que “O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma”.

A principal razão para tanto, como se vê no Acórdão n. 420/2024, prolatado no Processo n. 005.703/2024-7¹²⁹, que resultou na Resolução TCU n. 367, foi a constatação de que não faria sentido enviar títulos executivos oriundos de processos nos quais o instituto da prescrição não fora apreciado pelo tribunal de contas, e, conseqüentemente já chegassem prescritos no

¹²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

Judiciário, já que o STF permitiu a aplicação retroativa da tese fixada no Tema 899, conforme comentado na subseção anterior.

Desse modo, no afã de tentar proteger o erário, poderia causar-lhe ainda mais prejuízos, com toda a movimentação de um título executivo constituído em processo prescrito no tribunal de contas, no órgão competente para promover a execução e no Poder Judiciário, com possibilidade de condenação em honorários advocatícios, como se vê na subseção n. 2.4.5 da dissertação que precede esta nota técnica.

Todavia, ponderou o TCU que essa análise retroativa, de ofício ou por meio de simples petição ou, por óbvio, suscitada em pedido de revisão, por razões lógicas ou jurídicas, não poderia retroagir indefinidamente. Assim, entendeu que a solução para a questão é extraída, por analogia, do art. 1º-A da Lei n. 9.873/1999, segundo o qual “Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.”

Ressaltou, ademais, que esse regramento, que fixa o prazo de cinco anos para a cobrança do crédito fiscal, também está amparado, analogicamente, no art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN) c/c o art. 40 da Lei de Execuções Fiscais (LEF), conforme entendimento do Min. Alexandre de Moraes, exposto no voto como relator do RE n. 636.886, relativo ao Tema 899 da repercussão geral, prazo esse que, de acordo com o art. 35 da Lei n. 8.433/1992 (Lei Orgânica do TCU)¹³⁰, coincide com o estabelecido para o conhecimento do recurso de revisão.

Portanto, o art. 18, acima transcrito, foi revogado e o parágrafo único do art. 10, modificado, como se vê no quadro seguinte, comparando esses novos dispositivos com a redação original:

Quadro 7 – Comparação entre as redações do art. 10 e revogação do art. 18 da Resolução do TCU n. 344/2024.

Redação original do art. 10 e seu parágrafo único, e do art. 18 da Resolução TCU n. 344/2022	Redação do art. 10 e parágrafo único da Resolução TCU n. 344/2022, alterada pela Resolução TCU n. 367/2024, e revogação do art. 18.
--	---

¹³⁰ “Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado”.

<p>Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.</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.</p>	<p>Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. <i>(NR) (Resolução-TCU n° 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações n° 42/2024)</i></p> <p>Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. <i>(NR)(Resolução-TCU n° 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações n° 42/2024)</i></p>
<p>Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma.</p>	<p>Revogado.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Extraí-se do acórdão em comento (n. 420/2024) que o prazo fixado para a análise da prescrição, nos processos em que isso não foi realizado pela corte de contas, se atrelou ao recurso de revisão no TCU por coincidência, já que o prazo para o pedido de revisão nesse tribunal, o qual detém natureza de pedido de rescisão, também é de cinco anos.

Sendo assim, uma alteração possível no TCM-PA seria no sentido de prevalecer o prazo quinquenal em detrimento do prazo bienal do pedido de revisão, previsto pelo art. 84 da Lei Complementar n. 109 de 2016 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará), para que o pragmatismo visado pudesse ser melhor alcançado.

Ora, caso o TCM-PA opte pelo prazo bienal de seu pedido de revisão, como a Lei Complementar n. 156 que alterou sua Lei Orgânica, incluindo um capítulo sobre a prescrição, foi publicada em 31 de dezembro de 2022, esse tribunal poderá verificar se houve prescrição nos processos transitados em julgado retroativamente até de 31 de dezembro de 2020. Com certeza, o efeito prático não seria proporcional àquele alcançado pelo TCU, o qual, além de retroagir um quinquênio em tais exames, teve a publicação de sua resolução anteriormente (11/10/2022), podendo retroagir em tal análise até 11 de outubro de 2017.

Isso não se configuraria uma nova hipótese de vício transrescisório, haja vista que a principal característica desse tipo de vício é sua alegação não se prender a prazo algum, podendo ser suscitado a qualquer tempo e grau de jurisdição. No caso em estudo (de análise de prescrição em processo transitado em julgado), isso só poderia ser feito até cinco anos anteriores à publicação do ato normativo, com a função pragmática de impedir o desperdício de recursos com o trâmite de processos de execução prescritos no Judiciário, bem como de eventual condenação em honorários advocatícios.

Por outro lado, vale reconhecer que o meio mais prático, embora não alcance os efeitos pragmáticos na mesma proporção do TCU, seria possibilitar a análise da prescrição, nos processos em que isso não foi feito, somente no prazo do pedido de revisão, no âmbito do TCM-PA, que é de dois anos.

Como a Lei Orgânica do TCM-PA se encontra na atualidade, silente a respeito do assunto, a aplicação da prescrição somente pode ocorrer a partir de sua publicação. Logo, a boa técnica processual não autoriza tal apreciação se não houver rescisão do pedido, já que o pedido de revisão possui nítida natureza de pedido rescisório. Em outras palavras, para se adentrar na análise da ocorrência da prescrição, é preciso rescindir o trânsito em julgado por um dos motivos legais.

Sendo assim, a alteração seria útil porque possibilitaria não apenas a pura e simples análise da ocorrência da prescrição nos pedidos rescisórios, como autorizaria tal provocação por meio de simples petição ou até mesmo de ofício pelo tribunal.

Antes, porém, de fazer qualquer alteração em seu normativo quanto a esse aspecto seria conveniente que o TCM-PA fizesse um levantamento dos processos que seriam afetados, bem como seu potencial impacto financeiro, para avaliar a real necessidade de tal modificação diante dos efeitos práticos que seriam alcançados.

Feito o levantamento do impacto financeiro em questão e sendo o caso de promover a alteração, sugere-se, sucessivamente que:

- a) o artigo 78-K e parágrafo único da Lei Complementar n. 109/1016, incluído pela Lei Complementar n. 156/2022, seja alterado conforme o quadro a seguir:

Quadro 8 – Sugestão de alteração do art. 78-K da Lei Complementar n. 109/2016.

Art. 78-K e parágrafo único da Lei Complementar n. 109/2016, incluído pela Lei Complementar n. 156/2022	Sugestão de redação para art. 78-K e parágrafo único da Lei Complementar n. 109/2016, incluído pela Lei Complementar n. 156/2022
<p>Art. 78-K A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.</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.</p>	<p>Art. 78-K. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.</p> <p>Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta lei, já tenham sido considerados em recursos anteriores.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

- b) o artigo 78-K e parágrafo único da Lei Complementar n. 109/1016, incluído pela Lei Complementar n. 156/2022, sejam alterados, conforme o quadro acima, com

a única diferença, que é o prazo de dois anos, no parágrafo único do art. 78-K, de tal forma que a redação do referido dispositivo seja assim:

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de dois anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta lei, já tenham sido considerados em recursos anteriores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Conforme o estudo acima, verificou-se que o § 4º do art. 78-A do referido diploma deve ser interpretado conforme a natureza dos processos de contas e a evolução constitucional, de modo a não afastar a incidência da prescrição ressarcitória e punitiva, ou seja, no momento da expedição de parecer prévio, caso haja indícios de atos de gestão causadores de danos ao erário ou inconformidades passíveis de multa após o transcurso do prazo prescricional, não se deve sugerir medidas saneadoras, pois as pretensões ressarcitória e punitiva estariam fulminadas pela prescrição.

Foi observado, também, a ausência legislativa de requisitos para o julgamento das contas nos casos em que as pretensões ressarcitória e punitiva tenham sido atingidas pela prescrição, recomendando-se a adoção de uma das três sugestões apontadas adiante para resolver o problema.

Constatou-se, ainda, que as hipóteses de interrupção da prescrição podem ser mais simplificadas, com a aplicação de apenas uma interrupção em cada uma das quatro fases processuais, podendo, excepcionalmente, ser interrompida por proposta de conciliação em qualquer uma dessas fases. Isso é de relevante importância para se evitar a inviabilização da aplicabilidade do instituto da prescrição com sucessivas interrupções como vem acontecendo.

Apurou-se, também, que a interrupção do prazo prescricional por atos inequívocos de apuração praticados em processos diversos somente deve ocorrer naqueles que tramitam em órgãos jurisdicionados do TCM-PA, não se aplicando aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

Observou-se, ademais, que o marco inicial da prescrição intercorrente deve ser o mesmo da prescrição ordinária, com a conseqüente incidência em todas as fases processuais ou que seja estipulado prazo para a expedição do relatório técnico preliminar a contar da data do protocolo das contas no tribunal.

Constatou-se, finalmente, que o prazo para a apreciação da prescrição em processos transitados em julgado deve ser feito retroativamente no prazo de cinco ou dois anos, conforme o que atender melhor à realidade do tribunal, após estudo do impacto financeiro a ser realizado previamente.

Diante do exposto, com o fito de aperfeiçoar a aplicação do instituto da prescrição no âmbito do TCE-PA, apresentam-se as seguintes recomendações:

- a) que o § 4º do art. 78-A da Lei Orgânica do TCM-PA (Lei Complementar n. 109/2016, alterada pela Lei Complementar n. 156/2022) seja interpretado da seguinte forma: a expedição do parecer prévio pelo Tribunal de Contas nas contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal e seu julgamento pelo Poder Legislativo não se submetem à prescrição; somente são prescritíveis as pretensões ressarcitória e punitiva na hipótese de indícios de atos de gestão danosos ao erário e de inconformidades ensejadoras de multa.
- b) que, para o julgamento das contas nos casos em que as pretensões ressarcitória e punitiva tenham sido atingidas pela prescrição, seja adotada uma das três sugestões: I) que o § 1.º do art. 78-C, e os arts. 78-L e 78-M da Lei Orgânica do TCM-PA sejam aglutinados noutra artigo, na seção “Dos Efeitos da Prescrição”, com redação semelhante à do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023; ou II) que seja acrescentado um parágrafo ao art. 78-C da Lei Orgânica do TCM-PA, com redação semelhante à do parágrafo único do art. 12 da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023; ou III) que o § 1.º do art. 78-C da Lei Orgânica do TCM-PA seja regulamentado no regimento interno, com redação semelhante à do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução TCE-PA n. 19.503/2023;
- c) que o § 1º do art. 78-G da Lei Orgânica do TCM-PA passe a ter a seguinte redação: “A prescrição só pode ser interrompida uma única vez em cada fase processual, salvo se houver tentativa de conciliação, que poderá ocorrer em qualquer dessas fases.”
- d) que o art. 78-H da Lei Orgânica do TCM-PA, *caput*, tenha redação alterada e o parágrafo único seja substituído pelo § 1º e acrescido o parágrafo 2º, com as seguintes redações:

Art. 78-H Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Pará, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 2º O disposto no *caput* não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

- e) que a redação do *caput do art. 78-I da Lei Orgânica do TCM-PA* seja alterada para a seguinte forma: “Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”; de modo que incida a prescrição intercorrente também na fase processual interna da prestação de contas, nos casos de transferências voluntárias, e antes da emissão do relatório técnico no âmbito dessa corte, acrescentando-se o § 3º a esse artigo, com o teor seguinte: “§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal”;
- f) que o parágrafo único do art. 78-K da Lei Orgânica do TCM-PA seja alterado, sucessivamente, pelas seguintes redações:
- I) Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta lei, já tenham sido considerados em recursos anteriores; ou
- II) Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de dois anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta lei, já tenham sido considerados em recursos anteriores.

Belém, 14 de abril de 2024.

Julival Silva Rocha
Mestrando em Direito

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Recurso especial nº 1786266 - DF (2018/0330099-4)*. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=167490024®istro_numero=201803300994&peticao_numero=&publicacao_data=20221017&formato=PDF. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5.509/CE*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.11.2021. Publ. 23.02.2022. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335445>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20.04.2020. Dje-157 de 24.06.2020.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.080/2023*. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%25A13080%2520ANOACORDAO%25A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%25C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 13.267/2023*. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o/NUMACORDAO%25A13267%2520ANOACORDAO%25A2023>, Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo n. 005.703/2024-7*. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/570320247.PROC>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n. 76/2016*. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520normativa%252076/%2520%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/16>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 008.702/2022-5*. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%25A00870220225%2520ANOPROCESSO%25A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%25C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2024.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 307- 308.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MATO GROSSO. TCE-MT. *Código de Processo de Controle Externo*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CodigodeContas/index.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numeroresolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 21, n. 8, p. 898-910, 2005. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

ANEXO A – Resolução TCU n. 344/2022**RESOLUÇÃO - TCU Nº 344, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022¹³¹.**

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

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

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

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

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

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

RESOLVE:

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES GERAIS**

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

CAPÍTULO II**DA PRESCRIÇÃO****Seção I****Do Prazo de Prescrição**

¹³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução 344/2022*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 1º jul. 2023.

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

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

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

Seção II

Do Termo Inicial

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

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

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

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

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

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

Seção III

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 5º A prescrição se interrompe:

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

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

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

IV - pela decisão condenatória recorrível.

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

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

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

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

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

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

Seção IV

Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:

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

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

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

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

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

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

Seção V

Da Prescrição Intercorrente

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

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

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

Seção VI

Do recurso de revisão

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

CAPÍTULO III

DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

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

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

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

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

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

Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem lhe deu causa, na forma deste artigo, sem prejuízo de remeter

cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.

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

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

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

Art. 19. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de outubro de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ANEXO B – Resolução TCU n. 367/2024

RESOLUÇÃO-TCU Nº 367, DE 13 DE MARÇO DE 2024

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

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando o Relatório do Grupo de Trabalho (Ordem de Serviço TCU nº 2, de 18/12/2023), com o objetivo de apresentar ao Plenário do Tribunal de Contas da União a proposta de atualização da Resolução-TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022; e

Considerando as oportunidades de aperfeiçoamento da Resolução-TCU 344/2022, especialmente no que diz respeito ao trânsito em julgado e à cobrança executiva, aos marcos interruptivos objetivos e subjetivos, ao termo inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente e à interrupção do prazo prescricional por atos de apuração praticados em processos diversos;

RESOLVE:

Art. 1º A Resolução-TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente.” (NR)

“Art. 5º

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.” (NR)

“Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.” (NR)

“§ 1º Aplica-se o disposto no **caput** deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.” (NR)

“§ 2º O disposto no **caput** não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.” (NR)

“Art. 8º

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal” (NR)

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

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de

prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.”
(NR)

Art. 2º Revoga-se o art. 18 da Resolução-TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022.

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MINISTRO BRUNO DANTAS

Presidente

ANEXO C – Resolução TCU n. 344/2022 com as alterações da Resolução TCU n. 367/2024

RESOLUÇÃO-TCU Nº 344, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022.

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

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

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

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

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

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

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

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

**CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO**

Seção I

Do Prazo de Prescrição

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

Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

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

Seção II

Do Termo Inicial

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

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

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

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

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

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

Seção III

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 5º A prescrição se interrompe:

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

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

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

IV - pela decisão condenatória recorrível.

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

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

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

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

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

§ 1º Aplica-se o disposto no **caput** deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

§ 2º O disposto no **caput** não se aplica aos atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Seção IV

Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:

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

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

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

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

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

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

Seção V

Da Prescrição Intercorrente

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

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

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

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Seção VI

Do recurso de revisão

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

CAPÍTULO III

DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

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

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

Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a

materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.

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

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

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

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

Art. 18. *(Revogado)* *(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)*

Art. 19. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, SALA DAS SESSÕES, EM 11 DE OUTUBRO DE 2022.

Ministro BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

REDAÇÃO ANTERIOR:

.....**Por força Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024**.....

[...]

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

[...]

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

~~Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências~~

~~voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.~~

~~[...]~~

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

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

~~[...]~~

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

ANEXO D – Resolução TCE-PA n. 19.503/2023**RESOLUÇÃO Nº 19.503¹³²**

Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória.

O Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Pará, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 81 de 26 de abril de 2012, 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 nos processos de controle externo;

Considerando as recentes decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 5509/CE e 5384/MG;

Considerando, finalmente, a manifestação da Presidência, constante da Ata n.º 5.905, desta data.

RESOLVE, unanimemente:

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Estado do Pará, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma desta Resolução.

CAPÍTULO II**DA PRESCRIÇÃO****Seção I****Do Prazo de Prescrição**

Art. 2º Prescrevem em 5 (cinco) anos as pretensões punitiva e ressarcitória, contadas dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso.

¹³² PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.503/2023*. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numeroresolucao/19503/resolucao-n-19-503/conteudo-original>. Acesso em: 29 nov. 2023.

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

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

Seção II

Do Termo Inicial

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

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

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

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

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

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

Seção III

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 5º São causas que interrompem a prescrição:

I - A notificação, a citação ou a audiência do responsável, inclusive por edital;

II - Qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - Qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - A decisão condenatória recorrível.

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

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

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

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

§ 5º São atos inequívocos de apuração do fato, dentre outros, os seguintes:

I - Relatório elaborado pelo órgão/entidade repassador ou pelo controle interno em que tenham sido apontadas irregularidades;

II - Relatório de instrução preliminar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em que tenham sido apontadas irregularidades;

III – Relatório complementar elaborado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas, ainda que decorrente de reabertura de instrução processual, desde que lastreado em fatos novos, em que tenham sido apontadas irregularidades;

IV - Instauração da Tomada de Contas Especial pelo órgão/entidade repassador ou por qualquer outra unidade jurisdicionada do Tribunal de Contas do Estado do Pará;

V - Determinação do Tribunal de Contas do Estado do Pará para que o gestor instaure o processo de Tomada de Contas Especial;

VI - Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial.

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

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

Seção IV

Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 7º São causas que impedem ou suspendem a contagem do prazo prescricional:

I - A 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, enquanto estiver vigente;

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

III - O período conferido pelo Tribunal, para o ressarcimento do débito apurado, com a devida atualização monetária;

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

V - O 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 Não Persecução Civil ou instrumentos análogos, celebrado na forma da legislação pertinente;

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

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

Seção V

Da Prescrição Intercorrente

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, por mais de 3 (três) anos, após a ocorrência do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, previsto no inciso II do §5º do art. 5º.

§ 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 substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

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

Seção VI

Do pedido de rescisão

Art. 9º O pedido de rescisão previsto no art. 80 da Lei Complementar nº 81/2012 dá origem a um novo processo de controle externo para fins de apuração da incidência de prescrição.

CAPÍTULO III

DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

Art. 10. A ocorrência da prescrição será aferida, de ofício, mediante provocação do Ministério Público de Contas ou por meio de requerimento do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

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

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

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

Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado reconhecer, cumulativamente: a relevância da matéria tratada; o débito apontado exceder em 10 (dez) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; e já tiver sido realizada a citação ou a audiência.

Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal providenciará a remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público do Estado, para a ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática do ato de improbidade administrativa.

§ 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 Tribunal de Contas do Estado do Pará, sob pena de responsabilidade solidária.

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

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

Art. 17. O disposto nesta Resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no Tribunal de Contas do Estado do Pará até a data de publicação desta norma.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em Sessão Ordinária de 23 de maio de 2023.

ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
Presidente

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA

CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR

LUIS DA CUNHA TEIXEIRA

ODILON INÁCIO TEIXEIRA

FERNANDO DE CASTRO RIBEIRO

ANEXO E – Lei Orgânica do TCM-PA (LC n. 109/2016, alterada pela LC n. 156/2022)CAPÍTULO X¹³³

DA PRESCRIÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 78-A A prescrição é instituto de ordem pública, abrangendo, exclusivamente, o exercício das competências sancionatórias e ressarcitórias do Tribunal de Contas, sob o qual se fará observar o prazo comum de 05 (cinco) anos.

§ 1º O reconhecimento da prescrição poderá se dar de ofício pelo Relator, mediante provocação do Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará ou através de requerimento do interessado, sendo sempre submetida a julgamento por órgão colegiado do Tribunal.

§ 2º O instituto da prescrição não se aplica aos processos de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias e pensões, encaminhadas pelos Institutos Municipais de Previdência.

§ 3º A determinação de inclusão dos ordenadores e/ou terceiros responsáveis, junto ao rol encaminhado à Justiça Eleitoral, por força do previsto na Lei Federal nº 9.504/97 e Lei Complementar nº 135/2010, observará, para fins de prescrição, o prazo de 08 (oito) anos, a contar da data do trânsito em julgado das respectivas contas, no âmbito do Tribunal de Contas.

§ 4º Não estará sujeita à prescrição a obrigatoriedade de apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal, por este Tribunal e, conseqüentemente, o julgamento do parecer prévio exarado, pelo Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 71, §2º da Constituição do Estado do Pará, no prazo de 90 (noventa) dias, após o seu encaminhamento.

Art. 78-B Para fins de adoção dos procedimentos necessários ao reconhecimento da prescrição sancionatória e ressarcitória, no âmbito da jurisdição do Tribunal, devem ser observadas as seguintes regras:

I - qualquer unidade de controle externo que, sob posse de processo submetido à sua análise, verificar a ocorrência, em tese, de prescrição sancionatória deve comunicar o fato ao Relator, mediante a indicação expressa do dispositivo em que se enquadra a hipótese de prescrição;

II - quando do julgamento de processos que se enquadrem nas hipóteses de prescrição, a decisão do órgão colegiado reconhecerá a prescrição, afastando-se, por conseguinte, a

¹³³ PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. *Lei Complementar n. 109/2016 alterada pela Lei Complementar n. 156/2022*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-complementar-n-109-2016-para-ementa-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para?origin=instituicao>. Acesso em: 29 nov. 2023.

imposição das sanções previstas nesta Lei e Regimento Interno do Tribunal. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 156/2022)

Sessão II

Do Prazo Prescricional

Art. 78-C Prescrevem em 05 (cinco) anos as pretensões punitivas e de ressarcimento, contados do termo inicial indicado no art. 78-E.

§ 1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.

§ 2º Constatada a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise das contas, como medida de racionalização administrativa e economia processual, extinguindo o feito, sem resolução de mérito.

Art. 78-D Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

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

Seção III

Do Termo Inicial

Art. 78-E O prazo prescricional será contado:

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

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

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos 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 - no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade.

Parágrafo único. Considera-se, para fins do disposto no inciso II, deste artigo, o primeiro dia útil subsequente à data de encerramento do prazo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nos casos de contas de gestão, vinculada ao 3º Quadrimestre e do Chefe do Poder Executivo Municipal, vinculadas ao Balanço Geral.

Seção IV

Das Causas Que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 78-F Não corre o prazo prescricional:

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

II - durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocada pelo próprio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentalmente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;

III - durante o prazo conferido pelo Tribunal, visando o ressarcimento do débito apurado, com a devida atualização monetária;

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 Termo de Ajustamento de Gestão ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

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

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

Seção V

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 78-G A prescrição se interrompe:

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

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

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

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

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

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

Art. 78-H Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

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

Seção VI

Da Prescrição Intercorrente

Art. 78-I Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

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

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

Seção VII

Do Pedido de Revisão

Art. 78-J A interposição de pedido de revisão, previsto no art. 84 desta Lei Complementar, dá origem a um novo processo de controle externo para fins de apuração da prescrição.

Seção VIII

Dos Efeitos da Prescrição

Art. 78-K A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

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

Art. 78-L 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. 78-M Nos processos de tomadas de contas especial, o processo será arquivado se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração, sem prejuízo da prévia adoção das providências indicadas no artigo anterior, quando for o caso.

Art. 78-N Ainda que verificada a prescrição, o Tribunal providenciará a remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público, para a ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática do ato de improbidade administrativa.

§ 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 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará 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.

Seção IX

Disposições Finais e Transitórias

Art. 78-O Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitivas, de ressarcimento ou executória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos respectivos Conselheiros-Relatores.

Art. 78-P Compete ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará a expedição de atos necessário à regulamentação do disposto no Capítulo X, desta Lei Complementar.

Art. 78-Q A proposta e/ou decisão que fixar o apensamento de processo deve apresentar a correspondente análise sobre o efeito da prescrição no processo a ser apensado.

Art. 78-R Para os fatos ocorridos antes de 31 de dezembro de 2020 aplica-se a regra de direito intertemporal prevista no art. 4º da Lei nº 9.873/99.

ANEXO F – Resolução n. 353/2023, do TCU**RESOLUÇÃO TCU Nº 353, DE 22 DE MARÇO DE 2023¹³⁴**

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, resolve:

Art. 1º O exame, a apreciação e o registro dos atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma e pensão e de seus respectivos atos de alteração observarão as disposições desta Resolução.

Parágrafo único. Parcelas remuneratórias devem ter sua legalidade verificada, preferencialmente, mediante fiscalização de folha de pagamentos, sem prejuízo de sua análise durante a apreciação do ato submetido a registro.

CAPÍTULO I**DOS ATOS SUJEITOS A REGISTRO**

Art. 2º É sujeito a registro ato de:

I - admissão de pessoal, exceto admissão temporária e nomeação para cargo em comissão ou função de confiança;

II - concessão inicial de aposentadoria, de reforma, de pensão civil, de pensão militar e de pensão especial a ex-combatente;

III - alteração de concessão mencionada no inciso anterior em razão de:

- a) modificação de fundamento legal;
- b) revisão de tempo de serviço ou de tempo de contribuição;
- c) modificação da proporcionalidade da concessão;

d) alteração de enquadramento legal de pensionista por mudança de grau de parentesco, por modificação de norma empregada para a respectiva habilitação ou por reconhecimento posterior de condição extintiva do benefício;

¹³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução 353/2023*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520353/NUMNORMA%253A353%2520ANONORMA%253A2023%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0>. Acesso em: 28 dez. 2023.

e) modificação, de carácter pessoal, de cargo, posto ou graduação, em virtude de reenquadramento ou de reconhecimento posterior de melhoria;

f) modificação de termos de decisão judicial que tenha acarretado mudança da situação contemplada em ato inicialmente apreciado pela legalidade com ressalva.

Parágrafo único. Ato de concessão de pensão graciosa ou indenizatória não está sujeito a apreciação e registro.

CAPÍTULO II

DO ENCAMINHAMENTO DOS ATOS AO TRIBUNAL

Art. 3º O encaminhamento dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão ao Tribunal será efetuado pelo órgão ou entidade de origem mediante o cadastramento e a disponibilização das informações pertinentes em meio eletrônico, por intermédio do Sistema e-Pessoal.

§ 1º O Tribunal disponibilizará, aos usuários do e-Pessoal, manual de instrução para operação do Sistema.

§ 2º A unidade técnica do Tribunal encarregada da gestão do e-Pessoal deverá manter, em carácter permanente, equipe de trabalho dedicada ao oferecimento de suporte técnico aos usuários do Sistema.

§ 3º Os atos cadastrados no e-Pessoal, previamente a sua disponibilização para exame do Tribunal, serão automaticamente criticados pelo Sistema para identificação de eventuais inconsistências ou omissões no lançamento dos dados.

§ 4º Os atos rejeitados pela crítica preliminar não serão disponibilizados para exame do Tribunal até que as falhas identificadas sejam sanadas ou, quando aplicável, justificadas.

§ 5º A omissão de informações nos atos cadastrados no e-Pessoal, o lançamento de dados falsos e/ou incorretos no Sistema e o uso de perfil por terceiros poderão ensejar a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 1992, aos responsáveis.

§ 6º O Tribunal, a partir dos elementos de que dispõe em suas bases de dados, poderá, a seu critério, franquear, por intermédio do e-Pessoal, versão pré-preenchida dos atos a serem cadastrados no Sistema, cabendo ao órgão de pessoal, nessa hipótese, sob sua inteira responsabilidade, a validação ou a correção dos lançamentos já efetuados e a complementação das informações faltantes.

Art. 4º Os atos que, por sua natureza, não puderem ser cadastrados no e-Pessoal deverão ser encaminhados fisicamente ao Tribunal, para fins de registro, acompanhados da documentação necessária à aferição de sua legalidade.

CAPÍTULO III

DO EXAME, APRECIÇÃO E REGISTRO

Art. 5º As informações relativas aos atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões cadastradas no e-Pessoal, uma vez disponibilizadas para exame da Corte de Contas, passarão por críticas eletrônicas desenvolvidas pela unidade técnica responsável, com base na legislação pertinente e na jurisprudência do Tribunal.

§ 1º A unidade técnica referida no caput deverá realizar permanente controle de qualidade sobre os resultados apresentados pelas críticas eletrônicas do Sistema, bem como assegurar sua contínua atualização em face das alterações verificadas nas normas de regência e na jurisprudência.

§ 2º Para os fins da contínua atualização das críticas eletrônicas referidas no parágrafo anterior, a unidade técnica responsável providenciará ferramenta no Sistema que permita a apresentação de sugestões pelos gabinetes dos ministros, ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 3º Após serem submetidos às críticas eletrônicas, os atos de pessoal terão seu exame, apreciação e registro realizados, preferencialmente, por meio do e-Pessoal, mediante mecanismo de listas, que obedecerá a regulamento próprio.

§ 4º Os atos aprovados pelas críticas eletrônicas serão encaminhados automaticamente às listas com propostas de apreciação pela legalidade.

§ 5º Os atos rejeitados pelas críticas eletrônicas serão tratados individualmente, podendo ser objeto de autuação individual ou por meio de lista, com detalhamento completo das falhas ou inconsistências identificadas.

§ 6º A unidade técnica, com base em critérios de probabilidade e relevância, dará prioridade ao exame dos atos com maior impacto e benefício financeiro potencial para a administração pública, devendo, a cada exercício, informar ao Plenário do Tribunal o quantitativo e a situação dos atos pendentes de apreciação, bem como sugerir os critérios a serem adotados para seleção dos atos prioritários e o tratamento a ser dado àqueles considerados não prioritários.

Art. 6º No exame dos atos sujeitos a registro, serão utilizadas, além das informações contidas no e-Pessoal, aquelas cadastradas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), em sistemas similares utilizados pela unidade jurisdicionada e em outros sistemas de informação na área de pessoal disponíveis na administração pública.

Parágrafo Único. Sempre que considerar necessário, o Tribunal ou o relator poderá solicitar ao órgão ou entidade de origem, previamente ao registro do ato, informações complementares àquelas cadastradas no e-Pessoal ou a apresentação de documentação comprobatória da exação dos lançamentos efetuados.

Art. 7º Ao apreciar os atos sujeitos a registro, o Tribunal:

I - considerará legais e ordenará o registro dos atos nos quais não tenham sido identificadas falhas ou inconsistências;

II - considerará ilegais e, excepcionalmente, ordenará o registro dos atos em que tenha sido identificada irregularidade insuscetível de correção pelo órgão ou entidade de origem, em

face da existência de decisão judicial apta a sustentar, em caráter permanente, seus efeitos financeiros;

III - considerará ilegais e negará o registro dos atos editados em desconformidade com a legislação pertinente.

§ 1º Os atos que, a despeito de apresentarem algum tipo de inconsistência em sua versão submetida ao exame do Tribunal, não estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação, a pagamentos irregulares, serão considerados legais, para fins de registro, devendo ser consignado no processo que a inconsistência não mais subsiste.

§ 2º Os atos que estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação de mérito, a pagamentos irregulares, mas que não apresentem inconsistência ou irregularidade em sua versão submetida ao exame do Tribunal, serão considerados legais, para fins de registro, com determinação ao órgão ou à entidade de origem para que adote as medidas cabíveis com vistas à regularização dos pagamentos indevidos constatados na ficha financeira do interessado.

§ 3º Será considerado prejudicado, por inépcia, o exame de legalidade do ato que apresentar inconsistências nas informações prestadas pelo órgão de pessoal, não sanadas mediante diligência, que impossibilitem sua análise, devendo ser determinado o encaminhamento de novo ato, livre de falhas.

§ 4º Os atos cadastrados no Sistema e-Pessoal sem apreciação há mais de cinco anos da data de sua efetiva disponibilização para análise do Tribunal serão considerados registrados tacitamente, devendo ser providenciada a respectiva anotação nas bases de dados da Corte.

§ 5º A unidade técnica competente deverá instaurar o procedimento de revisão de ofício para os atos tacitamente registrados que contenham irregularidade e, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé, não tenham sido alcançados pelo prazo decadencial de cinco anos estabelecido no artigo 54 da Lei 9.784, de 1999, garantidos o contraditório e a ampla defesa aos interessados, além da oitiva do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 6º Aplica-se o disposto na parte final do § 2º ao ato registrado tacitamente quanto a eventuais pagamentos irregulares que não constem da versão submetida ao exame do Tribunal.

§ 7º A unidade técnica competente dará prioridade à revisão de ofício de atos registrados tacitamente com maior impacto e benefício financeiro potencial para a administração pública.

§ 8º Os atos com registro negado cujo saneamento não possa ser de imediato providenciado pelo órgão ou entidade de origem, em face da existência de circunstância impeditiva de caráter temporário, terão seus efeitos preservados até a cessação da circunstância impeditiva, momento em que novo ato deverá ser editado e submetido ao registro do Tribunal.

Art. 8º Ressalvado o disposto no art. 7º, § 8º, a negativa de registro de ato de admissão ou de concessão obrigará o órgão ou entidade de origem a fazer cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, os pagamentos decorrentes do título impugnado, sob pena de solidariedade da autoridade administrativa omissa na restituição do indébito, bem como de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443, de 1992.

§ 1º O prazo referido no caput será contado da ciência, pelo órgão ou entidade de origem, da respectiva deliberação do Tribunal, podendo ser prorrogado mediante solicitação fundamentada.

§ 2º Os responsáveis deverão comunicar ao Tribunal, no prazo 30 (trinta) dias contado a partir da ciência, as providências adotadas.

§ 3º A unidade técnica competente deverá representar ao Tribunal caso verifique serem recorrentes no órgão ou entidade de origem as irregularidades identificadas nos atos sujeitos a registro.

Art. 9º O Tribunal poderá considerar prejudicado, por perda de objeto, o exame dos atos de admissão e concessão cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de sua apreciação.

Art. 10. O Tribunal, o relator e a unidade técnica competente, mediante prévia comunicação aos órgãos envolvidos, poderão avocar, para deliberação imediata, os atos de admissão e de concessão cujo cadastramento no e-Pessoal já tenha sido concluído, mas que ainda não tenham sido disponibilizados para a apreciação da Corte.

Parágrafo Único. A medida prevista no caput, destinada a conferir maior agilidade e racionalidade à sistemática de registro, somente será adotada em situações que não ofereçam risco à confiabilidade da ação de controle externo a cargo do Tribunal, como as hipóteses envolvendo atos de admissão e concessão que:

I - apresentem manifesta irregularidade, ensejadora de negativa de registro, conforme decisões reiteradas ou enunciado de súmula de jurisprudência do TCU;

II - não mais produzam efeitos financeiros, configurando perda de objeto;

III - tratem de alteração de concessão cujo ato inicial já tenha sido disponibilizado para exame do Tribunal, de modo a permitir sua apreciação em conjunto.

CAPÍTULO IV

DA REVISÃO DE OFÍCIO

Art. 11 A revisão de ofício de atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma e pensão registrados pelo Tribunal, prevista no § 2º do art. 260 do Regimento Interno, será realizada no âmbito do mesmo colegiado que houver proferido o acórdão a ser revisado.

§ 1º O relator da revisão de ofício será sorteado entre os ministros integrantes do colegiado, excluído o relator a quo.

§ 2º Na hipótese de atos registrados tacitamente, o sorteio será realizado entre os ministros integrantes do Plenário, mas a revisão de ofício, a critério do relator sorteado, poderá ser deliberada em Câmara, independentemente do colegiado que eventualmente tenha reconhecido o registro tácito.

§ 3º No caso de registro tácito declarado em acórdão ou despacho do relator, este ficará prevento para a revisão de ofício.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. A fiscalização contínua de folha de pagamento deverá incorporar os itens de crítica eletrônica relativos a parcelas remuneratórias de atos sujeitos a registro em uso na data de início da vigência desta Resolução, desde que tecnicamente viável.

Parágrafo Único. A viabilidade técnica da incorporação das críticas se dará, entre outros motivos, a partir da obtenção de bases de dados que permitam a execução das críticas no âmbito da fiscalização contínua de folha de pagamento.

Art. 13. As informações complementares e os documentos comprobatórios a que se refere o parágrafo único do art. 6º poderão ser solicitados pelo e-Pessoal.

Art. 14. Concluído o exame de mérito dos atos de admissão e de concessão, efetuadas as notificações pertinentes e findo o prazo regulamentar para a interposição de eventuais recursos, os respectivos processos serão arquivados pelo Tribunal.

§ 1º Nos processos contendo determinações à unidade jurisdicionada, o arquivamento ficará condicionado ao cumprimento da respectiva deliberação pelo órgão ou entidade de origem, salvo na existência de decisão judicial impeditiva.

§ 2º Os processos constituídos na forma do art. 4º serão restituídos ao órgão ou entidade de origem, após sua digitalização pelo Tribunal.

Art. 15. A unidade técnica competente deverá, até o último dia útil do mês de abril de cada exercício, submeter à apreciação do Plenário do Tribunal, para aprovação, as informações e proposições previstas no art. 5º, § 6º, desta Resolução.

Art. 16. As disposições desta Resolução aplicam-se, no que couber, aos atos cadastrados no Sisac.

Art. 17. Fica revogada a Resolução-TCU 206, de 24 de outubro de 2007.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente