



**Processo n.º:** 00600-00003242/2023-81-e

**Origem:** Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF

**Assunto:** Estudos especiais

**Ementa:** Estudos especiais autorizados mediante a Decisão Administrativa n.º 15/2023, para eventual revisão da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, mormente no que diz respeito à incidência da prescrição intercorrente no âmbito do TCDF. **Nesta fase:** apreciação dos resultados dos estudos especiais realizados pela Segecex/TCDF. Unidade instrutiva propõe ao Tribunal: aprovar nova minuta de decisão normativa para tratar do tema, revogando a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021; dar ciência da novel norma que vier a ser publicada aos órgãos e entidades que integram o complexo administrativo do Distrito Federal; deliberar se a matéria deverá ser normatizada por meio de lei em sentido estrito; e autorizar o arquivamento dos autos. Parecer divergente do MPjTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, que opina: pela não aplicação da prescrição intercorrente nos processos que tramitam nesta Corte; pela necessidade de lei em sentido estrito para normatizar a matéria; pela irretroatividade de entendimento que vier a ser firmado neste feito; e pela responsabilização de quem der causa à prescrição. VOTO parcialmente convergente com o corpo instrutivo.

## RELATÓRIO

Inauguraram-se os autos com o Ofício n.º 2/2023-COGER (e-DOC D9469B7F-e), oriundo da Corregedoria do TCDF, com proposta à Presidência do Tribunal para que seja avaliada a necessidade de revisão da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, que dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito desta Corte, mormente quanto à previsibilidade de incidência da prescrição intercorrente, de que trata o art. 1º, § 1º, da Lei Federal n.º 9.873/1999.

A Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF se manifestou inicialmente por meio da Informação n.º 02/2023-SEGECEX (e-DOC 3B71920E-e), desta forma:

“(…)

2. Quanto a prescrição intercorrente, é sabido que a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999<sup>1</sup>, que serviu de parâmetro para a regulamentação da prescrição no Tribunal, nos termos do item III da Decisão nº 4314/2021<sup>2</sup>, exarada no Processo nº 32351/2017-e, prevê o lapso de três anos para incidência da prescrição intercorrente em relação aos processos paralisados na pendência de julgamento e despacho, conforme o disposto no §1º de seu art. 1º:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar

<sup>1</sup> Que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta

<sup>2</sup> “ (...) III. firmar entendimento que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, no que couber.”



*infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

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

3. Assim, muito embora a Decisão Normativa nº 05/2021 tenha se amparado na Lei nº 9.873/1999, em vista de que a questão relativa à prescrição intercorrente não fora tratada nas informações preliminares ou nos debates concernentes à aplicação da prescrição no Tribunal no âmbito do Processo nº 32351/2017-e, a matéria não foi disciplinada na minuta da referida Decisão.

4. Não obstante, em atenção aos princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica, de maneira a melhor alinhar o ordenamento quanto a aplicação prescricional, entende-se oportuno o disciplinamento da prescrição intercorrente de maneira explícita, o que exige o aprimoramento da Decisão Normativa nº 05/2021.

5. Observa-se que o Tribunal de Contas da União, na Resolução nº 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentou a prescrição intercorrente de maneira análoga à previsão da Lei nº 9.873/1999, nos seguintes termos:

*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.*

6. Também a título exemplificativo, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em recente alteração em sua Lei Orgânica, assim disciplinou a matéria, consoante art. 83-E da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, com redação dada pela Lei Complementar nº 819, de 11 de janeiro de 2023:

*Art. 83-E. Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de despacho ou manifestação, após a audiência ou citação do responsável.*

*Parágrafo único. A prescrição intercorrente interrompe-se:*

*I – pela manifestação dos órgãos auxiliares a que se refere o art. 85, IV;*

*II – pela manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;*

*III – pela inclusão do processo em pauta; ou*

*IV – por qualquer outro ato que evidencie o andamento regular do processo.*

7. Nesse sentido, a regulamentação da prescrição intercorrente pelo Tribunal deve considerar algumas questões-chave, notadamente no tocante às suas causas interruptivas e suspensivas. Para além da interrupção em face de qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, cabe avaliar o tratamento quanto à prescrição intercorrente no Tribunal em face de pedidos acessórios, como cópia e vista dos autos, uma vez que o trâmite atual desses pleitos, muitas

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

vezes, interfere no curso processual de análise e apurações<sup>3</sup>. A questão, por exemplo, é realçada no âmbito do Processos nos 30101/2010<sup>4</sup>, 29565/2013<sup>5</sup> e 16469/2012<sup>6</sup>.

8. Também cabe ressaltar, no aspecto da prescrição intercorrente, que a responsabilização funcional em vista de paralização processual que cause a sua ocorrência deve abarcar somente situações a partir da publicação do novo disciplinamento, garantindo-se que não haja responsabilização sem norma prévia.

9. Para além da questão relativa à prescrição intercorrente, também entende-se oportuna a revisão de outros aspectos da Decisão Normativa nº 05/21. O Tribunal, ao longo de mais de uma ano de sua aplicação, teve a oportunidade de analisar certas questões que geraram grande debate, especialmente no que se refere ao inciso II do art. 2º da referida norma, que prescreve como causa interruptiva “qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, adotado por parte da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal”. Nesse sentido, seria adequado, em prol da segurança jurídica, um melhor detalhamento do dispositivo em vista de suas diferentes possibilidades interpretativas.

10. Nessa linha, também em vista do amadurecimento das regulamentações dos demais Tribunais de Contas no que se refere à prescrição, muito em função da evolução dos entendimentos lançados pelo Supremo Tribunal Federal acerca da temática, em sede de repercussão geral ou específicos interpartes, seria ainda oportuna a reavaliação da Decisão Normativa nº 05/2021, de modo à convergência de entendimentos quanto ao processo de Controle Externo.

11. Cita-se, nesse âmbito, a ADI nº 5509, em que foram impugnadas normas relativas à incidência da prescrição dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios do Ceará, cujo Acórdão ressaltou que “não encontra abrigo no ordenamento constitucional, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato”<sup>7</sup>. Assim, em face do disposto no inciso I do art. 1º da Decisão Normativa nº 05/2021, que prevê a contagem do prazo prescricional a partir da data do fato ou ocorrência do fato, entende-se válida nova discussão do tema.

12. Cumpre ainda informar que o Tribunal, no âmbito da Rede Integrar, sob coordenação do Tribunal de Contas da União – TCU, está participando de Grupo de Trabalho relativo ao regramento da prescrição em diferentes Tribunais de Contas, com o intuito de cooperação e estudos acerca da temática, com previsão de trabalhos para o 2º e o 3º trimestre do ano corrente.

13. No que se refere ao Processo 00600-0003354/2021-71e, que trata de propostas para priorização e seletividade de ações de Controle Externo no âmbito do Projeto + Efetividade, entende-se que os assuntos relativos à priorização de processos e à prescrição podem

<sup>3</sup> O Processo nº 00600-00005745/2021-20-e, contemplado no projeto + Efetividade, e distribuído ao Auditor Vinícius Frago, apresenta proposta para o trâmite autônomo de questões processuais acessórias, podendo equacionar a questão no que toca à prescrição intercorrente

<sup>4</sup> Auditoria de acompanhamento da obra de reforma e ampliação do ENB - Mané Garrincha (1ª e 2ª etapas). Convertida em TCE pela Decisão nº 2974/2017.

<sup>5</sup> Auditoria de acompanhamento da obra de reforma e ampliação do ENB - Mané Garrincha (4ª etapa).

<sup>6</sup> Auditoria de acompanhamento da obra de reforma e ampliação do ENB - Mané Garrincha (3ª etapa).

<sup>7</sup> ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022.



*ser tratados em linhas paralelas. Observa-se que a proposta de priorização de processos contemplada no referido processo tem por escopo maior os processos relativos a denúncias, representações e fiscalizações contempladas no Plano Geral de Ação do Tribunal, de modo a estabelecer-se, de maneira objetiva, um ranqueamento para instrução processual, de acordo com parâmetros de materialidade, risco, relevância e interdependência. Já a aplicação da prescrição no âmbito do Tribunal tem um impacto mais relevante nos processos de Tomadas de Contas Especiais, em vista de seu quantitativo e de seus aspectos procedimentais.*

14. *Sendo assim, ainda que determinado processo, por exemplo, de denúncia relativa a fato ocorrido há lapso temporal que se aproxime da prescrição quinquenal, caso não pontuado de maneira suficiente nos parâmetros/critérios mencionados no Processo 00600-0003354/2021-71e, não caberia, em princípio, sua priorização em função de outros processos mais bem classificados. Contudo, observa-se que a própria sistemática sugerida indica que há priorização máxima em face de: (i) admissibilidade de recursos, denúncias e representações; (ii) priorização indicada por decisão plenária, Presidente, Relator ou titular da unidade técnica; (iii) possibilidade de impedimento da ação da administração pública; (iv) medida cautelar pendente de exame ou em curso; (v) análise de edital de pregão.*

15. *Nesse sentido, cabe entender que processos ou demandas que estejam prestes a prescrever e que possuam características próprias que justifiquem seu processamento prioritário, podem, por exemplo, ser enquadrados no item (ii) supra.*

16. *Dessa forma, em atenção ao Ofício nº 02/2023 – COGER (peça 1) e nos termos do Despacho nº 022/2022 – Presidência (peça 2), submeto os autos à elevada consideração de Vossa Excelência, sugerindo-se:*

*I – que seja dado conhecimento da matéria ao egrégio Plenário; e  
II – que seja autorizada a realização de Estudos Especiais por esta Secretaria de Controle Externo para revisão e aprimoramento da Decisão Normativa nº 05/2021, notadamente no que diz respeito à incidência da prescrição intercorrente em processos de Controle Externo e a demais aspectos narrados nesta instrução.”*

Na Sessão Administrativa n.º 1.151, de 22.03.2023, o Plenário prolatou a **Decisão Administrativa n.º 15/2023** (e-DOC F5156E31-e), *in verbis*:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da Informação nº 2/2023 – SEGECEX (peça 3); II – autorizar: a) a realização de Estudos Especiais pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX, alusivo à Decisão Normativa nº 05/2021, mormente no que diz respeito à incidência da prescrição intercorrente em processos de Controle Externo e aos demais aspectos narrados na instrução em voga; b) o retorno dos autos à SEGECEX para adoção das medidas cabíveis.”* (sublinhei)

## MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

Na sequência, a Segecex/TCDF juntou aos autos a minuta de decisão normativa de e-DOC F5D9591E-e, resultado dos estudos especiais consubstanciados



na **Informação n.º 14/2023-ATE** (e-DOC 0475806F-e), transcrita a seguir, no que pertine, com ajustes de forma:

“(…)

**II. PRESCRIÇÃO (INCLUSIVE INTERCORRENTE) NA CF/88, STF, STJ e TCU**

10. **Ab initio, cumpre trazer a lume o art. 5º, LXXVIII, da Magna Carta de 1988, na redação vigente, consoante EC nº 45/2004, in verbis:**

**“LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)” (sem grifos no original)**

11. **Acima, constata-se, portanto, um comando constitucional que busca regular e equilibrar a eficácia das relações verticais entre o Estado e os seus cidadãos, conferindo ao assunto a chancela de direito fundamental, inclusive a de cláusula pétrea, o que demonstra, por igual, um arcabouço jurídico legítimo e robusto para fundamentar o instituto jurídico da prescrição.**

12. **Noutro giro, reconhece-se que a incidência do instituto da prescrição, em sentido amplo, relacionada, precisamente, à atuação dos Tribunais de Contas, tem merecido atenção no âmbito do STF nos anos últimos, com destaque para as discussões havidas nos julgamentos, sobretudo, dos **Temas de repercussão geral nº 445, nº 666, nº 897 e nº 899**, bem como do novel e relevantíssimo **Tema nº 1.199**. Senão, vejamos.**

**(i) Tema de Repercussão Geral nº 445 (RE STF nº 636.553-RS-RGeral [erga omnes]: Trânsito em 5-mar. 2021) – Tese: “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”.**

*(grifos nossos);*

**(ii) Tema de Repercussão Geral nº 666 (RE STF nº 669.069-MG-RGeral [erga omnes]: Trânsito em 31-ago. 2016) – Tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.**

**(iii) Tema de Repercussão Geral nº 897 (RE STF nº 852.475-SP-RGeral [erga omnes]: Trânsito em 6-dez. 2019) – Tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa<sup>8</sup>; (sem grifos no original)**

**(iv) Tema de Repercussão Geral nº 899<sup>9</sup> (RE STF nº 636.886-AL<sup>10</sup>-RGeral [erga omnes]: Trânsito em 5-out. 2021) – Tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. (sem grifos no original); e**

**(v) Tema de Repercussão Geral nº 1.199 (ARE STF nº 843.989-PR-RGeral [erga omnes]: Trânsito em julgado em 16-fev. 2023) – Tese: “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<sup>11</sup> – a**

<sup>8</sup> Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

<sup>9</sup> O Tema de Repercussão Geral nº 899 (RE STF nº 636.886-AL) é um dos que melhores explicam as prescrições das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, conforme refletido na Decisão nº 4314/2021 e na Decisão Normativa nº 5/2021, bem como no art. 1º da minuta de resolução ora proposta neste processo (peça 6).

<sup>10</sup> **In casu**, aplica-se a Lei federal nº 6.830/1980 – Lei de Execuções Fiscais, que fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente

<sup>11</sup> Idem nota de rodapé nº 4: **id est**, a Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA).



presença do elemento subjetivo – DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do art. 5º, 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; 3) A nova Lei 14.230/2021 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; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". (grifamos)

13. De mais a mais, em decisões proferidas no **MS nº 36067 ED-AgR-DF, na Rcl 39497-AgR-DF e no MS nº 35940-DF**, o **STF<sup>12</sup>** firmou entendimento, assentando jurisprudência pacífica, frise-se, sobre a matéria em apreço, que o instituto da prescrição de que trata a **Lei federal nº 9.873/1999**, que “estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela **Administração Pública Federal, direta e indireta**”, tem aplicação integral nos processos de controle externo do **Tribunal de Contas da União – TCU**. Vejamos, então, as emendas dos julgados supra, respectivamente:

**“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantém hígidos. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo. III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do **mandamus**, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. **MS 36067 ED-AgR**. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. **Julgamento: 18/10/2019.****

**Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, contrariando, assim, autoridade desta Corte no **MS 35.512/DF**, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações**

<sup>12</sup> Vide também o **MS nº 35.412-DF**. Além do **MS nº 32.201-DF**: “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”.



*imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020)*

**Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTES STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). 2. *In casu*, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. **Ex positis**, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. **MS 35940.** (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. **Julgamento: 16/06/2020.**)” (grifamos)**

14. Nesse passo, verifica-se, também, a **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.323-DF<sup>13</sup>**, em especial, no voto da nobre relatora, Min. Rosa Weber, que, ao defender a **simetria** entre o modelo federal (**id est**, do TCU) com os demais tribunais de contas brasileiros, apresenta a seguinte tese:

**“O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas.”** (sem grifos no original)

15. Sob outra perspectiva, observa-se, por imprescindível, na **ADI nº 5.384-MG**, de trânsito em julgado recentíssimo (**id est**, 24-nov. 2022), uma **verdadeira mitigação da tese** defendida no precedente parágrafo, em clara demonstração de que os Tribunais de Contas brasileiros possuem autonomia diretiva para editar suas próprias normas<sup>14</sup>, uma vez que **“a regra, nos mais diversos sistemas**

<sup>13</sup> Trânsito em julgado em 20-mai. 2019.

<sup>14</sup> Além da autonomia diretiva (**id est**, os órgãos reconhecidos como constitucionalmente relevantes) para, além de editar suas próprias normas e auto-organizar-se, possuem iniciativa própria para apresentação de PL (o que, a **contrario sensu**, havendo tal vício insanável, ocasionaria vício formal irrefutável, ensejando a inconstitucionalidade de proposta viciada em sua iniciativa).



*jurídicos, é a natural incidência dos institutos da prescrição e da decadência, tendo em conta sua direta relação com a ‘paz social e a segurança jurídica’”, sendo que “o princípio da simetria não pode ser invocado desarrazoadamente, em afronta à sistemática constitucional de repartição de competências e à própria configuração do sistema federativo” e que “nessa perspectiva, é constitucional a instituição da prescrição e da decadência no âmbito dos respectivos tribunais de contas nas diversas unidades federativas, em linha com interpretação mais consentânea à Constituição Federal”.*

16. Ainda, na Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, verifica-se o recentíssimo acórdão proferido, em sessão virtual de 16-nov. 2022 a 22-nov. 2022, no **AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.894.193 – MG (2021/0138514-3)**<sup>15</sup>, de relatoria do Min. Sérgio Kukina, nos termos da ementa abaixo, *in verbis*:

**“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. MULTA ADMINISTRATIVA. LEI 9.873/99. INAPLICABILIDADE AOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO ESTADUAL E MUNICIPAL.**

**1. Conforme a jurisprudência desta Corte, firmada no julgamento do REsp 1.115.078/RS, sob a sistemática dos recursos repetitivos, a Lei 9.873/99 – cujo art. 1º, § 1º, prevê a prescrição intercorrente – não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, pois o âmbito espacial da aludida Lei limita-se ao plano federal.**

**2. O art. 927, III, do CPC/2015 imprime força vinculante às decisões emanadas do STJ e do STF proferidas em “incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos”, razão pela qual este Sodalício tem considerado manifestamente inadmissível o agravo interno interposto contra decisum fundado em precedentes qualificados, aplicando-se, nesta hipótese, a multa processual prevista no art. 1.021, § 4º, do Codex.**

3. Agravo interno não provido, com aplicação de multa.” (sem grifos no original)

17. Resta evidente, pois, a inaplicabilidade da **Lei federal nº 9.873/1999** às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal, **id est**, o **REsp. nº 1.115.078-RS**, ao qual foi conferido efeito de recurso repetitivo.

18. Por outro ângulo, a aplicação do instituto jurídico da prescrição intercorrente nos mesmos moldes do que prevê a **Lei federal nº 9.873/1999**, por meio de decisão específica editada por este TCDF pode incrementar o cumprimento do **art. 5º, LXXVIII, da Carta Cidadã de 1988**, que trata da “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, sem olvidar do princípio constitucional da segurança jurídica, ampliando o entendimento já firmado por esta Corte na Decisão Normativa nº 05/2021 a respeito dessa temática.

19. Noutro giro, mas sem perder de vista a intenção de apresentar os mais relevantes precedentes a respeito da prescrição, bem como por uma melhor precisão jurídica, insta consignar que, na **ADI nº 5.509-**

<sup>15</sup> Precedentes no STJ.



**CE**<sup>16</sup>, o Min. Edson Fachin, em seu voto, mostra-se enfático ao declarar que “marco inicial da contagem do prazo prescricional: a contar da **constatação do fato** da prática do ato” (até porque a atuação da Administração Pública **não é** [e nem nunca foi] **onipresente**), tendo em conta o que restou a seguir ementado:

“**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.” (grifos nossos)**

20. Ademais, a título de informação, há de se colacionar abaixo o teor da **Súmula STJ nº 633** do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

“**A Lei nº 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos** no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, **de forma subsidiária**, aos **estados e municípios**, se **inexistente norma local e específica que regule a matéria**.” (sem grifos no original)

21. Encerrando a presente seção, cabe trazer que em recente acórdão prolatado pelo TCU, precisamente em 22-mar. 2023 – Ata nº 11/2023 (Plenário), no bojo do **Processo TCU nº TC 020.186/2020-7**, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, foram trazidas importantes reflexões sobre a matéria **sub examine**, o que contribuirá sobremaneira para um melhor entendimento acerca do instituto jurídico da prescrição intercorrente. Senão, vejamos excertos do referido **Acórdão nº 6123/2022 – Segunda Câmara (TCU)**:

“**GRUPO II – CLASSE IV – Plenário TC 020.186/2020-7**

**Natureza(s): Tomada de Contas Especial**

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Novo Oriente/CE. Responsável: Francisco Valdecy Soares Coelho (362.688.953-04). Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).

(...)

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO TURISMO. NÃO COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO**

<sup>16</sup> Trânsito em julgado em 7-mar. 2022.



**OBJETO. CITAÇÕES. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA ATESTAR A BOA E REGULAR EXECUÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. PARECER DE MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, SEGUNDO CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA RESOLUÇÃO 344/2022. TRANSCORRÊNCIA DE MAIS DE QUATRO ANOS ENTRE A ANÁLISE FÍSICA E A ANÁLISE FINANCEIRA DO OBJETO. ARQUIVAMENTO. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. COMUNICAÇÕES.**

**O marco inicial da fluidez da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária.**

(...)

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

(...)

32. *Examinando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre nenhum dos eventos. Portanto, tendo em consideração o entendimento do STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão ressarcitória a cargo do TCU.*

33. *Nada obstante a situação delineada, o caso concreto tratado no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral) diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980, a Lei de Execuções Fiscais, diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.*

34. *Salienta-se que os embargos declaratórios opostos contra a referida decisão do STF foram rejeitados pela maioria da Suprema Corte (Plenário, Sessão Virtual de 13.8.2021 a 20.8.2021), confirmando, portanto, a abrangência da deliberação prolatada na fixação do tema 899, razão por que se deve adotar a orientação prevalente no TCU, no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo, mantendo-se, desse modo, a interpretação adotada pela Suprema Corte, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi definida a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:*

***A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 1267/2019-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)***

*A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018-Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).*

(...)



36. No caso presente, verifica-se que houve a prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal, uma vez que, mesmo tomando o dia 21/7/2008, data do término do prazo para apresentação da prestação de contas, tem-se que o ato de ordenação da citação ocorreu em prazo superior a dez anos, em 9/7/2021 (peça 72).

37. Portanto, verificou-se que não se configurou a prescrição em relação ao ressarcimento de eventuais danos ao erário, restando prescrita, entretanto, a pretensão afeta à competência sancionatória deste Tribunal.

(...)

#### VOTO

(...)

**39. Outra sugestão foi que, no bojo das alterações em estudo na Instrução Normativa que trata dos procedimentos atinentes a tomadas de contas especiais – que devem se harmonizar às disposições da Resolução 344/2022 – haja uma exigência para que as unidades jurisdicionadas incluam em seus processos internos de apuração um ato administrativo que marque objetivamente o início do processo sancionatório. Sobre tal ponto, ajuízo, em princípio, que o encaminhamento de cópia do presente processo para a Segecex seja suficiente, para que, conforme o teor deste julgado, avalie o texto normativo mais condizente com a jurisprudência do Tribunal.**

(...)” (sem grifos no original)

22. Consta-se, portanto, consoante último parágrafo acima reproduzido que o TCU continua envidando esforços para adequar seus normativos aos seus dispositivos infralegais e que tratam sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito da União.

### **III. EXEMPLOS DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NOS DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

23. Preliminarmente, cabe frisar que o TCU, precisamente em 11-out. 2022, editou a **Resolução TCU nº 344/2022**<sup>17</sup>, para regulamentar “no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”, tratando, em seu **art. 8 da prescrição intercorrente**), nos seguintes aspectos:

#### **“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**

<sup>17</sup> Trecho do Acórdão TCU nº 6123/2022 – Segunda Câmara: “As causas interruptivas da prescrição intercorrente, a seu turno, nos termos do art. 8º da Resolução/TCU nº 344/2022, (...), são aquelas provocadas por qualquer “ato que evidencie o andamento regular do processo”, desde que relevante para o curso das apurações, o que inclui também, mas não somente, as causas interruptivas da prescrição principal. Desse modo, **a tramitação, por exemplo, do processo de prestação de contas do auditor para o diretor, a fim de que se manifeste sobre a proposta do auditor, seja preliminar ou de mérito, é uma causa interruptiva da prescrição intercorrente, embora possa não ser da prescrição principal.** Por essa razão, a partir de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico e considerando as finalidades distintas das prescrições principal e intercorrente, penso que, autuado o processo de prestação de contas, não incide de imediato a prescrição intercorrente, mas sim a prescrição principal, de cinco anos. Porém, após a prática do primeiro ato inequívoco de apuração do fato, recomeça a correr a prescrição principal e começa o transcurso do prazo da prescrição intercorrente. Ou seja, a partir do primeiro ato inequívoco de apuração do fato o processo não pode ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, nem pode ficar cinco anos sem que seja praticado algum outro ato que seja considerado causa interruptiva da prescrição principal. Desse modo, as prescrições principal e intercorrente não irão se confundir, pois poderá ocorrer a prescrição principal, de cinco anos, ainda que o processo tenha sido movimentado diversas vezes, a cada ano, e, portanto, não tenha havido a prescrição intercorrente.” (sem grifos no original)



**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.” (sem grifos no original)

24. No mesmo diapasão, observa-se, também, que o TCE/SC, especificamente quanto à prescrição, editou a **Lei Complementar catarinense nº 793/2022**, que **revoçou** a **Lei Complementar nº 588/2013**, adotando o seguinte entendimento, no que interessa ao presente feito:

**“O novo diploma legal – que alterou o art. 24-A da Lei Orgânica do Tribunal e acrescentou o art. 24-C e o art. 24-D – também dispõe que, em caso de possível irregularidade permanente ou continuada, o prazo deverá ser contabilizado do dia em que o fato houver cessado.**

**A previsão de causas interruptivas e suspensivas do prazo de cinco anos para prescrição da punição são outras novidades trazidas pela LC nº 793/2022.**

Segundo a norma, a primeira audiência ou citação válidas do responsável e a decisão definitiva recorrível interrompem a contabilização dos dias, devendo ser desconsiderado o período já transcorrido e reiniciada a contagem integral do prazo.

Já a suspensão da prescrição deverá ser motivada por sobrestamento de processo, por prazo determinado, ou assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão, e a contagem, retomada após o fim da causa e do ponto onde estava. Ou seja, deverão ser considerados os dias anteriores.

**A LC nº 793/2022 prevê, ainda, a prescrição intercorrente, que incide no processo, paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação.**

Diante da edição da nova lei, as disposições previstas na Resolução nº. TC-100/2014 ficaram superadas.” (sem grifos no original)

25. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ a Emenda Constitucional nº 54, de 13 de maio de 2014, alterou a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, para, dentre outros aspectos, prever a prescrição intercorrente da pretensão punitiva do TCE/RJ, fixando o prazo de 5 (cinco) anos. Transcreve-se o disposto no § 5º do art. 125 da Constituição Estadual:

“Art. 125 - Compete ao Tribunal de Contas do Estado, além de outras atribuições conferidas por lei:

(...)

**§ 5º - A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação de feito ultrapassar o prazo de 05 (cinco) anos” (sem grifos no original)**

26. Já no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, a respectiva Lei Orgânica (Lei Complementar nº 464/2012), no parágrafo único do art. 111, estabelece a incidência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva quando da paralisação do processo por mais de três anos, nos seguintes termos:

“Art. 111. Prescreve em cinco anos a ação punitiva do Tribunal, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

**Parágrafo único. Incide a prescrição no processo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da**



**apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**” (sem grifos no original)

27. No Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – **TCE/RO**, a Decisão Normativa nº 01/2018, que “estabelece diretrizes para a aplicação, por analogia, da Lei n. 9.873/1999, no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva em face dos atos ilícitos sujeitos à fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia”, indica em seu art. 5º:

**“Art. 5º Incide a prescrição intercorrente no processo pendente de julgamento e paralisado por mais de 03 (três) anos, sem causa que o justifique, cuja declaração será feita de ofício, mediante requerimento da parte interessada ou do Ministério Público de Contas, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**

**Parágrafo único. Não incide a prescrição intercorrente de 3 anos se o processo não estiver paralisado ou se estiver sobrestado para atender diligência indispensável para o seu deslinde, não constituindo causa relevante para justificar a paralisação a alegação de excesso de trabalho.**” (sem grifos no original)

28. E, por fim, como amostra, constata-se o entendimento do **TCE/PR**, conforme abaixo reproduzido:

**“O prazo de prescrição deve ser contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado; e ao ser interrompido, por meio do despacho que ordenar a citação do interessado, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não sendo aplicáveis antes disso as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente.”** (sem grifos no original)

#### **IV. OFÍCIO ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC nº 02/2023 e NOTA ANEXA**

29. Por meio do Ofício Conjunto Atricon-IRB-Abracom-CNPTC nº 02/2023, de 25-abr. 2023, as instituições envolvidas encaminharam a este Tribunal a Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023<sup>18</sup>, trazendo recomendações diversas quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo, explicitando, ainda, no que há de mais imprescindível, que: (i) os Tribunais de Contas devem reconhecer prescrição e decadência como matérias de **ordem pública**; (ii) o reconhecimento da prescrição e da decadência dar-se-á de ofício ou por provocação dos interessados processuais; (iii) tanto a pretensão punitiva quanto a ressarcitória ficam sujeitas à prescrição; (iv) as pretensões do Tribunal de Contas prescrevem em cinco anos; e (v) alguns marcos para reconhecimento da prescrição punitiva e de ressarcimento, bem como para a interrupção e suspensão da contagem, por intermédio de minuta-proposta regulatória específica para Tribunal de Contas subnacionais.

30. Na supracitada minuta-proposta há expressa recomendação reiterando, em seu art. 3º, que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas,

<sup>18</sup> Documento disponível, na íntegra, por meio do hyperlink a seguir (incluindo minuta-proposta regulatória específica para Tribunal de Contas brasileiros) : [Nota-Recomendatoria-Conjunta-n-022023.pdf \(atrimon.org.br\)](https://atrimon.org.br/Nota-Recomendatoria-Conjunta-n-022023.pdf).



considerando-se como termo inicial para contagem do prazo: (i) a data da apresentação da prestação de contas ao Tribunal de Contas competente; (ii) a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas; (iii) a data da apresentação da prestação de contas do exercício em que tiver cessado a irregularidade permanente ou continuada; (iv) o recebimento de denúncia ou de representação pelo Tribunal, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas; e (v) a data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal competente<sup>19</sup>.”

31. Outrossim, resta pontuado no art. 4º da aludida minuta-proposta que, no âmbito do Tribunal de Contas, a “interrupção da prescrição dar-se-á: (i) pela citação, notificação, oitiva e audiência válida do responsável; (ii) pela publicação de decisão de mérito recorrível; e (iii) por ato inequívoco que importe em apuração do fato, incidindo uma única vez no processo.”

32. Pontua-se, ainda, por esclarecedor, no § 1º do artigo mencionado no precedente parágrafo, que “podem ser considerados **atos inequívocos** de apuração do fato, os seguintes: (i) o despacho que ordenar a apuração dos fatos; (ii) a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção; (iii) a determinação do Tribunal de Contas para que o gestor instaure o processo de Tomada de Contas Especial; (iv) a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual; (v) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial; (vi) expedição de Despacho de Definição de Responsabilidade; e (v) a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades.”

33. Define-se, também, que as “causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio” e que “podem ser consideradas como causas suspensivas os requerimentos dos agentes submetidos ao controle externo, que dificultem ou impeçam o regular andamento dos processos no âmbito do Tribunal de Contas, tais como: (i) a concessão de prorrogação de prazo; (ii) enquanto estiver vigente, decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade; e (iii) durante o período de celebração e cumprimento de acordo conciliatório.”

34. E, por fim, quanto à prescrição intercorrente, recomenda-se que esta seja disciplinada por ato normativo próprio de cada Tribunal de Contas brasileiro.

## V. PROPOSTA DE NOVA DECISÃO NORMATIVA

35. Nos termos do item II.a da Decisão nº 15/2023<sup>20</sup>, e à luz de tudo ora aqui exposto, constata-se, de fato, a necessidade de se aprimorar a Decisão Normativa nº 05, de 15 de dezembro de 2021, corroborando com o pleno exercício constitucional das competências atribuídas ao TCDF. Nesse aspecto, propõe-se a edição de nova Decisão Normativa para tratamento da matéria, conforme minuta de peça 6.

<sup>19</sup> E, no parágrafo único do aludido art. 3º da aludida minuta-proposta, resta estabelecido que: “Os marcos iniciais previstos nos incisos IV e V devem ser aplicados quando o conhecimento da irregularidade ou do dano pelo Tribunal de Contas ocorrer em data anterior às disciplinadas nos incisos I, II e III.” (sem grifos no original)

<sup>20</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da Informação nº 2/2023 – SEGECEX (peça 3); II – **autorizar: a) a realização de Estudos Especiais pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGECEX, alusivo à Decisão Normativa nº 05/2021, mormente no que diz respeito à incidência da prescrição intercorrente em processos de Controle Externo e aos demais aspectos narrados na instrução em voça;**



36. Observa-se, de maneira geral, que, além da previsão expressa da prescrição intercorrente, a minuta de peça 6 contempla propostas de alterações de marcos relativos à contagem inicial para incidência prescricional, bem como de marcos interruptivos e suspensivos, no intuito de um maior alinhamento com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da própria Corte, bem como a normas de outros Tribunais de Contas, no que se refere à aplicação da prescrição no âmbito do controle externo.

37. No mais, foram propostos detalhamentos adicionais objetivando reduzir a insegurança jurídica na aplicação da prescrição no Tribunal, dotando o usuário da norma de um arcabouço mais robusto para tanto.

38. Dessa forma, detalham-se, a seguir, os principais pontos da proposta de nova Decisão Normativa para disciplina da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento no Tribunal.

**i. Marcos iniciais**

39. A minuta de peça 6 contempla os seguintes marcos iniciais para contagem da prescrição quinquenal das pretensões punitivas e de ressarcimento ao erário, conforme incisos I a V do art. 1º:

I – da data da apresentação da prestação de contas ou congêneres ao órgão competente para a sua análise, inclusive nos casos de repasse de recursos na forma de suprimento de fundos, de transferência de recursos com base em convênio, termo de parceria ou fomento, acordo ou ajuste, e a título de subvenção auxílio ou contribuição;

II – da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV – da data do conhecimento da irregularidade, quando constatada em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública;

V - do dia da cessação do ato, no caso de irregularidade permanente ou continuada, quando posterior às datas contempladas nos incisos I a IV.”

40. Nota-se, assim, uma alteração central em relação à regra geral relativa à contagem inicial, que deixa de ser da data da prática do ato ou da ocorrência do fato, conforme previsão do art. 1º da Lei 9.873/1999<sup>21</sup> e do inciso I da DN nº 05/2021, para considerar o conhecimento da irregularidade pelo Tribunal ou pela Administração Pública. Nesse contexto, destaca-se o marco inicial em relação à prestação de contas, que envolvem a data de sua apresentação ou, no caso de omissão, a data em que deveria ter sido apresentada. Além disso, é fundamental considerar as denúncias e representações encaminhadas à Corte, levando em conta a data em que foram recebidas. Esses aspectos estão alinhados à nova regra geral proposta relativa ao conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, levando em conta as particularidades do controle externo. Dessa forma, busca-se estabelecer uma abordagem que atenda às especificidades da atuação do Tribunal.

---

<sup>21</sup> Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.



41. Tem-se que a referida proposta de regulamentação vai ao encontro, especialmente, do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.509-CE<sup>22</sup> (vide parágrafo 19), quanto à inconstitucionalidade de previsão relativa à data de ocorrência do fato como marco inicial da contagem de prazo prescricional em norma aplicável a Tribunal de Contas. Transcreve-se o seguinte excerto do voto-condutor do Ministro Edson Fachin na ADI em comentário:

**“Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. É preciso, porém, diferenciar as situações em que a demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal de Contas, como no caso de denúncias ou representações, ou nas auditorias e inspeções.**

Nos casos em que as contas sequer são prestadas, há não apenas a ilegalidade da omissão na prestação de contas, que constitui até mesmo ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei 8.429, de 1992), mas, eventualmente, em falhas cuja detecção só pode ser feita quando as contas estiverem sob exame (casos em que, por exemplo, a tomada de contas especial é instaurada). Seja como for, o saneamento dessa irregularidade dá-se pela instauração da competente tomada de contas já no momento em que se reconhece a omissão, seja diretamente pelo órgão de controle externo, seja, ainda, pelo órgão de controle interno. Assim, o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues.

De outra banda, o procedimento prévio à instauração da tomada de contas, cujo prazo de duração era, na IN 56/2007, de 180 dias, mas, tendo a instrução sido alterada, não mais há prazo próprio para o encerramento da fase preliminar, deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas.

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

(...)” (Grifado).

---

<sup>22</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. **Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência.** Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022). (Grifado).



42. Nesse sentido, é possível afirmar que jurisprudência da Corte Suprema tem se voltado para entender que o marco inicial para contagem da prescrição nos Tribunais de Contas deve ser a data do conhecimento da irregularidade pela Corte de Contas, sob pena de se impossibilitar a própria ação do controle externo em determinadas hipóteses. Nessa linha, também válida a menção à tese fixada no tema de repercussão geral nº 445<sup>23</sup>, no âmbito do RE nº 636.553-RS, ao estabelecer que “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.**”

43. Observa-se também que alguns Tribunais de Contas<sup>24</sup>, em normativos mais recentes acerca da prescrição, têm, em regra, se alinhado nesse aspecto. Ressalta-se, ainda, que a proposta também está condizente com o item 5<sup>25</sup> da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023.

44. Assim, como visto, a despeito do previsto no art. 1º da Lei nº 9.873/99, adotada como parâmetro para regulamentar a prescrição no âmbito do Tribunal, conforme a DN nº 05/2021, nos termos do item III

<sup>23</sup> Trânsito em julgado em 05/03/2021.

<sup>24</sup>

- [TCU: Resolução nº 344/2022, de 11 de outubro de 2022:](#)

(...)

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

- [TCE – CE: Resolução Administrativa nº 03, de 14 de fevereiro de 2023:](#)

(...)

Art. 3º O prazo de prescrição será contado:

I - no caso de prestação de contas anual, do dia seguinte ao do encerramento do prazo para o seu encaminhamento ao Tribunal;

II - no caso de omissão de prestação de contas, do dia seguinte ao do encerramento do prazo em que as contas deveriam ter sido prestadas;

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

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

V - nos demais casos, da data em que foi constatada a prática do ato.

- [TCE – PB: Resolução Normativa nº 02, de 05 de abril de 2023:](#)

(...)

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

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

II - da data da apresentação da prestação de contas anuais ao órgão de instrução competente para a sua análise inicial; III - do recebimento da denúncia ou da representação, quanto às apurações decorrentes dessa natureza;

IV - da instauração dos demais processos no Tribunal;

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

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

<sup>25</sup> “Devem ser considerados como termo inicial para contagem do prazo: I) a data da apresentação da prestação de contas ao Tribunal de Contas competente; II) a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas; III) a data da apresentação da prestação de contas do exercício em que tiver cessado a irregularidade permanente ou continuada; IV) o recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas; e V) a data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal competente.”



Decisão nº 4314/2021<sup>26</sup>, observa-se que as alterações propostas quanto ao marco inicial para contagem prescricional estão em harmonia com o ordenamento jurídico e a jurisprudência pátria, representando uma maior aderência à realidade da atuação do controle externo com vistas à proteção ao erário.

## ii. Marcos interruptivos

45. Quanto aos marcos interruptivos, verifica-se que a proposta mantém, em essência, as hipóteses previstas na atual Decisão Normativa nº 05/2021, decorrentes do previsto no art. 2º da Lei federal nº 9873/1999. Não obstante, busca-se fazer, agora, amplo detalhamento desses marcos, com base na jurisprudência do Tribunal quando da aplicação da Decisão Normativa nº 05/2021, de forma a melhor amparar o intérprete e proporcionar uma maior uniformização na aplicação da norma prescricional.

46. Dessa forma, indica-se expressamente no § 2º do art. 2º da minuta de peça 6 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”. Tal previsão reflete o atual entendimento do Tribunal acerca da temática, conforme se verifica da aplicação dos marcos interruptivos constantes da Decisão Normativa nº 05/2021 aos casos concretos analisados pela Corte<sup>27</sup>. Válido também mencionar que o § 1º do art. 5º da Resolução nº 344/2022 – TCU<sup>28</sup> previu expressamente a regra em questão.

47. Ainda do tocante à matéria, cumpre observar que o item 7 da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023<sup>29</sup> indica que se deve incidir apenas única vez no processo a causa interruptiva decorrente de atos inequívocos de apuração do fato. Também se menciona que, em decisão de 13.04.2023, a 2ª Turma do STF, por maioria, em sede de Agravo Regimental no MS nº 38627-DF, de acordo com o voto do Ministro Gilmar Mendes, reconheceu a unicidade da interrupção da prescrição em processo do Tribunal de Contas da União. **O processo ainda pende de trânsito em julgado.**

Transcreve-se, assim, a respectiva ementa:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). **3. Admitir-se que o prazo prescricional**

<sup>26</sup> “III. firmar entendimento que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da Lei Federal nº 9.873/1999, no que couber.”

<sup>27</sup> Decisão 1705/2023 (Processo nº [00600-00014198/2022-54-e](#)); Decisão 518/2023 (Processo nº [15953/2017-e](#)); Decisão 214/2023 (Processo nº [30347/2014-e](#)); Decisão 8973/2019 (Processo nº [8973/2019-e](#)).

<sup>28</sup> “Art. 5º (...)

§ 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.”

<sup>29</sup> “7. Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, a incidir uma única vez no processo, os seguintes: (...)”



*possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil).*

*4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).*

*5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.*

*6. Agravo regimental provido. (MS 38627 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13/04/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023) (Grifado).*

*48. Inobstante os posicionamentos pontuais quanto à restrição da incidência de causas interruptivas no processo de controle externo, deve-se observar que o próprio STF tem jurisprudência farta reconhecendo a aplicação de distintas causas interruptivas à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento de Tribunais de Contas. Transcrevem-se as seguintes ementas a título exemplificativo: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. Impossibilidade de sustentação oral em embargos de declaração. 1. Agravo interno em mandado de segurança. Impetração contra o acórdão nº 1.011/2022, confirmatório dos acórdãos nº 588/2022 e nº 160/2020, todos do TCU, que teriam condenado as impetrantes à pena de inidoneidade para licitar. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e de violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. 2. **O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas.** 3. Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem o efeito interruptivo do prazo prescricional. Precedentes. 4. Ausência de violação ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Tais direitos devem ser exercidos nos termos da legislação pertinente. Vedação de sustentação oral em julgamento de embargos de declaração perante o TCU (art. 168, caput e § 9º do RI/TCU). 5. Agravo interno a que se nega provimento. (MS 38783 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023) (Grifado). Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Prescrição da pretensão punitiva. Transcurso do prazo quinquenal. Inocorrência. Marcos interruptivos. Denegação da segurança. Agravo regimental provido. 1. Na linha da jurisprudência desta Suprema Corte, é possível a aplicação integral da Lei nº 9.873/99, que prevê o prazo prescricional de 5 (cinco) anos aos atos praticados pelo Tribunal de Contas da União. 2. **Por outro lado, segundo a exegese da norma prevista no inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/99, interrompe-se a prescrição da ação***



**punitiva por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato, inclusive quando praticado por outras esferas da Administração Pública federal, e não apenas no âmbito do órgão de controle de competência sancionatória (TCU). Precedentes.** 3. No caso vertente, o próprio Tribunal de Contas da União, em informações, listou os eventos referentes ao contrato firmado pelo agravado que devem ser considerados para fins de interrupção da prescrição, dos quais se infere não ter transcorrido o prazo legal de 5 (cinco) anos. 4. Agravo regimental ao qual se dá provimento. (MS 36810 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 22/02/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022) (Grifado).

EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LÚSTRO PRESCRICIONAL ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.873/1999. INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. 1. **À luz dos marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estabelecido na Lei nº 9.873/1999.** 2. **Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999.** Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido. (MS 38232 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 22/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 27-04-2022 PUBLIC 28-04-2022) (Grifado).

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO A PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas da União - TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei. III – **Aplicando a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, o TCU constatou que a pretensão punitiva não teria sido fulminada pelo decurso do tempo, diante da ocorrência de 11 causas interruptivas da prescrição.** IV - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. V – Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 37008 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 02/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 09-05-2022 PUBLIC 10-05-2022) (Grifado).

49. Dessa forma, tem-se que o entendimento quanto à possibilidade de incidências múltiplas de marcos interruptivos nesse âmbito decorre da ausência de limitação para tanto no âmbito da Lei federal nº 9.873/1999, adotada como norma parâmetro nesses casos, ao



contrário, por exemplo da restrição explícita imposta pelo art. 202 do Código Civil<sup>30</sup>.

50. Diante disso, considerando os seguintes aspectos: (i) a falta de restrição legal para a aplicação de múltiplas causas interruptivas na Lei nº 9.873/1999; (ii) a posição do Tribunal em relação a essa questão, conforme decisões decorrentes da aplicação da Decisão Normativa nº 05/2021; (iii) a jurisprudência majoritária do STF sobre o assunto; (iv) o poder regulamentar do Tribunal; (v) as competências e atribuições da Corte no que diz respeito à proteção do erário; e (vi) a necessidade de segurança jurídica, entende-se adequado esclarecer expressamente que as causas interruptivas da prescrição no âmbito da Corte podem ocorrer mais de uma vez, conforme proposto no § 2º do art. 2º da minuta de peça 6.

51. No mais, verifica-se que a proposta exemplifica no § 4º do art. 2º o marco relativo a “qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, adotado pelo Tribunal ou por parte da Administração Pública do Distrito Federal”, nos seguintes termos:

“(…)

§ 4º Para os fins do inciso II deste artigo, consideram-se atos inequívocos que importam em apuração do fato, dentre outros:

I – as manifestações de controle externo que representem inflexão com vista à eludicação da matéria, tais como o despacho ou a decisão que ordenar a apuração dos fatos, a decisão que admitir representação ou denúncia, o ato de designação da equipe de auditoria ou de inspeção, a emissão de instrução, nota técnica, relatório de auditoria, inspeção ou outra ação de controle, a decisão plenária proferida.

II – a determinação de conversão ou instauração de Tomada de Contas Especial emitida pelo Tribunal;

III – a emissão de relatório de conclusão pela Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE;

IV – a emissão de relatório/certificado de auditoria emitido pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF;

V – a emissão de manifestação formal de análise da prestação de contas pela unidade técnica competente;”

52. Tal detalhamento decorre da necessidade vislumbrada em face da aplicação do referido marco quanto ao seu conteúdo quando da instrução de processos nas Secretarias de Controle Externo no tocante à prescrição, visando, assim, melhor elucidar as hipóteses contempladas, com base na jurisprudência da própria Corte<sup>31</sup>.

### **iii. Marcos suspensivos**

53. No que tange aos marcos suspensivos, foi inserido na proposta, em relação aos marcos previstos na DN nº 05/2021, apenas um marco adicional geral para contemplar o lapso decorrente do atendimento de requerimentos que impeçam o regular andamento do processo, no

<sup>30</sup> “Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: (...).”

<sup>31</sup> Destacam-se, como exemplos, os marcos interruptivos quanto à apuração dos fatos reconhecidos nos votos-condutores das seguintes Decisões:

- Decisão nº 3441/2022 (Processo nº 00600-00000426/2022-17-e);
- Decisão nº 3351/2022 (Processo nº 27005/2017-e);
- Decisão nº 4485/2022 (Processo nº 36775/2011-e);
- Decisão nº 3778/2022 (Processo nº 00600-00000297/2022-59-e).



*intuito de que tais demandas não impliquem em eventual dilação processual que culmine na incidência da prescrição. Ademais, foram detalhados os marcos suspensivos, de maneira especificar seu início e término. Transcreve-se o art. 4º da minuta de peça 6 quanto aos marcos em questão:*

*“Art. 4º Suspende-se a prescrição de que trata o art. 1º:*

*I – por ato ou requerimento de pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas do Distrito Federal que dificulte ou impeça o regular andamento do feito na esfera administrativa ou controladora, entre a data da prática do ato e a viabilização do prosseguimento regular do processo;*

*II – pela concessão de prorrogação de prazo, de qualquer natureza, entre a data do protocolo do pedido e o término do novo prazo concedido;*

*III – pela apresentação de fatos novos ou elementos adicionais pelo responsável ou interessado e/ou servidor ou membro do Tribunal, entre a data da apresentação e a decisão que apreciar a questão;*

*IV – pelo sobrestamento determinado pelo Tribunal em decorrência de questão prejudicial, conexa ou idêntica em apuração na esfera judicial ou em trâmite nesta Corte, entre a data da decisão que o ordenar e a do respectivo levantamento;*

*V – pelo parcelamento da multa ou débito, entre a data do pedido e a efetiva quitação ou o vencimento antecipado por interrupção do recolhimento.*

#### **iv. Prescrição intercorrente**

*54. Questão crucial no novo regulamento proposto, conforme determinado pelo item II a da Decisão ADM nº 15/2023, é a aplicação da prescrição intercorrente no âmbito do Tribunal.*

*55. Antes de tudo, impende frisar que, tendo em vista a falta de amadurecimento do tema no âmbito do controle externo no Brasil, a **Informação nº 27/2021 – ATE** (peça 252 do no Processo nº **32351/2017-e**), que orientou a condução da **Decisão Normativa nº 05/2021** (peça 261 do processo supra), foi expressa, em seu parágrafo 7º, ao **não aplicar o instituto da prescrição intercorrente.***

*“7. Quanto ao prazo de prescrição intercorrente previsto no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, tratando-se de prazo inferior ao quinquenal, **não foi integrado à proposta, tendo em vista não ter sido contemplado nas peças e nos debates que abarcaram a matéria nos presentes autos.**” (sem grifos no original [retificado o número da lei por incorreção])*

*56. Assim, tem-se que, no âmbito da DN nº 05/2021, a prescrição intercorrente não foi regulamentada, muito embora a Lei nº 9.873/1999, adotada como parâmetro para sua edição, como visto, contenha previsão nos seguintes termos:*

*“Art. 1º*

*(...)*

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

*57. Observa-se, também, que o tema ainda carece de amadurecimento no âmbito do controle externo brasileiro, sendo que apenas um número reduzido de Tribunais de Contas já tem contemplado o instituto em voga em seus normativos.*



58. Não obstante, entende-se válida a previsão da prescrição intercorrente no âmbito do Tribunal neste momento, em razão da evolução da temática em sede jurisprudencial e normativa (conforme indicado no item III), bem como com vistas a uma aplicação mais uniforme no tocante à incidência prescricional no controle externo pátrio, tendo como objetivo, ao fim, a segurança jurídica.

59. Nesse aspecto, tem-se por consolidado o entendimento do STF quanto à aplicação da Lei nº 9.873/1999 ao TCU, como visto no item III. Dessa forma, como também mencionado anteriormente, o art. 8º da Resolução nº 344/2022 do TCU prevê expressamente a aplicação da prescrição intercorrente na Corte de Contas da União. No mesmo sentido, o item 11 da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023 indica que a prescrição intercorrente deverá ser disciplinada em ato normativo próprio.

60. A proposta desta Assessoria quanto à questão consta do art. 5º da minuta de peça 6, que assim dispõe:

“Art. 5º Incide a prescrição intercorrente se o processo do Tribunal restar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º Interrompe-se o prazo da prescrição intercorrente:

I – por ato da autoridade competente que inclua em pauta o processo, promova diligências saneadoras ou conceda prazo a responsável, interessado, jurisdicionado ou amicus curiae para manifestação;

II – pela movimentação processual, ainda que entre setores da unidade técnica, desde que motivada por ato que objetive instrução, reinstrução ou saneamento do processo;

III – pela retirada de processo da pauta de julgamento, em atendimento a pedido apresentado pelo responsável ou interessado;

IV – por qualquer ato que evidencie o regular andamento do processo, seja por ato praticado pelas partes, seja por impulso oficial objetivando, direta ou indiretamente, a solução final do processo.

§ 2º Não interrompem o prazo da prescrição intercorrente o pedido e a concessão de vista ou cópia dos autos, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento ou a mera tramitação interna do processo, ressalvado o disposto nos incisos I a IV do § 1º deste artigo.

§ 3º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 4º Interrompida a prescrição intercorrente, a contagem do prazo reiniciará por inteiro.

§ 5º A apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação dos autos somente ocorrerá para processos autuados a partir da data da publicação oficial desta Decisão Normativa.”

61. Verifica-se que a proposta adotou a regra geral constante do § 1º do art. 1º da Lei federal nº 9.873/1999, conforme o caput do art. 5º supratranscrito. Em adição, foram elencadas causas exemplificativas de interrupção da prescrição intercorrente, no sentido de aclarar as hipóteses que constituem o andamento regular do processo que impedem a caracterização da paralisação necessária à sua incidência. A esse respeito, movimentações e atos que não visem ao deslinde do



*objeto processual, tais como pedidos de vista e cópia dos autos, juntada de procurações ou emissão de certidões, foram excluídas expressamente das hipóteses passíveis de interrupção da prescrição intercorrente.*

*62. Observa-se, ainda, que a proposta estabelece que as demais causas impeditivas, interruptivas ou suspensivas da prescrição principal se aplicam à prescrição intercorrente, já que também afastam a inércia ou paralisação processual que caracterizam a incidência desta.*

*63. Por fim, quanto à responsabilização funcional decorrente da paralisação dos autos que dê ensejo à prescrição intercorrente, nos termos indicados no § 1º do art. 1º, **in fine**, da Lei federal nº 9.873/1999, como visto, a proposta indica que a regra deve incidir apenas para os processos autuados a partir da publicação da norma, de modo a impossibilitar eventual sanção administrativa decorrente de conduta não previamente normatizada como irregular nesse aspecto, mantendo incólume o princípio da segurança jurídica.*

#### **v. Aspectos finais**

*64. Consta ainda da proposta previsão no sentido de indicar expressamente que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou de ressarcimento não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, mas apenas impede a aplicação de sanção ou a imputação de débito. Assim dispõe o art. 7º da minuta de peça XX:*

*“Art. 7º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas ordinárias ou extraordinárias, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, mas apenas a aplicação de sanção e a imputação de débito.*

*Parágrafo único. Constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o Tribunal determinará o arquivamento do feito, com resolução de mérito, salvo se entender pelo prosseguimento do julgamento, considerando, entre outros fatores:*

*I – a materialidade dos atos e fatos objeto do processo, tendo por parâmetro o valor fixado para processamento das tomadas de contas especiais sob o rito ordinário;*

*II – a relevância dos atos e fatos objeto do processo;*

*III – a realização ou não de audiência ou citação dos responsáveis, no momento do reconhecimento da prescrição.”*

*65. Observa-se que o dispositivo supra pretende garantir que a competência constitucional da Corte para julgamentos de contas e para requerer providências em matérias sob sua jurisdição não seja alcançada pelo eventual reconhecimento da incidência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento nesse âmbito. Nessa linha, tem-se que a finalidade da atuação dos Tribunais de Contas vai além de sua pretensão punitiva e de ressarcimento, englobando demais aspectos relativos à proteção ao erário, à transparência na gestão pública e à promoção da eficiência, da eficácia e da probidade administrativa.*



66. Tal entendimento é corroborado por diversas normas prescricionais em Tribunais de Contas, notadamente pelo art. 12 da Resolução TCU nº 344/22<sup>32</sup>. Também a Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023 dispõe o seguinte em seu item 15:

*“Quando evidenciadas a relevância e a materialidade do processo, disciplinadas em ato normativo próprio do Tribunal de Contas, 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.”*

67. Em adição, malgrado o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória não impeça o julgamento de contas, tem-se por adequado que seu prosseguimento só deva acontecer quando as circunstâncias do caso concreto justificarem tal medida, em observância à racionalidade administrativa, considerando ainda o custo de oportunidade envolvido na continuidade do processo. Assim, a proposta contempla no parágrafo único do art. 7º da minuta de peça 6, circunstâncias indicativas a serem consideradas pelo Tribunal para que decida sobre o prosseguimento do julgamento, ainda que reconhecida a incidência prescricional no feito.

68. Por fim, quanto à regra temporal para aplicação da norma, tem-se que, a exemplo do atualmente previsto na Decisão Normativa nº 05/2021, a minuta de peça 6 indica no art. 9º que a proposta normativa “entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-a aos processos autuados a partir da referida data, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, I e II, e no art. 47 da Lei Complementar distrital nº 1, de 9 de maio de 1994”.

69. Nesse ponto, válido ressaltar o ora mencionado no parágrafo 12 da presente instrução quanto ao entendimento do **STF**, no **Tema de Repercussão Geral nº 1.199**:

**“Tema de Repercussão Geral nº 1.199<sup>33</sup> (ARE STF nº 843.989-PR-RGeral [erga omnes]: Trânsito em julgado em 16-fev. 2023) – Tese: “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<sup>34</sup> - a presença do elemento subjetivo – DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do art. 5º, 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; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do**

<sup>32</sup> 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

<sup>33</sup> A norma benéfica da Lei federal nº 14.230/2021 é irretroativa, em virtude do art. 5º, XXXVI, da CF/88, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

<sup>34</sup> Idem nota de rodapé acima: Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA).



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*texto anterior da lei, (...); 4) **O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei***. (sem grifos no original)”

70. Assim, reconhece-se a relevância do referido precedente no tocante ao entendimento do STF quanto à irretroatividade da norma prescricional, no caso de alteração promovida na Lei de Improbidade Administrativa, com similaridades pertinentes à aplicação da norma prescricional no âmbito dos Tribunais de Contas. No entanto, entende-se que a regra contemplada no art. 9º da minuta de peça 6 mais se coaduna com a abordagem temporal adotada pelas Cortes de Contas em relação às normas prescricionais, visando assegurar uma maior uniformidade normativa em prol da segurança jurídica e da isonomia, levando em consideração, inclusive, a aplicação da DN nº 05/2021 quanto às prescrições já reconhecidas com base nessa diretriz.

71. Por derradeiro, dada a relevância do tema, entende esta Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE/SEGECEX que este Tribunal deverá, após a avaliação da edição da novel decisão normativa, deliberar se a matéria deverá também ser normatizada por meio de lei **em sentido estrito**, com Projeto de Lei (PL) específico proposto perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, iniciando-se, dessa forma, um processo legislativo próprio, nos exatos termos do que prescreve a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.” (grifos do original)

Diante disso, foi sugerido à colenda Corte de Contas adotar as seguintes medidas:

*I – conhecer da presente Informação;*

*II – aprovar a nova minuta de Decisão Normativa (peça 6), revogando a Decisão Normativa nº 05/2021 (peça 261 do Processo nº 32351/2017-e), com a respectiva publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF.*

*III – dar ciência da Decisão que vier a ser proferida por esta Corte aos órgãos e entidades que integram o complexo administrativo do Distrito Federal;*

*IV – deliberar se a matéria deverá ser normatizada por meio de Lei em sentido estrito, com Projeto de Lei (PL) específico proposto perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF; e*

*V – autorizar o retorno dos autos a esta Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE/SEGECEX, para adoção das providências subsequentes, e posterior arquivamento.”*

### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF opinou por intermédio do **Parecer n.º 689/2023-G2P** (e-DOC F821F261-e<sup>35</sup>), subscrito pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, do qual se destaca o seguinte trecho:

*(...)*

*25. Os autos vieram ao MPCDF, para parecer.*

*26. Formalmente, verifica-se semelhança deste processo com o de nº 32351/17, relacionado com a edição da Decisão Normativa no 5/21,*

<sup>35</sup> Anexos de e-DOC FDA8933C-e.



quando a questão foi inaugurada com uma Representação formulada por ex Conselheiro da Corte, 001/09-CJC, entendendo ser necessários “urgentes” estudos a respeito dos institutos da prescrição e da decadência. Apesar disso, a tramitação seguinte ocorreu a partir do ano de 2017.

27. Naqueles autos (32351/17), foram juntados pareceres ministeriais da 1ª Procuradoria, quando o eminente procurador do MPCDF, Demóstenes Albuquerque, defendeu a aplicação decenal do Código Civil, notadamente porque a Lei 9783/99 não poderia ser excepcionada no DF,” sendo, portanto, imprópria a sua utilização por esta c. Corte, seja diretamente ou por analogia” (Parecer 915/20)<sup>36</sup>.

28. A Corte proferiu a Decisão 4314/21, firmando o entendimento de que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, “no que couber”.

29. Nesse sentido, foi elaborada a Decisão Normativa 5/21.

30. Posteriormente, viu-se o TCU revisar o seu entendimento, para, agora, entender que a prescrição deve ser quinquenal, por meio da Resolução 344/22.

31. Repise-se, inicialmente, que é conhecido o entendimento desta Procuradora, coincidente com o do representante ministerial referido anteriormente, quanto ao prazo decenal para o reconhecimento da prescrição; de que a prescrição só pode ocorrer a partir do conhecimento do fato pelo TCDF; de que a prescrição não impede o julgamento das contas, dentre outros.

32. Pois bem, retornam os autos, agora, a fim de incluir no bojo da discussão da Corte a chamada prescrição intercorrente.

33. Aqui, o MPCDF irá reiterar o entendimento do TCDF<sup>37</sup> a respeito, nos autos 00600-00006170/2021-62, quando se afastou a prescrição intercorrente. Vejamos:

“Quanto às preliminares levantadas pelo Parquet (prescrição intercorrente e punitiva), tenho que podem ser superadas pelo Tribunal, (...) 23. Primeiro, porque não cabe a utilização analógica do prazo previsto numa lei federal (9.783/99) para se determinar o prazo de prescrição intercorrente a ser aplicado no Distrito Federal. 24. É por esse caminho que tem trilhado o e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT, a exemplo da Apelação Cível 2015110664673APC, conforme se vê no excerto a seguir destacado: **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NÃO INCIDÊNCIA DOS DITAMES DA LEI Nº 9.873/99. RECURSO REPETITIVO Nº 1.115.078. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO Nº 20.910/32. 1. Não se aplica ao Distrito**

<sup>36</sup> O mesmo entendimento foi reiterado por meio do PARECER: 623/2021-G1P/DA, inclusive, de serem imprescritíveis: “no sentido de que a pretensão ressarcitória do Tribunal, em sua atuação quanto a prejuízos causados ao erário, é imprescritível, uma vez que o julgado do RE 636.886-AL, que resultou na fixação da Tese 899, cuidou especificamente da fase de execução, ou seja, quando já formalizado o título com a imputação de débito pelo Tribunal de Contas, sem imiscuir-se na pretensão ressarcitória vinculada a processo do Tribunal, em fase anterior de constituição do título.” Mais adiante, remarcou que o prazo prescricional só poderia ser contado da ciência do fato pelo TCDF, Ofício 70/21-G1P.

<sup>37</sup> Cite-se, também: “essa regra não pode significar a redução do prazo da pretensão administrativa para aquém do lapso quinquenal legal (STF. Súmula 383), de modo que, havendo o titular do direito interrompido a prescrição durante a primeira metade do prazo, sua fluência recomeça por inteiro, pois não pode decair do mínimo legal” (1. Apelação conhecida e desprovida. Prejudicial de prescrição rejeitada. Unânime (Acórdão n.936588, 20150110503 795 APC, Relator: TEÓFILO CAETANO, visor: SIMONE LUC1NDO, la TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 13/04/2016. Publicado no DJE: 05/05/2016. Pág.: 151-172).



*Federal o prazo trienal da prescrição intercorrente previsto na Lei nº 9.873/99, conforme decisão proferida pelo c. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Repetitivo nº 1.115.078. 2. O Decreto n.20.910/32 prevê que a prescrição das dívidas passivas ou qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública ocorre em cinco anos, contados do surgimento da pretensão. 3. O prazo prescricional tem por termo inicial o nascimento da pretensão, assim considerado, no caso, o momento em que a Administração Pública teve ciência da prática fraudulenta, instaurando-se o devido processo administrativo”.*

*34. Por isso, o MPCDF diverge da aplicação da prescrição intercorrente.*

*35. Seja como for, qualquer decisão da Corte, ainda, deve levar em conta a impossibilidade de legislar sobre prazo prescricional, por meio de normatividade própria, sendo necessária a edição de lei em sentido estrito.*

*36. Ademais, qualquer interpretação aqui coligida não pode ser retroativa, consoante o entendimento defendido pelo Corpo Técnico desta Corte.*

*37. Por fim, o MPCDF defende, em acréscimo, que o TCDF, tal qual fez o TCU, preveja a responsabilização daquele que der causa à prescrição, bem como mecanismos para controle, para evitar a sua ocorrência.*

*38. O MPCDF tem-se posicionado várias vezes a esse respeito, consoante o Parecer 264/2023 (Proc. 30.759/2008<sup>38</sup>), por exemplo.*

*39. Ora, o princípio da celeridade processual não deve servir de justificativa apenas para que se reconheça a prescrição, mas deve ser motivação suficiente para que todos os que atuam no processo sintam-se responsáveis pelo seu resultado útil, que não pode ser a prescrição, esta, um defeito; uma disfunção.*

*40. Não é à toa que o CPC, no artigo 4º, traz o princípio da primazia da decisão conclusiva. Ou seja, “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.”*

*41. É, portanto, preciso expandir o entendimento que olha o princípio da celeridade sem enxergar o dever de celeridade, que envolve todos os responsáveis pelos atos processuais praticados.*

*42. A prescrição gera, também, duplo prejuízo aos cofres públicos, pois além da impossibilidade de se ver ressarcido o dano, é preciso embutir o custo do processo.*

*43. A prescrição, ainda, não custa memorar, só ocorre porque alguém deixa de agir, e isso no ambiente público possui enorme relevância, já que toda a autoridade conferida aos agentes públicos pressupõe o exercício da atividade administrativa.*

*44. Nesse contexto, não é razoável<sup>5</sup>, que uma Corte, funcionando em única instância, deixe prescrever importantes processos, pois há mecanismos legais suficientes, e que podem funcionar como remédios legais, impedindo a ocorrência da prescrição.*

<sup>38</sup> Neste caso, foram 14 longos anos de tramitação no TCDF. A proposta do MPCDF só não foi aceita, porque, segundo o Relator, “o lapso temporal de prescrição verificado nos autos de n.º 1.237/2003, transcorreu em período anterior à fixação do entendimento de que as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do Tribunal de Contas do Distrito Federal prescreveriam em 5 (cinco) anos, nos termos da Decisão Normativa TCDF n.º 05/2021”. Portanto, a contrario sensu, fixado o entendimento, ao menos daqui para frente deve ser apurada a responsabilidade, sendo salutar que essa questão seja normativamente disciplinada.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

45. Assim sendo, o MPCDF irá sugerir em acréscimo que o TCDF adote a redação utilizada pelo TCU, diante do silêncio desses artigos na proposta em apreciação:

Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas [do DF] 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 [do DF e Territórios], 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 TC[DF], sob pena de responsabilidade solidária. § 2º O TC[DF] 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. (...) 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” (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. [https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022\\_prescricao\\_punitiva\\_e\\_ressarcimento.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf)).

46. Em anexo, encontra-se tabela comparativa entre a norma distrital em vigor e a proposta atual de reforma, além da redação aprovada pelo TCU.”

Posteriormente, a i. representante do *Parquet* especial juntou aos autos o Ofício n.º 398/2023-G2P (e-DOC 699CBF87-e), aditando o parecer ministerial para incluir como anexo o Acórdão n.º 1.206/2023-TCU-Plenário, do Tribunal de Contas da União.

É o relatório.



## VOTO

Os autos foram constituídos a partir do Ofício n.º 2/2023-COGER, oriundo da Corregedoria do TCDF, com proposta à Presidência do Tribunal para que seja avaliada a necessidade de revisão da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, que dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito desta Corte, mormente quanto à previsibilidade de incidência da prescrição intercorrente, de que trata o art. 1º, § 1º, da Lei Federal n.º 9.873/1999.

Após o pronunciamento da Segecex/TCDF constante da Informação n.º 02/2023-SEGECEX, transcrita no relatório precedente, o Plenário proferiu a **Decisão Administrativa n.º 15/2023**, cujo item II restou assim redigido:

*“II – autorizar: a) a realização de Estudos Especiais pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX, alusivo à Decisão Normativa nº 05/2021, mormente no que diz respeito à incidência da prescrição intercorrente em processos de Controle Externo e aos demais aspectos narrados na instrução em voga;”*

Em atenção ao referido *decisum*, a Segecex/TCDF juntou aos autos a minuta de nova decisão normativa de e-DOC F5D9591E-e, resultado dos estudos especiais consubstanciados na **Informação n.º 14/2023-ATE**.

Na referida instrução, o corpo instrutivo iniciou trazendo o que chamou de breve histórico da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 e da Lei Federal n.º 9.873/1999. Em seguida, teceu comentários sobre o instituto da prescrição a partir da Constituição Federal e de julgados do Supremo Tribunal Federal – STF, do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Tribunal de Contas da União – TCU. Posteriormente, foram apresentados exemplos de regulamentações atinentes à prescrição intercorrente em outros tribunais de contas brasileiros.

Prosseguindo, a área instrutiva sintetizou o teor do Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 2/2023, elaborada, de forma conjunta, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, o Instituto Rui Barbosa – IRB, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas Dos Municípios – Abracom, a qual contém *“Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.”*

A Segecex/TCDF passou, então, a discorrer sobre alguns pontos da nova minuta de decisão normativa para tratar do tema, a qual, em vez de alterar pontualmente, revogaria a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021.

O escopo das principais alterações propostas na citada minuta foi assim sintetizado pela unidade instrutiva:

*“36. Observa-se, de maneira geral, que, além da previsão expressa da prescrição intercorrente, a minuta de peça 6 contempla propostas de alterações de marcos relativos à contagem inicial para incidência prescricional, bem como de marcos interruptivos e suspensivos, no intuito de um maior alinhamento com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da própria Corte, bem como a normas de outros Tribunais de Contas, no que se refere à aplicação da prescrição no âmbito do controle externo.”*



*37. No mais, foram propostos detalhamentos adicionais objetivando reduzir a insegurança jurídica na aplicação da prescrição no Tribunal, dotando o usuário da norma de um arcabouço mais robusto para tanto.”*

O MPjTCDF opinou de forma divergente da área instrutiva, nos termos do Parecer n.º 689/2023-G2P, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, que opinou, em suma: pela não aplicação da prescrição intercorrente nos processos que tramitam nesta Corte; pela necessidade de lei em sentido estrito para normatizar a matéria; pela irretroatividade de entendimento que vier a ser firmado neste feito; e pela responsabilização de quem der causa à prescrição.

Após compulsar os autos, adianto que meu posicionamento é parcialmente convergente com o órgão instrutivo, conforme passarei a expor.

Preliminarmente, ressalto que, quanto aos aspectos conceituais alusivos ao instituto da prescrição, considero que este Tribunal já realizou o debate necessário no bojo do Processo n.º 32.351/2017-e, que tratou dos estudos especiais dos quais se originou a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021.

Sem embargo, é preciso enfatizar que o tema é complexo, ensejando constantes discussões para a sua aplicação, inclusive no Poder Judiciário, e mesmo em circunstâncias em que existem leis específicas disciplinando a matéria.

Conforme também já destaquei, a sensibilidade do assunto nas cortes de contas advém, em especial, do fato de que a prescrição tem reflexo direto em duas das mais relevantes atribuições do arcabouço de prerrogativas constitucionais a elas conferidas – a aplicação de sanção e a imputação de débito.

Dito isso, noto ser perceptível a semelhança da minuta apresentada pela Segecex/TCDF com o teor da Resolução TCU n.º 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

Considero compreensível a intenção de buscar uniformizar os regramentos desta Corte com aqueles recentemente definidos pelo TCU. A propósito, assim deixei assente no voto de e-DOC 425F76E0-e, condutor da Decisão n.º 4.314/2021, da qual decorreu a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021:

*“(…)*

*Ademais, sendo a prescrição expressão direta do Estado Democrático de Direito, tendo, portanto, abrangência nacional, mostra-se razoável que os critérios a serem empregados no DF não sejam ou mesmo pareçam ser mais ou menos benéficos à Administração ou aos administrados, quando comparados com o que se utiliza na esfera federal sob a ótica do STF.*

*É certo que na legislação penal, e até mesmo em alguns casos do ramo do direito administrativo, há estipulação de prazos prescricionais diferentes, a depender, principalmente, da gravidade do ilícito.*

*Mas até que ponto um preceito constitucional admite regramentos tão diversos nos âmbitos federal e distrital/estadual em relação a pretensões punitivas ou de ressarcimento de mesma natureza/gravidade?*

*Seja com enfoque na segurança jurídica, seja na isonomia, como encarar com naturalidade que uma mesma pretensão, em relação a*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*condutas/infrações idênticas, praticadas por agente responsável qualquer, seja atingida de forma substancialmente diferente pela prescrição a depender unicamente do dono do dinheiro – União ou Distrito Federal – quando, na realidade, o que aparece para o administrado é a figura do Estado?*

*Qual seria, por exemplo, a razoabilidade, ou mesmo a justeza, de submeter um gestor local de um convênio, financiado com recursos federais, mas com contrapartida do DF; ou um responsável por obra executada com recursos de empréstimo do BID, a regramentos prescritivos diversos para uma mesma prestação de contas, que poderá ser analisada de maneira concorrente pelo TCU e pelo TCDF? Embora as relações entre União e cidadão e entre Distrito Federal e administrado sejam claramente distintas, uma vez que a União e o Distrito Federal possuem personalidades jurídicas diversas, e competências legislativas distintas na seara administrativa, mais apropriado é que a segurança jurídica, como valor de dignidade constitucional, vigore de forma uníssona nas relações entre administrado e Estado, este entendido sem distinção do ente federativo perante o cidadão, inclusive de modo a atender o dever de equidade, traduzido no tratamento de casos semelhantes de modo semelhante.*

*Trata-se, em última análise, de reconhecer, mormente nesse ambiente de indefinição legislativa distrital, a supremacia hierárquico-normativa da Constituição da República, e, igualmente, o monopólio da última palavra, pelo STF, em matéria de interpretação constitucional.*

*Nessa perspectiva, parece-me, concessa vênia, que o ônus argumentativo para afastar a proposta que ora trago ao descortino deste Colegiado – seguir o entendimento do STF em relação ao TCU – se não for maior, certamente não é menor do que aquele para acatar as outras teses jurídicas já mencionadas neste voto, as quais, mais uma vez, rendo minhas homenagens pela robustez com que apresentadas.*

*(...)”*

Como se percebe, embora se defenda uma uniformização sobre a matéria em âmbito nacional, a premissa adotada por este Colegiado foi a de se alinhar com o regramento vigente “na esfera federal sob a ótica do STF”.

Ou seja, concordo com a Segex/TCDF quando compreende a necessidade de não se afastar do que preconizado para o assunto na União. Contudo, nesse caso, entendo que se deve manter como parâmetro o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e não o estabelecido na norma editada pelo egrégio Tribunal de Contas da União.

Lembro, inclusive, que à época da publicação da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 vigorava no TCU o entendimento sufragado no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, o qual, dentre outras questões, previa a utilização de ditames do Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva, como o prazo prescricional de 10 anos, enquanto o STF já decidia de maneira diversa ao menos a partir do julgamento de mérito do MS 32.201/DF, ocorrido em 21.03.2017. No que tange à prescrição ressarcitória, o TCU adotava a tese da imprescritibilidade, apesar de o trânsito em julgado do acórdão proferido pela Suprema Corte no RE 636.886 (Tema 899), indicando a incidência da prescrição, tenha ocorrido em 05.11.2021.



Feitas essas considerações, peço vênias por discordar da proposta da Segecex/TCDF de se revogar a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021.

Embora a instrução tenha indicado alguns julgados do Supremo Tribunal Federal fundamentados em premissas diferentes do estabelecido na atual norma desta Corte, como no caso do marco inicial (ADI 5.509) e da possibilidade de haver múltiplas causas interruptivas no mesmo processo (MS 38.627), é possível encontrar na jurisprudência do STF diversas outras deliberações no exato norte definido na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, conforme se verá adiante neste voto.

A meu ver, o que essas divergências pontuais demonstram é que a matéria, complexa e mui relevante, encontra-se em fase de plena evolução no mundo jurídico, não encontrando, ainda, posicionamento uniforme nem mesmo na Corte Constitucional.

Nesse quadro fático, considero no mínimo temerário admitir que a normatização de tema tão sensível e importante seja alterada no âmbito do TCDF a cada novo vento de entendimento dissonante que possa surgir em decisões pontuais da Suprema Corte.

A propósito, a regulamentação do instituto da prescrição é instrumento de concretização da segurança jurídica, especialmente em sua vertente subjetiva, relacionada com o postulado da proteção da confiança, de modo que a alteração constante da normatização poderia levar a resultado exatamente inverso aos jurisdicionados deste Tribunal.

Por certo, a estabilização das situações jurídicas tem como um de seus pilares o instituto da prescrição, o qual abrange a continuidade das normas jurídicas vigentes.

Assim, tenho que o conteúdo da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, em especial no tocante aos seus aspectos centrais, como o marco inicial e as causas interruptivas e suspensivas, só deve ser modificado ante a constatação irrefutável de divergência com a lei ou com a jurisprudência dominante e consolidada do Supremo Tribunal Federal, o que notoriamente não se verifica neste momento.

Em verdade, o que se constata é que o teor da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 encontra ressonância na vasta orientação jurisprudencial do STF, não se vislumbrando razões para a sua revogação.

Assim sendo, considero que o escopo destes estudos especiais deve compreender apenas a possibilidade de aprimoramento pontual da norma vigente, precipuamente no que tange à previsão da incidência da prescrição intercorrente e ao detalhamento das situações que ensejam a interrupção ou a suspensão do lustrum prescricional.

Passarei, a seguir, a tratar dos principais pontos analisados no bojo da Informação n.º 14/2023-ATE.

#### DO MARCO INICIAL

Sobre esse tópico, a unidade instrutiva discorreu nos parágrafos 39/44 da instrução.

Lembro que este Tribunal optou por seguir o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a disciplina das pretensões punitiva e de



ressarcimento do TCU, o que implicou, por via de consequência, valer-se das disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999 (frisa-se que a fundamentação consta do voto de e-DOC 425F76E0-e, lançado no Processo n.º 32.351/2017-e).

E o citado normativo, em seu art. 1º, *caput*, é expresso no sentido de que os cinco anos correspondentes ao prazo prescricional são “*contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado*”.

Portanto, ao editar a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, este Tribunal afastou a adoção da teoria da *actio nata*.

A proposta da Segecex/TCDF é, em suma, para que a Corte deixe de adotar como termo *a quo* para fluência do prazo prescricional a data da prática do ato ou da ocorrência do fato, conforme previsão do art. 1º da Lei 9.873/1999 e do art. 1º, inciso I, da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, para considerar a data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal ou pela Administração Pública.

O corpo instrutivo defende que tal mudança estaria alinhada “*à nova regra geral proposta relativa ao conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, levando em conta as particularidades do controle externo.*”

O argumento central para tanto é o decidido pelo STF na **ADI 5.509/CE**, especificamente em razão do disposto no item 3 da ementa abaixo transcrita:

**“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA.**

1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo.

2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas : RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria.

3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.”

(ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

Todavia, apesar deste Relator reconhecer que o julgado alhures constitui precedente relevante para o debate da matéria, fato é que o entendimento ali fixado não tem sido aplicado de forma unânime no âmbito do próprio STF.

Tanto é assim que, enquanto a mencionada decisão da ADI 5.509 se deu na Sessão Virtual de 29.10.2021 a 10.11.2021, diversas foram as deliberações posteriores da Corte Suprema que rechaçaram a tese de que o marco inicial de contagem do prazo quinquenal tem de ser a data do conhecimento dos fatos pelo TCU.

A título de exemplo, cito que assim decidiu a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em 2022:

*“Ementa: Direito Processual Civil. Embargos de Declaração em Mandado de Segurança. Inexistência dos Vícios Autorizadores. 1. Não há obscuridade, contradição, omissão ou erro material no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade, conforme o art. 1.022 do CPC. 2. Mandado de segurança impetrado por associação beneficente de direito privado condenada a ressarcir danos causados à União por irregularidades no uso de verbas federais. 3. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.** No caso concreto, ocorreram diversos fatos interruptivos do lapso prescricional, que impedem o seu reconhecimento. 4. O reconhecimento da ocorrência de prescrição pressupõe a identificação de período de inércia, imputável ao órgão processante, que seja superior ao prazo prescricional assinado em lei. No caso, o relatório final da tomada de contas no Ministério do Trabalho e Emprego foi proferido em 10.04.2013, menos de 5 (cinco) anos depois da apresentação de defesa administrativa, o que ocorreu em 16.05.2008. De modo que não houve prescrição. 5. Inocorrência de prescrição intercorrente, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999, seja porque o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos, conforme afirmado pela Primeira Turma no acórdão embargado, seja em razão da ausência nos autos de cópia integral do processo de tomada de contas especial. Pelos documentos juntados aos autos, não é possível afirmar que, entre 2008 e 2013, o processo administrativo tenha permanecido paralisado, uma vez que há um lapso de 67 páginas não juntadas pela impetrante. 6. Ainda que a parte embargante discorde das conclusões alcançadas pelo Tribunal, não pode pretender revê-las por meio de embargos de declaração. A via recursal adotada não se mostra adequada para, a pretexto de correção de inexistentes vícios internos do acórdão proferido, postular a renovação de julgamento que transcorreu de*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

maneira hígida e regular. Precedentes. 7. Embargos de declaração rejeitados.

(MS 36780 ED, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 19-04-2022 PUBLIC 20-04-2022)”

“*Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA FUNDADA EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). OCORRÊNCIA DE CAUSAS INTERRUPTIVAS DO PRAZO PRESCRICIONAL. 1. Mandado de segurança impetrado por ex-prefeito condenado a multa e ao ressarcimento de danos causados à União por irregularidades no uso de verbas federais. 2. No julgamento do RE 636.886 (Tema nº 899 da repercussão geral), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes. 3. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da prática do ato. Além disso, quanto à pretensão de ressarcimento ao erário, a referida lei representa também a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.** 4. No caso concreto, houve diversos atos inequívocos que importam a apuração do fato, conforme o art. 2º, II, da Lei 9.873/1999. De modo que a pretensão punitiva e ressarcitória não está prescrita, uma vez que não decorreu lapso temporal maior do que 5 (cinco) anos entre cada um deles. 5. O STF já firmou o entendimento de que os atos inequívocos que importem a apuração do fato, mesmo quando praticados antes da citação, interrompem o fluxo do prazo prescricional. Precedentes. 6. Agravo provido para denegar a segurança e revogar a liminar anteriormente deferida.”*

(MS 34256 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

“*Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PELO TCU. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ATOS QUE DESCARACTERIZAM A INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. Agravo interno em mandado de segurança impetrado por estaleiro declarado inidôneo para licitar por 5 (cinco) anos em virtude da prática de fraude a licitações. Alegação de prescrição intercorrente da pretensão punitiva e de inaplicabilidade da Lei nº 8.443/1992. 2. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco)***



**anos a contar da data da prática do ato** ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Estabelece também o prazo trienal para a prescrição intercorrente. 3. No presente caso, não ocorreu a alegada prescrição intercorrente, uma vez que a Corte de Contas adotou providências para dar andamento à tomada de contas especial. Ademais, a ausência da íntegra do procedimento impede o reconhecimento da alegada prescrição no âmbito deste writ. 4. Agravo a que se nega provimento.”

(MS 37801 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. 1. Agravo interno contra decisão em que concedi a segurança, para anular o Acórdão nº 2.294/2021 do TCU, e deferi o pleito liminar para suspender os efeitos do ato coator, até o trânsito julgado da presente decisão. 2. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.** Precedentes: MS 32.201, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 35.512 e 36.067, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 3. A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. Considerando que tal identidade inexistente na hipótese, não detecto a presença de causas interruptivas da prescrição, motivo pelo qual constato a violação de direito líquido e certo da impetrante. 4. O papel do TCU no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo, que não pode ser desconsiderado. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção. 5. Agravo interno a que se nega provimento.”

(MS 38421 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 03-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 05-10-2022 PUBLIC 06-10-2022)

“EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Prescrição da pretensão punitiva. Transcurso do prazo quinquenal. Não ocorrência de marcos interruptivos. Segurança concedida. Agravo regimental não provido. 1. Na linha da jurisprudência da Suprema Corte, é possível a aplicação integral da Lei nº 9.873/99, a qual prevê o prazo prescricional de 5 (cinco) anos aos atos praticados pelo Tribunal de Contas da União. 2. **Estabelece o art. 1º da Lei nº 9.873/99 que o prazo prescricional se inicia “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.** 3. No presente caso,



consoante se depreende dos documentos juntados aos autos e das informações prestadas pela própria autoridade impetrada, reconhece-se o decurso do lapso temporal superior a 5 (cinco) anos aplicável à espécie, para regulamentar a prescrição, a fulminar a pretensão punitiva deduzida pelo TCU. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(MS 38330 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 22-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 06-12-2022 PUBLIC 07-12-2022)

Com esse mesmo posicionamento foram proferidas diversas decisões monocráticas como, por exemplo, as adotadas nos **MS 36.990** e **37.705**, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski (DJe 08.06.2022 e 19.12.2022, nesta ordem), e nos **MS 38.361**, **38.757** e **38.658**, Relator o Ministro Roberto Barroso (DJe 07.06.2022, 19.10.2022 e 28.10.2022, respectivamente).

Ainda de 2022, menciono, também, os acórdãos da Primeira Turma do STF no **MS 38.288**, Relatora a Ministra Cármen Lúcia (DJe 09.08.2022)<sup>39</sup>, e no **MS 37.834**, Relator o Ministro Roberto Barroso (DJe 11.04.2022).

Mais recentemente, no presente ano de **2023**, em outros julgados se manteve hígido esse posicionamento alinhado com o preconizado na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021. Colaciono alguns a seguir:

**“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). OCORRÊNCIA DE FATOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO. 1. Agravo interno contra decisão que denegou o mandado de segurança, impetrado contra acórdão do TCU, que condenou a impetrante à pena de multa. 2. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Essa lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada, seja diretamente, seja por analogia. Precedentes. 3. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas. 4. O mandado de segurança não é adequado em hipóteses que demandam instrução probatória. De modo que é**

<sup>39</sup> “8. Da recapitulação dos fatos ocorridos desde o fim do Convênio n. 431/2006, depreende-se que, entre a data do alegado ilícito (25.1.2007, conforme apontam os acórdãos do Tribunal de Contas da União – e-docs. 7 e 8) e o primeiro ato praticado pela administração capaz de interromper a prescrição, transcorreu prazo superior a cinco anos, pelo que evidenciada a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento ao erário, nos termos da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal.

(...)

Na espécie, também decorreu-se mais de cinco anos entre a prática do suposto ilícito (25.1.2007) e o primeiro ato inequívoco realizado pela administração para apurar as condutas pelas quais o impetrante foi responsabilizado (Parecer Financeiro n. 37/2013CPCON/CGEX/SPOA/SE/MinC, de 20.2.2013).

(...)

10. Mesmo que se pudesse acolher a alegação da agravante de que “o recebimento e a autuação de processo de controle externo pela Corte de Contas possuem o condão de interromper o prazo prescricional”, no caso em análise, também decorreu prazo superior a cinco anos entre o ato apontado ilícito (25.1.2007) e a instauração da fase externa do processo de Tomada de Contas Especial n. 01400.004802/2013-71 (29.10.2014).” (g.n.)

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*inviável desconstituir as conclusões do TCU quanto à responsabilidade da impetrante. Precedentes 5. Agravo interno a que se nega provimento.”*

**(MS 39158 Ag.Reg., Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgamento de 23.06.2023 a 30.06.2023)**

*“Ementa: Direito Administrativo. Agravo Interno em Mandado de Segurança. Declaração de inidoneidade pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Prescrição da pretensão punitiva. 1. Agravo interno interposto contra decisão que concedeu a segurança, a fim de considerar nulos, em relação à impetrante, os efeitos dos proferidos pelo TCU, em razão da prescrição da pretensão punitiva. 2. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.** Precedentes: MS 32.201, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 35.512, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 3. Hipótese em que a Corte de Contas já tinha ciência de irregularidades no contrato desde 2009, mas não diligenciou para apurar a imputação de fraude à licitação, que justificou a pena aplicada à impetrante. 4. A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. 5. O papel do Tribunal de Contas da União no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo, que não pode ser desconsiderado. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção. 6. Agravo interno a que se nega provimento.”*

**(MS 38614 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 20/03/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-03-2023 PUBLIC 22-03-2023)**

Aqui importa chamar a atenção para o fato de que no voto condutor desse último *decisum*, de 2023, o Ministro Roberto Barroso destacou a **inaplicabilidade do entendimento adotado na ADI 5.509** indistintamente para outras situações, desta forma:

“(…)

**2. A agravante alega haver omissão no acórdão, uma vez que o Supremo Tribunal Federal teria adotado, a partir do julgamento da ADI 5.509, o entendimento de que o marco inicial da prescrição deve ser o conhecimento do ilícito pelo órgão fiscalizador. Contudo, razão não assiste à parte recorrente, visto que a ação direta mencionada se refere à interpretação de legislação do Estado do Ceará, enquanto a decisão em apreço se refere à interpretação de legislação federal.**

**3. Conforme disposto na decisão recorrida, é firme o entendimento desta Corte de que a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulada integralmente pela Lei nº**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Nesse sentido, cito precedentes posteriores ao julgamento da ADI 5.509: MS 38.421-AgR-ED, da minha relatoria; o MS 38.288-AgR, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia; e MS 36.810-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli.

(...)

7. Reitero que o papel do Tribunal de Contas da União no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção.” (destaquei)

Também a **Segunda Turma** do STF decidiu dessa mesma forma, assim:

*EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. TRANSCURSO DO PRAZO QUINQUENAL. NÃO OCORRÊNCIA DE MARCOS INTERRUPTIVOS. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. 2. No caso, consoante se depreende dos documentos juntados aos autos e das informações prestadas pela própria autoridade impetrada, reconhece-se o decurso do lapso temporal superior a 5 (cinco) anos aplicável à espécie, a fulminar a pretensão punitiva deduzida pelo TCU. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*

(MS 35815 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13/06/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-07-2023 PUBLIC 05-07-2023)

Menciono, ainda, a decisão unipessoal do Ministro Roberto Barroso ao conceder a ordem no **MS 38.752**<sup>40</sup> (DJe 09.02.2023).

De se ressaltar, ainda, a partir dos referidos julgados, que o STF continua a utilizar os ditames da Lei Federal n.º 9.873/1999 para apreciar a questão prescricional no âmbito do TCU, mesmo após o advento da Resolução TCU n.º 344/2022, da Corte de Contas Federal.

Tal circunstância reforça meu posicionamento pela desnecessidade de revogação da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, ante a premissa estabelecida por este Colegiado de seguir o entendimento da Corte Constitucional sobre a *quaestio*.

Ainda sobre a sugestão da área instrutiva para que o prazo prescricional seja contado “do recebimento da denúncia ou da representação pelo

<sup>40</sup> Em sede de agravo, a Primeira Turma reconheceu a perda superveniente do objeto da impetração, ao curso do julgamento, considerando a Decisão do TCU (Acórdão n.º 875/2023) que tornou insubsistentes os atos impugnados (Acórdãos n.ºs 1929/2019 e 992/2022), por reconhecer a prescrição.



Tribuna”, considero-a inadequada também por compartilhar do entendimento do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, do Ministério Público junto ao TCU, externado nos seguintes excertos de sua manifestação no Processo TC 008.702/2022-5:

“(…)

*Em se tratando de uma prescrição que corre contra o Poder Público, surgem em cena interesses inseridos na noção abrangente de “interesse público”, ou “interesses públicos”. Dentre eles, o interesse do erário, denominado, por vezes, interesse público secundário, fruto de um recorte artificial, estritamente financeiro do interesse do Estado. Em realidade, o interesse financeiro do Estado é indissociável do interesse da coletividade, que, por um lado, financia esse Estado, por meio de tributos, e, por outro, se beneficia das políticas públicas por ele financiadas. É indissociável, portanto, do interesse público propriamente dito.*

*Outros interesses públicos de que se pode cogitar relacionam-se com efeitos indiretos da persecução estatal, particularmente quando relacionada à má gestão de recursos públicos: são eles os efeitos dissuasórios de práticas similares, ilegais e danosas, e de promoção da confiança dos administrados na boa supervisão da gestão pública. Ainda que de inegável relevância, esses interesses públicos não se sobrepõem, a priori, à demanda de estabilização das posições jurídicas individuais no tempo, relacionadas a um direito fundamental de segurança jurídica, como meio de superação de incertezas que embaraçam o trânsito jurídico-negocial e o pleno exercício de posições jurídicas individuais. Essa demanda é albergada pela prescrição.*

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

*O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura pluralista e maleável dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação a priori de uma regra de supremacia absoluta dos interesses coletivos sobre os interesses individuais ou dos interesses públicos sobre interesses privados. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública o dever jurídico de ponderar os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização.<sup>41</sup>*

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

*A preocupação é válida também em se tratando da Administração Pública, de quem se espera estruturas e procedimentos de controle permanentes, tempestivos e eficientes, capazes de indicar medidas corretivas oportunas, minimizando perdas e desvios. E especialmente*

<sup>41</sup> BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 31.



*relevante sob a perspectiva dos gestores públicos, para quem a perpetuação – e sobreposição – de incertezas e o receio de questionamentos a qualquer tempo, mesmo sobre atos muito anteriores, temporalmente distantes, servem como fatores de desincentivo à assunção de posições gerenciais e à adoção de medidas em algo inovadoras, mesmo quando desejáveis ou necessárias.*

*Também merece menção a perspectiva dos agentes privados que se relacionam com o Poder Público por meio de contratos ou ajustes de natureza convenial, na medida em que a exacerbação do risco jurídico serve, também para esses atores, de fator de desestímulo, especialmente para aqueles bem-intencionados, e, não raro, se reflete em custo de transação, arcado, em última instância, pelo Estado e pela sociedade.*

*Nessa linha, e consultando o levantamento de Flávio Tartuce<sup>42</sup>, percebe-se que a jurisprudência nacional privilegia a tese da cognoscibilidade em matéria prescricional nas hipóteses em que o viés subjetivo favorece o polo hipossuficiente da relação, compensando-a (viz. art. 27 do Código de Defesa do Consumidor; Súmula 278 do STJ, relativa ao segurado; responsabilidade civil do Estado; acidente ambiental). Não se verifica tal relação, todavia, entre a União e os jurisdicionados do TCU, considerada a desproporção de recursos humanos, tecnológicos e informacionais em favor do ente público.*

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

*A objetivação da ciência é alcançada pela construção de standards de comportamento (fragmentação dos modelos de conduta), aliada à incidência do critério hermenêutico da razoabilidade. O comportamento concretamente adotado pelo titular do direito é confrontado com o standard de conduta esperado naquelas circunstâncias fáticas, de modo a identificar se o conhecimento do dano e sua autoria dependiam unicamente de uma atuação diligente do titular ou se, ao revés, se se estava diante de hipótese de impossibilidade objetiva de saber.<sup>43</sup>*

*Quanto à sugestão de supressão do inciso III supra, constante de ambas as nossas propostas de redação, nos valem, por sua pertinência, de críticas externadas pelo eminente Ministro Bruno Dantas a solução semelhante em artigo acadêmico de que é coautor<sup>44</sup>. A primeira delas ao fato de se deixar o possível responsável, indefinidamente, à mercê de provocações de terceiros ao Tribunal, que mesmo que se refiram a supostos fatos temporalmente muito distantes, sujeitarão os envolvidos a um possível escrutínio do Tribunal e a eventuais consequências jurídicas<sup>45</sup>.*

<sup>42</sup> TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Prescrição. Conceito e Princípios Regentes. Início do Prazo e Teoriada Actio Nata, em sua Feição Subjetiva. Eventos Continuados ou Sucessivosque Geram o Enriquecimento sem Causa. Lucro da Atribuição. Termo A QuoContado da Ciência do Último Ato Lesivo. Análise de Julgado do SuperiorTribunal de Justiça e Relação com Eventos Descritos – Parecer. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil. nº 70. São Paulo: LEX editora, jan./fev. 2016. *passim*.

<sup>43</sup> SAAB, Rachel. Análise funcional..., *cit.* p. 144.

<sup>44</sup> DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. Prescrição no Tribunal de Contas da União: uma análise do Acórdão 1441/2016 – TCU. In: Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília, n. 17, p. 45-69, 2020.

<sup>45</sup> (...) não parece razoável considerar – como faz a primeira corrente – que a prescrição não corra até o conhecimento dos fatos pelo TCU, o que pode se dar indefinidamente (por exemplo, se o tribunal nunca vier a fiscalizar aqueles atos). Essa posição colocaria o agente à mercê do comportamento do tribunal, só tendo suas expectativas estabilizadas se seus atos viessem a ser efetivamente fiscalizados pela Corte.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*A segunda por se exigir a ciência do Tribunal (ou do órgão de controle interno competente), desconsiderando que o titular do interesse violado e “do direito de punir é o Estado, enquanto o tribunal é apenas um instrumento para o exercício de tal pretensão”<sup>46</sup>.*

*Sobre isso, ainda bem complementa o artigo que, mesmo em caso de inércia de um dado órgão na apuração de irregularidades ocorridas em seu âmbito de competência que eventualmente venha a dar causa à prescrição, ao Tribunal ainda caberá a “punição ao gestor omissor com base, por exemplo, no art. 74, §1º, da Constituição Federal e arts. 8º, caput e 51 da Lei Orgânica do TCU”<sup>47</sup>.*

*Trata-se de hipótese de inércia imputável antes ao Estado-credor, cuja estrutura o gestor omissor integra, não ao possível responsável, salvo a hipótese de interferência ou influência deste para a ocorrência da omissão.*

*(...)”*

Embora tenha restado vencido no âmbito do TCU, tenho por pertinente o entendimento asseverado pelo Ministro Jorge Oliveira no Processo TC 008.702/2022-5, assim:

*“(...)”*

*A Lei 9.783/1999 contém como único marco inicial a data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Portanto, a adoção de qualquer outro marco além desse deve ser devidamente justificado. Como a Lei 9.783/1999 visa principalmente o controle do exercício do poder de polícia, é evidente ser necessária alguma adaptação ao funcionamento do controle externo, mas sem que isso fuja dos princípios norteadores da norma. O voto condutor da ADI 5509 contém premissas importantes, mas devemos lembrar que se trata de uma decisão isolada.*

*(...)” (destaquei)*

Ademais, é digno de nota que tanto a Lei Federal n.º 9.873/1999 quanto o Código Civil definem, como regra, o marco temporal inicial da prescrição na origem, como a “*data da prática do ato*” ou quando “*violado o direito*”, respectivamente<sup>48</sup>.

Por derradeiro, a respeito deste tópico, menciono que na ADI 7452 o Procurador-Geral da República impugnou dispositivos da Lei Complementar n.º 202/2000, inseridos pela Lei Complementar n.º 819/2023, do Estado de Santa Catarina. Um dos artigos questionados diz que o prazo de prescrição no âmbito do

(...)

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

<sup>46</sup> Idem, p. 64-65.

<sup>47</sup> Idem, p. 65.

<sup>48</sup> **Lei 9.873/1999:**

*Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados **da data da prática do ato** ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

**Código Civil:**

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

(...)

*Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.*



Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina é contado “da data da ocorrência do fato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade.”

Mediante despacho de 06.11.2023, o Relator, Ministro Edson Fachin, assim deliberou:

“(…)

*É o relatório. Decido. Tendo em vista a relevância da matéria debatida nos presentes autos e sua importância para a ordem econômica e social, especialmente tendo em vista o precedente firmado por este Tribunal na ADI 5509, adoto o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão.*

*Ouçam-se o Governador e a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina no prazo de dez dias.*

*Em seguida, colham-se as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente no prazo de cinco dias.*

*Após, nova conclusão.”* (sublinhei)

O trecho destacado acima denota claramente, mais uma vez, que, mesmo com a ADI 5.509, a questão não foi ainda analisada definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal.

Por todas essas razões, com as vênias de estilo, divergindo da proposta da Segecex/TCDF, tenho que deva prevalecer o disposto no art. 1º da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021.

### DOS MARCOS INTERRUPTIVOS

Quanto a essa questão, o corpo instrutivo se manifestou nos parágrafos 45/52 da instrução.

Manifesto concordância com a Segecex/TCDF ao **não** encampar a tese contida na Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 2/2023<sup>49</sup> acerca da incidência de uma única causa interruptiva relativa a ato inequívoco de apuração de que trata o art. 2º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.873/1999 e o art. 2º, inciso II, da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021.

Também em sintonia com a unidade instrutiva, considero que **não** se deve prestigiar o posicionamento adotado, por maioria, na Segunda Turma do STF em relação à possibilidade de incidência de apenas uma causa interruptiva no processo de controle externo como um todo (seja citação, seja ato inequívoco de apuração, seja decisão condenatória ou qualquer outra causa).

Mais ainda, embora não abordado pela área instrutiva, verifico que a maioria da Segunda Turma do STF também tem indicado que a prescrição só poderia ocorrer após a ciência do interessado sobre os atos de investigação da Corte de Contas.

<sup>49</sup> “7. Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, a incidir uma única vez no processo, os seguintes: I) o despacho que ordenar a apuração dos fatos; II) a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção; III) a determinação do Tribunal de Contas para que o gestor instaure o processo de Tomada de Contas Especial; IV) a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual; V) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial; VI) a expedição de Despacho de Definição de Responsabilidade; e VII) a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades.” (g.n.)

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

Ocorre que, como se verá posteriormente, tal linha é minoritária e não impõe a revisão do consignado na normatização deste Tribunal.

Para ilustrar os mencionados entendimentos, por maioria, da Segunda Turma do STF, transcrevo os seguintes julgados<sup>50</sup>:

*Ementa: AGRADO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. **INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPTÃO PRESCRICIONAL”** (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRADO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). 3. **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.** Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil). 4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques). 5. **No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.** Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. 6. Agravo regimental provido.*

(MS 37941 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023)

*EMENTA AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES E AO PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO.*

<sup>50</sup> Outros: MS 37.807 e 38.627.



*AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. 1. A jurisprudência do Supremo consolidou-se no sentido da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, exceção feita àquela decorrente de atos de improbidade praticados com dolo. 2. Inexistindo norma legal a fixar o prazo prescricional no tocante à formação do débito a ser cobrado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), deve ser aplicado o prazo de 5 (cinco) anos, em interpretação sistemática da legislação infraconstitucional acerca do exercício de ação de ressarcimento pela Administração Pública federal (Lei n. 9.873/1999), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992), da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992) e da Lei de Execuções Fiscais (Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980), bem assim em homenagem aos princípios da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 3. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas – imposição da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU – ocorrer em 5 (cinco) anos, presente interpretação sistemática das disposições dos arts. 1º e 2º da Lei n. 9.873/1999, bem assim de ser impertinente considerar o prazo de 10 (dez) anos de que trata o art. 205 do Código Civil (MS 35.940, ministro Luiz Fux, DJe de 14 de junho de 2020; e MS 32.201, ministro Roberto Barroso, DJe de 7 de agosto de 2017), observada a ocorrência de eventuais marcos interruptivos. 4. **Ante a regra da prescritibilidade que rege o direito brasileiro, não se afigura razoável concluir que a prática de ato voltado à apuração de fato tido por irregular na aplicação de verba pública, obtida mediante a celebração de convênio, tenha a força de interromper o prazo prescricional independentemente do tempo transcorrido, se a ocorrência não tiver como objeto específico a verificação de ilegalidade ligada especificamente à parte interessada e se a ela não foi dada ciência de tais acontecimentos.** 5. Impõe o reconhecimento da prescrição o decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre as datas apontadas nas informações como sendo o termo inicial da prescrição, – débitos ocorridos em “16/2/2001, 11/6/2002, 16/06/2002 e 9/7/2002” – e a citação do impetrante em 12 de abril de 2011 na TC n. 026.133/2011-3, processo no qual foram rejeitadas as contas, com sua consequente condenação ao ressarcimento de valores e ao pagamento de multa. 6. Agravo interno provido e, em consequência, concedida a segurança, para declarar a ocorrência da prescrição ressarcitória e punitiva.*

**(MS 37940 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 09-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-06-2023 PUBLIC 30-06-2023)**

**EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. 1. A jurisprudência do Supremo consolidou-se no sentido da prescritibilidade dos pedidos de ressarcimento ao erário, exceção feita àqueles decorrentes de atos de improbidade praticados**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

com dolo. 2. Inexistindo legislação a fixar prazo prescricional no que toca à formação do débito a ser cobrado pelo Tribunal de Contas da União, aplica-se o prazo de 5 (cinco) anos, conforme interpretação sistemática dos princípios da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) com a legislação infraconstitucional: Leis n. 9.873/1999 (relativa ao exercício de ação de ressarcimento pela Administração Pública federal); 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União); 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal). 3. Ante a regra da prescribibilidade que rege o direito brasileiro, **a prática de atos voltados à apuração de fatos considerados irregulares na aplicação de verba pública obtida mediante celebração de convênio não tem o condão de interromper o prazo prescricional, independentemente do tempo transcorrido, na hipótese de a parte interessada não haver sido cientificada de tal atuação do poder público.** 4. O decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre a prestação de contas do impetrante, relacionada à aplicação da segunda parcela dos valores oriundos do Convênio n. 257/2003, e sua citação na TC n. 028.839/2014-0, no âmbito da qual as contas apresentadas foram rejeitadas, sobrevindo condenação ao ressarcimento de valores, impõe o reconhecimento da prescrição, **na hipótese de o interessado/responsável não haver tomado conhecimento de qualquer ato da Administração Pública praticado com a finalidade de apurar fatos relacionados à utilização das verbas.** 5. Agravo interno desprovido.

(MS 37751 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 09-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-06-2023 PUBLIC 29-06-2023)

Em sentido contrário, transcrevo, na sequência, diversas decisões colegiadas do STF, adotadas por unanimidade, admitindo várias causas interruptivas no mesmo processo, inclusive antes da ciência do interessado acerca das apurações em curso.

Em 2021:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS APÓS A PUBLICAÇÃO DA MP 1708/1998. INCIDÊNCIA DA LEI 9873/1999 AO CASO. PRESCRIÇÃO COMUM E INTERCORRENTE NÃO CARACTERIZADAS. OCORRÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA NOS TERMOS DO ART. 2º DA LEI 9873/1999. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Aplica-se a Lei 9873/1999 ao Tribunal de Contas da União no que se refere à prescrição e aos seus marcos interruptivos. Precedentes de ambas as Turmas. 2. **No caso concreto, está evidenciada a ocorrência de atos inequívocos, os quais importaram na apuração dos fatos, suficientes para interromper as alegadas prescrições.** 3. O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, prescinde de



**notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.** 4. Conforme previsão em Convênio, a prestação final de contas deveria ocorrer nos meses de janeiro e fevereiro de 1999. No mais, os serviços investigados na Tomada de Contas Especial, referentes à Recorrente, foram prestados no ano de 1997, mas pagos em sua totalidade apenas em 10/7/1998. Levando em consideração quaisquer dos marcos acima citados, incide ao caso as determinações insertas na Medida Provisória 1708, cuja publicação ocorreu em 30/6/1998, reeditada inúmeras vezes até sua conversão na Lei 9873/1999. 5. Sendo inexistente o direito líquido e certo alegado pela Recorrente e, conseqüentemente, não havendo qualquer comprovação de ilegalidade flagrante, é inviável o presente recurso. 6. **Recurso de Agravo a que se nega provimento.**”

(MS 35.430-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 04/11/2021, p. 11/11/2021; grifos nossos).

“EMENTA: Agravo regimental em mandado de segurança. Ordem denegada, reconhecida a não ocorrência da alegada prescrição. Ausência do transcurso do prazo legal de cinco anos, considerados os fatos que interromperam seu curso. Anterior aprovação genérica das contas da autarquia a que vinculado o impetrante, a qual não impede a específica análise de sua atuação enquanto não verificada a prescrição. Agravo regimental a que se nega provimento. **1. A prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração de fato tem o condão legal de interromper a prescrição e permitir a devida apreciação da legalidade de todos os aspectos referentes à apuração em questão. 2. A instauração de procedimento prévio de apuração prescinde da intimação de eventuais responsáveis, os quais apenas ingressam no feito quando da formal instauração da tomada de contas especial. 3. A anterior e genérica aprovação das contas da autarquia a que vinculado o impetrante não impede a específica análise de sua atuação pessoal enquanto não consumada a prescrição. A inteligência da missão constitucional do TCU não pode ser obstada com fundamento em interpretação de normas regimentais. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.**”

(MS 35.208-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 15/12/2020, p. 10/02/2021; grifos nossos)

Em 2022:

“EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.873/1999. **INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DA IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO.** POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. À luz dos marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estabelecido na Lei nº 9.873/1999. **2. Ainda quando anterior à citação em tomada de**

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

**contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido.”**

**(MS 37847 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 18-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-015 DIVULG 27-01-2022 PUBLIC 28-01-2022)**

*“Ementa: Direito Processual Civil. Embargos de Declaração em Mandado de Segurança. Inexistência dos Vícios Autorizadores. 1. Não há obscuridade, contradição, omissão ou erro material no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade, conforme o art. 1.022 do CPC. 2. Mandado de segurança impetrado por associação beneficente de direito privado condenada a ressarcir danos causados à União por irregularidades no uso de verbas federais. 3. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. No caso concreto, ocorreram diversos fatos interruptivos do lapso prescricional, que impedem o seu reconhecimento.** 4. O reconhecimento da ocorrência de prescrição pressupõe a identificação de período de inércia, imputável ao órgão processante, que seja superior ao prazo prescricional assinado em lei. No caso, o relatório final da tomada de contas no Ministério do Trabalho e Emprego foi proferido em 10.04.2013, menos de 5 (cinco) anos depois da apresentação de defesa administrativa, o que ocorreu em 16.05.2008. De modo que não houve prescrição. 5. Inocorrência de prescrição intercorrente, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999, seja porque o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos, conforme afirmado pela Primeira Turma no acórdão embargado, seja em razão da ausência nos autos de cópia integral do processo de tomada de contas especial. Pelos documentos juntados aos autos, não é possível afirmar que, entre 2008 e 2013, o processo administrativo tenha permanecido paralisado, uma vez que há um lapso de 67 páginas não juntadas pela impetrante. 6. Ainda que a parte embargante discorde das conclusões alcançadas pelo Tribunal, não pode pretender revê-las por meio de embargos de declaração. A via recursal adotada não se mostra adequada para, a pretexto de correção de inexistentes vícios internos do acórdão proferido, postular a renovação de julgamento que transcorreu de maneira hígida e regular. Precedentes. 7. Embargos de declaração rejeitados.*

**(MS 36780 ED, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 19-04-2022 PUBLIC 20-04-2022)”**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*“EMENTA AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.873/1999. INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. 1. À luz dos **marcos interruptivos indicados** nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estabelecido na Lei nº 9.873/1999. 2. **Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999.** Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido.”*

**(MS 38232 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 22-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 27-04-2022 PUBLIC 28-04-2022)**

*“E M E N T A EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.873/1999. **INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. OMISSÃO INEXISTENTE. CARÁTER INFRINGENTE. REJEIÇÃO.** 1. Ausentes quaisquer dos vícios justificadores da oposição de embargos de declaração, nos termos do art. 1.022 do CPC, a evidenciar o caráter meramente infringente da insurgência. 2. Embargos de declaração rejeitados.”*

**(MS 37913 AgR-ED, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 09-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 10-05-2022 PUBLIC 11-05-2022)**

*“Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO A PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO SANCCIONATÓRIA. **MARCOS INTERRUPTIVOS. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999.** DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRADO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas da União - TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei. III – **Aplicando a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, o TCU constatou que a pretensão punitiva não teria sido fulminada pelo decurso do tempo, diante da ocorrência de 11 causas interruptivas da prescrição.** IV - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. V – Agravado regimental a que se nega provimento.”

(MS 37008 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 02-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 09-05-2022 PUBLIC 10-05-2022)

“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA FUNDADA EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). OCORRÊNCIA DE CAUSAS INTERRUPTIVAS DO PRAZO PRESCRICIONAL. 1. Mandado de segurança impetrado por ex-prefeito condenado a multa e ao ressarcimento de danos causados à União por irregularidades no uso de verbas federais. 2. No julgamento do RE 636.886 (Tema nº 899 da repercussão geral), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes. 3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da prática do ato. Além disso, quanto à pretensão de ressarcimento ao erário, a referida lei representa também a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. 4. **No caso concreto, houve diversos atos inequívocos que importam a apuração do fato, conforme o art. 2º, II, da Lei 9.873/1999.** De modo que a pretensão punitiva e ressarcitória não está prescrita, uma vez que **não decorreu lapso temporal maior do que 5 (cinco) anos entre cada um deles.** 5. **O STF já firmou o entendimento de que os atos inequívocos que importem a apuração do fato, mesmo quando praticados antes da citação, interrompem o fluxo do prazo prescricional.** Precedentes. 6. Agravado provido para denegar a segurança e revogar a liminar anteriormente deferida.”



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

(MS 34256 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

*“EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Prescrição da pretensão punitiva. Atos inequívocos de apuração dos Convênios Siconv CV-723083/2009, CV724974/2009 e CV-715349/2009. Interrupção do prazo prescricional de 5 (cinco) anos. Instauração de tomada de contas especial. Citação para exercício de contraditório e ampla defesa. Segurança denegada. Agravo regimental não provido. 1. O estabelecimento do contraditório em procedimentos iniciais de apuração de materialidade de supostas irregularidades perante o TCU não é obrigatório, pois, nessa fase, há mero ato investigatório, sem formalização de culpa. 2. **A existência de ato inequívoco de apuração de fato, ainda que anterior à citação, interrompe o prazo quinquenal de prescrição da pretensão punitiva perante o TCU.** Precedentes. 3. De acordo com a previsão do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), é no processo da tomada de contas que o apontado como responsável tem a oportunidade de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, o que foi observado no caso dos autos. 4. Agravo regimental não provido.”*

(MS 38545 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 03-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 29-11-2022 PUBLIC 30-11-2022)

*“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DISCUSSÃO SOBRE MARCOS INTERRUPTIVOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DESCABIMENTO DA VIA MANDAMENTAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Incabível dilação probatória no mandado de segurança, uma vez que a prova há de se constituir no momento da impetração. Ao pretender discutir os marcos interruptivos da prescrição, sem colacionar aos autos provas hábeis a considerá-lo uma ameaça concreta e real de lesão a direito subjetivo líquido e certo, descabe a via eleita. 2. In casu, aplicando-se integralmente a regulamentação da Lei nº 9.873/1999 e a orientação jurisprudencial do Plenário desse Supremo Tribunal Federal ao caso concreto, observa-se que as determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, em relação aos atos praticados pelo impetrante, não se encontram fulminadas pelo decurso do tempo. 3. Agravo interno a que se nega provimento.*

(...)

*Nessa toada, impende registrar que o art. 2º da Lei nº 9.873/1999, este sim aplicável ao presente caso, fixa os seguintes marcos interruptivos*



da ação punitiva: **(i)** a notificação ou citação do indiciado ou acusado; **(ii)** a prática de **qualquer** ato inequívoco que importe apuração do fato ; e **(iii)** a decisão condenatória recorrível.

Assim, não só pela literalidade do texto da norma transcrita, bem como pela jurisprudência relativa à matéria, é de se concluir que **todos os eventos** relacionados à investigação dos fatos em apuração se revelam **aptos a interromper a prescrição**. Essa Suprema Corte por diversas vezes afirmou que **ainda quando anterior à citação em Tomada de Contas Especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional**. Confirmam-se: MS 38232-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, Dje de 28/4/2022; MS 36810-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje de 19/5/2022; MS 37847-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, Dje de 28/01/2022.

E mais, ao inverso do que afirma o agravante, **as causas de interrupção do art. 2º da Lei nº 9.873/99 podem ser aplicadas mais de uma vez**. Nesse sentido: MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 7/8/2017; MS 37293-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30/4/2021, e MS 35208-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10/2/2021.

(...)

**(MS 38675 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)**

Em 2023:

*“Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. Impossibilidade de sustentação oral em embargos de declaração. 1. Agravo interno em mandado de segurança. Impetração contra o acórdão nº 1.011/2022, confirmatório dos acórdãos nº 588/2022 e nº 160/2020, todos do TCU, que teriam condenado as impetrantes à pena de inidoneidade para licitar. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e de violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa 2. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve **várias causas interruptivas do lapso prescricional**, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas. 3. **Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem o efeito interruptivo do prazo prescricional**. Precedentes. 4. Ausência de violação ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Tais direitos devem ser exercidos nos termos da legislação pertinente. Vedação de sustentação oral em julgamento de embargos de declaração perante o TCU (art. 168, caput e § 9º do RI/TCU). 5. Agravo interno a que se nega provimento.”*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

(MS 38783 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: **MARCOS TEMPORAIS APLICÁVEIS**. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(...)

*Diversamente do que sustentado nesta impetração, entre 2010 e 2017, foram praticados atos inequívocos de apuração dos fatos investigados pela Administração Pública, aptos a interromperem a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário (inc. II do art. 2º da Lei n. 9.873/1999).*

*Esta a sucessão dos atos de apuração, incontroversos conforme os termos da inicial e das informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a serem considerados, observados os **marcos interruptivos da prescrição**, como ocorrido:*

(...)”

(MS 38832 ED-AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 13-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-03-2023 PUBLIC 14-03-2023)

“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). OCORRÊNCIA DE FATOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO. 1. Agravo interno contra decisão que denegou o mandado de segurança, impetrado contra acórdão do TCU, que condenou a impetrante à pena de multa. 2. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Essa lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada, seja diretamente, seja por analogia. Precedentes. 3. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas. 4. O mandado de segurança não é adequado em hipóteses que demandam instrução probatória. De modo que é inviável desconstituir as conclusões do TCU quanto à responsabilidade da impetrante. Precedentes 5. Agravo interno a que se nega provimento.”

(MS 39158 Ag.Reg., Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgamento de 23.06.2023 a 30.06.2023)



*“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. DISCUSSÃO SOBRE MARCOS INTERRUPTIVOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DESCABIMENTO DA VIA MANDAMENTAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Alegação de incidência única dos marcos interruptivos, nos termos da Lei nº 9.873/99. Impossibilidade de inovação de argumentos nesta fase processual, em sede de agravo interno. Precedentes. 2. Incabível dilação probatória no mandado de segurança, uma vez que a prova há de se constituir no momento da impetração. Ao pretender discutir os marcos interruptivos da prescrição sem colacionar aos autos provas suficientes de uma ameaça concreta e real de lesão a direito subjetivo líquido e certo, descabe a via eleita. 3. In casu, aplicando-se integralmente a regulamentação da Lei nº 9.873/1999 e a orientação jurisprudencial do Plenário deste Supremo Tribunal Federal ao caso concreto, observa-se que as determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União em relação aos atos praticados pelo impetrante não se encontram fulminadas pelo decurso do tempo. 4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.*

(...)

**Ademais, a redação do art. 2º, II, da referida lei dispõe que “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, incluindo as apurações anteriores à citação da parte impetrante na tomada de contas especial, consoante entendimento firmado na jurisprudência desta Corte. Confirmam-se: MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 28/4/2022; MS 36.810-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/5/2022; MS 37.847-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 28/01/2022; MS 35.208-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10/2/2021, e MS 37.293-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30/4/2021. Não há, portanto, no texto da lei qualquer regra restritiva a impor a interrupção da prescrição em apenas uma única oportunidade.**

(...)”

**(MS 38763 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 03-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-04-2023 PUBLIC 17-04-2023)**

*“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DISCUSSÃO SOBRE MARCOS INTERRUPTIVOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*DESCABIMENTO DA VIA MANDAMENTAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Incabível dilação probatória no mandado de segurança, uma vez que a prova há de se constituir no momento da impetração. Ao pretender discutir os marcos interruptivos da prescrição, sem colacionar aos autos provas hábeis a considerá-los uma ameaça concreta e real de lesão a direito subjetivo líquido e certo, descabe a via eleita. 2. In casu, aplicando-se integralmente a regulamentação da Lei nº 9.873/1999 e a orientação jurisprudencial do Plenário deste Supremo Tribunal Federal ao caso concreto, observa-se que as determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, em relação aos atos praticados pelo impetrante, não se encontram fulminadas pelo decurso do tempo. 3. Quanto à alegação de incidência da prescrição intercorrente nos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, esta Corte já firmou entendimento no sentido de que é incabível a inovação de argumentos nesta fase processual. Precedentes. 4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.*

(...)

**Ocorre que a redação do art. 2º, II, da referida lei dispõe que “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, incluindo as apurações anteriores à citação da parte impetrante na tomada de contas especial, consoante entendimento firmado na jurisprudência desta Corte. Confirmam-se: MS 38232-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, Dje de 28/4/2022; MS 36810-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje de 19/5/2022; MS 37847-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, Dje de 28/01/2022; MS 35208-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, Dje de 10/2/2021, e MS 37293-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, Dje de 30/4/2021. Portanto, não há no texto da lei qualquer exigência relativa à inovação em relação à situação fática.**

(...)”

**(MS 38592 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-02-2023 PUBLIC 27-02-2023)**

**“Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. 1. Agravo interno em mandado de segurança impetrado contra o acórdão TCU nº 18.190/2021, que teria condenado a impetrante ao ressarcimento ao erário e pagamento de multa. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. 2. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas. 3. Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

***o efeito interruptivo do prazo prescricional. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento.***

**(MS 38658 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n IVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)**

Assim sendo, verifica-se a adequação da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 e da jurisprudência desta Corte na aplicação dessa norma com múltiplas deliberações da Suprema Corte.

Dito isso, recorro que nos estudos especiais do Processo n.º 32.351/2017-e este Relator se posicionou contrário à previsão expressa na norma regulamentadora interna de que “*Não há limitação quantitativa para a interrupção do prazo prescricional*”, então sugerida pelo corpo instrutivo. Na ocasião, essa indicação se mostrava despropositada ante a ausência de restrição na lei de referência e frente à jurisprudência uníssona do STF até aquela data.

Entretanto, considerando o advento de posicionamentos divergentes pontuais, especialmente no âmbito da colenda Segunda Turma da Corte Constitucional, acolho a proposta ora apresentada pela Segecex/TCDF para que essa questão seja consignada na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, de modo a afastar dúvidas na sua aplicação.

Tenho por suficiente a redação sugerida na minuta da área instrutiva, idêntica à contida na Resolução TCU n.º 344/2022, qual seja: “*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.*”

Semelhantemente, por se tratar de ponto recorrentemente trazido nas defesas perante este Tribunal, deve-se acrescentar à norma o entendimento do STF, e adotado por esta Corte, segundo o qual “*O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal, descrito no inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.*”

Frisa-se, ainda, a adequação da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 quando define, no inciso II do art. 2º<sup>51</sup>, que atos de apuração adotados pelos órgãos da Administração Pública distrital também interrompem a contagem do prazo prescricional.

Recordo que assim constou do voto deste Relator, condutor da Decisão n.º 4.820/2021, proferida pela Corte no bojo dos estudos especiais que resultaram na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021.

“(…)

*Quanto à sugestão de que atos adotados ‘por parte da administração pública do Distrito Federal’ configurem fatores de interrupção do prazo prescricional em comento, como aventado pelo e. Procurador-Geral*

<sup>51</sup> “Art. 2º Interrompe-se a prescrição de que trata o art. 1º:

(…)

II – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, adotado por parte da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

(…)”



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*para o inciso II do art. 2º, entendo que o seu acolhimento caminha no sentido de considerar a atuação da Administração Pública como um todo, enquanto Estado e Poder Público apurando determinado fato, traduzindo, assim, exegese compatível com a Lei Federal n.º 9.873/1999.  
(...)"*

Posteriormente, nessa mesma direção deliberou a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal:

*"EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Prescrição da pretensão punitiva. Transcurso do prazo quinquenal. Inocorrência. Marcos interruptivos. Denegação da segurança. Agravo regimental provido. 1. Na linha da jurisprudência desta Suprema Corte, é possível a aplicação integral da Lei nº 9.873/99, que prevê o prazo prescricional de 5 (cinco) anos aos atos praticados pelo Tribunal de Contas da União. 2. **Por outro lado, segundo a exegese da norma prevista no inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/99, interrompe-se a prescrição da ação punitiva por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato, inclusive quando praticado por outras esferas da Administração Pública federal, e não apenas no âmbito do órgão de controle de competência sancionatória (TCU).** Precedentes. 3. No caso vertente, o próprio Tribunal de Contas da União, em informações, listou os eventos referentes ao contrato firmado pelo agravado que devem ser considerados para fins de interrupção da prescrição, dos quais se infere não ter transcorrido o prazo legal de 5 (cinco) anos. 4. Agravo regimental ao qual se dá provimento."*

(MS 36810 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 22-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022)

No mesmo norte decidiu o TCU no Acórdão n.º 1.803/2023-TCU-Plenário, em 30.08.2023. Destaco o seguinte excerto do voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz:

*"3. Ato contínuo, a ilustre Procuradora-Geral do MPTCU solicitou vistas dos autos, objetivando aprofundar a análise quanto à verificação da existência de possíveis atos inequívocos de apuração, que constituíssem causas interruptivas da prescrição.*

*4. Em síntese, Sua Excelência esclarece que podem ser considerados inicialmente como marcos interruptivos prescricionais os atos ocorridos em 26/4/2012 (Acórdão 981/2012-TCU-Plenário) ; em 17/4/2015 (Acórdão 826/2015-TCU-Plenário) ; e em 2/8/2017 (Instrução de mérito dos pedidos de reexame) , bem como registra a relevância de não se considerar apenas a atuação do TCU nos processos de ressarcimento ao erário, mas também a dos jurisdicionados.*

*5. Nessa seara, ressalta a representante do MPTCU a "relevância na análise da prescrição de quaisquer atos concatenados que, de alguma forma, destinem-se a apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar os danos e recuperar os valores, em caso de ilícitos que causem prejuízos aos cofres públicos, bem como na própria condução do ressarcimento de quantias ao erário".*



6. *Em acréscimo, esclareceu a ilustre Procuradora-Geral que, para "aproveitar a estrutura técnica do Dnit, o Tribunal, ao invés de calcular diretamente o dano ao erário e apurar as devidas responsabilidades, optou por determinar ao jurisdicionado que o fizesse, transferindo a ele a continuidade dos atos de apuração e ações necessárias ao ressarcimento ao erário".*

7. *Nesse contexto, sopesando a complexidade do tema prescricional e considerando diversas peças processuais referentes a eventuais apurações, no Dnit, relativamente às irregularidades objeto de determinações no acórdão recorrido, constituindo causas interruptivas, concluiu o Parquet pela inoccorrência da prescrição, fundada no reconhecimento de que o Dnit, como fazem prova diversas passagens nos autos, agiu de forma diligente, dando continuidade aos procedimentos que visaram, em último caso, ao atendimento às determinações do TCU.*

8. *Para tanto, nos itens 36 a 43 de seu judicioso parecer, a d. Procuradora-Geral traz exemplos de documentação apuratória do Dnit, procedimentos internos e datas interruptivas, tanto na seara dos contratos inquinados quanto das condutas dos fiscais, indicando não haver transcorrido prazo que alcançasse os 03 (três) anos necessários ao reconhecimento, no mínimo, da prescrição intercorrente.*

9. *Revedo a posição anteriormente apresentada e considerando cabível o exame do MPTCU nas condições específicas do presente processo, evoluo no entendimento para acompanhar Sua Excelência, concluindo que não se operou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória." (sublinhei)*

Pois bem. Outro tema relevante para ser enfrentado nos presentes estudos especiais é a necessidade de um maior detalhamento sobre os documentos a serem considerados para fins de interrupção com fulcro no art. 2º, inciso II, da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021<sup>52</sup>.

Conforme salientado pela unidade instrutiva, esse detalhamento teria o propósito de *"melhor amparar o intérprete e proporcionar uma maior uniformização na aplicação da norma prescricional."*

Deve-se lembrar que a prescrição está relacionada com a paz social e a segurança jurídica, de modo que a normatização afeta ao tema não pode redundar em casos que resultem na perpetuação da pretensão da ação estatal por longos períodos, a ponto de se assemelhar à regra da imprescritibilidade, já afastada pelo Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, tenho que este Tribunal, atento a essa preocupação, deve, como premissa, sempre interpretar e aplicar a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, no que tange às hipóteses de interrupção do lustro prescricional (quando se reinicia a contagem do prazo quinquenal), considerado o norte constitucional da matéria, sempre em homenagem ao princípio da segurança jurídica, valor essencial do Estado de Direito.

Lembro que no voto de e-DOC 425F76E0-e, que proferi no bojo do Processo n.º 32.351/2017-e, mencionei a decisão em que o Plenário do STF, no âmbito do MS 25.116/DF, de relatoria do Ministro Ayres Brito, reconheceu, à luz da

<sup>52</sup> "II – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, adotado por parte da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal;"

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

própria Constituição Federal, o prazo de 5 anos como representativo do “tempo constitucional” considerado razoável para resguardar “o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito”.

Portanto, havendo, nas palavras do Ministro Ayres Brito, “uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade”, estabelecido como de 5 anos, não se mostra razoável que se confira interpretação elástica à norma a ponto de se ultrapassar sobremaneira esse paradigma temporal.

Nessa esteira, para se configurar um ato como inequívoco que importe apuração do fato, é fundamental que o ato tenha relação clara com a investigação da irregularidade atribuída ao responsável.

Nesse sentido vem decidindo a Suprema Corte, assim:

*“Ementa: Direito Administrativo. Agravo Interno em Mandado de Segurança. Declaração de inidoneidade pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Prescrição da pretensão punitiva. 1. Agravo interno interposto contra decisão que concedeu a segurança, a fim de considerar nulos, em relação à impetrante, os efeitos dos proferidos pelo TCU, em razão da prescrição da pretensão punitiva. 2. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Precedentes: MS 32.201, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 35.512, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 3. Hipótese em que a Corte de Contas já tinha ciência de irregularidades no contrato desde 2009, mas não diligenciou para apurar a imputação de fraude à licitação, que justificou a pena aplicada à impetrante. 4. **A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva.** 5. O papel do Tribunal de Contas da União no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo, que não pode ser desconsiderado. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção. 6. Agravo interno a que se nega provimento.”*

(MS 38614 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 20-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-03-2023 PUBLIC 22-03-2023)

*Ementa: Direito Processual Civil. Agravo Interno em Mandado De Segurança. Prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas da União (TCU). Ausência*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

de impugnação dos fundamentos da decisão agravada. 1. Agravo interno contra decisão monocrática por meio da qual concedi a ordem para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU. 2. A agravante se limitou a reiterar as razões da peça de informações, sem refutar os fundamentos específicos da decisão recorrida. Repetiu alegações acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e de **atos de investigação que interromperiam o prazo prescricional. No entanto, tais atos não implicavam diretamente os agravados, sendo inábeis para causar a interrupção da prescrição relativa à conduta que lhes foi imputada.** 3. Nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC e do art. 317, § 1º, do RI/STF, cabe à parte agravante impugnar os fundamentos da decisão que pretende reformar. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(MS 37834 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 08-04-2022 PUBLIC 11-04-2022)

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: CARACTERIZAÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

Em casos análogos, **quando o fato em apuração é diferente daquele que justificaria a sanção ou os atos investigativos não chegaram ao conhecimento do apontado responsável, os Ministros deste Supremo Tribunal não têm reconhecido a aplicabilidade dos marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração.** Nesse sentido, por exemplo, as seguintes decisões monocráticas: MS n. 38.534, Relator o Ministro Roberto Barroso (DJe 3.6.2022) e MS n. 37.751, Relator o Ministro Nunes Marques (DJe 22.3.2022).

(...)”

(MS 38288 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 08-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 08-08-2022 PUBLIC 09-08-2022)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: MARCOS TEMPORAIS APLICÁVEIS. PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(...)

Na espécie vertente, **a sanção aplicada pelo Tribunal de Contas da União ao impetrante decorreu de fato inequivocamente apurado**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*desde a instauração da tomada de contas especial pelo Ministério da Educação.*

*A situação de, na fase interna da tomada de contas especial, ter sido imputada a responsabilidade pelo dano ao erário apenas a Cláudio de Moraes Machado não modifica o quadro descrito e a comprovação de que o fato investigado naquela fase é e sempre foi o descumprimento do Convênio n. 9/2006.*

*Como se verifica nos documentos havidos nos autos, o Tribunal de Contas da União cuidou de individualizar a responsabilidade pelas irregularidades na execução daquele convênio, atribuindo ao impetrante apenas aquelas identificadas no período em que presidiu a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração, pelo que **comprovada a identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que justificaram a condenação do impetrante.***

*(...)”*

**(MS 38898 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 09-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-05-2023 PUBLIC 11-05-2023)**

Desse modo, tenho que essa observação deve constar do art. 2º da decisão normativa, como instrumento de objetividade da sua interpretação, com a seguinte redação: “A interrupção da prescrição com fulcro no inciso II exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que venham a justificar o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória.”

Ainda relativamente a esse exercício de necessário cuidado na escolha dos atos a serem considerados para interrupção do quinquênio, insta atentar para a situação de cada responsável, tendo em vista que a pretensão da Corte de aplicar multa ou imputar débito se dá de forma individualizada, em respeito ao devido processo legal administrativo.

No caso de ato inequívoco de apuração, por exemplo, a data da interrupção será a mesma para todos os responsáveis pela irregularidade apurada por meio daquele determinado ato. Já no caso de interrupção na hipótese do inciso I do art. 2º da norma, a interrupção se dará na data da efetiva citação, comunicação de audiência ou notificação de cada responsável.

Sendo assim, mostra-se pertinente consignar que “os *marcos interruptivos são considerados de forma individual, podendo incidir de forma distinta para cada responsável, mesmo que no curso de um mesmo processo.*”

Feitas essas considerações, reproduzo a seguir o texto sugerido pela Segecex/TCDF para indicar na norma, de forma não exaustiva, tipos de atos considerados como causas interruptivas com espeque no art. 2º, inciso II, da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 (atos inequívocos que importam em apuração do fato):

*“§ 4º Para os fins do inciso II deste artigo, consideram-se atos inequívocos que importam em apuração do fato, dentre outros:*

*I – as manifestações de controle externo que representem inflexão com vista à eludicação da matéria, tais como o despacho ou a decisão que ordenar a apuração dos fatos, a decisão que admitir representação ou denúncia, o ato de designação da equipe de*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

*auditoria ou de inspeção, a emissão de instrução, nota técnica, relatório de auditoria, inspeção ou outra ação de controle, a decisão plenária proferida.*

*II – a determinação de conversão ou instauração de Tomada de Contas Especial emitida pelo Tribunal;*

*III – a emissão de relatório de conclusão pela Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE;*

*IV – a emissão de relatório/certificado de auditoria emitido pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF;*

*V – a emissão de manifestação formal de análise da prestação de contas pela unidade técnica competente.”*

Quanto aos documentos atinentes a atos do corpo instrutivo deste Tribunal e do Ministério Público junto à Corte, peço vênias para entender que não devem ser causas interruptivas da prescrição quinquenal.

Para contribuir com o debate, transcrevo excerto de voto lançado pelo Ministro Edson Fachin que conduziu o acórdão adotado no julgamento do MS 35.815:

*(...)*

*A discussão, portanto, reside em saber se a Instrução final da SECEX-BA poderia ser considerada como marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do artigo 2º, II, da Lei 9.873/1999.*

*Da análise dos autos, verifica-se que a Instrução final da SECEX-BA apenas encaminhou os autos, com as conclusões daquela Secretaria, ao Gabinete do Ministro Relator do processo no TCU, a quem competia o julgamento da regularidade das contas e a aplicação da multa, tratando-se, por tanto, de ato de mero expediente.*

*No mesmo sentido, foi o parecer da Procuradoria Geral da República (eDOC 49, p. 7-8):*

*"Ainda quanto ao tema prescrição, extrai-se do inteiro teor do processo de tomada de contas, presente nestes autos judiciais, e da respectiva movimentação processual, que, no lapso compreendido entre os anos de 2008 e 2014, somente foram praticados, no processo TC 015.560/2006-1, meros ade expediente, não enquadrados nos marcos interruptivos da prescrição, previstos no diploma legal destacado, porque desprovidos de caráter decisório ou conteúdo probante apto a configurar efetiva apuração do fato.*

*Nessa quadra, importante pontuar que os atos meramente ordinatórios ou enunciativos não têm o condão de interromper a prescrição punitiva da Corte de Contas, sob pena de se relegar à sua inteira discricionariedade o decurso de um prazo legalmente previsto, corolário da segurança jurídica, direito fundamental do cidadão.*

*Imperioso reconhecer-se, assim, a nulidade da imputação de multa realizada pela Corte de Contas, porque fulminada pela prescrição."*

*Tenho, assim, que **a respectiva instrução final não pode ser considerada como marco interruptivo**, pelo que considero que houve a prescrição da pretensão punitiva da Administração, nos moldes do que já delineado na decisão agravada." (grifos acrescidos)*

*(MS 35815 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13/06/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-07-2023 PUBLIC 05-07-2023)*

A meu sentir, no âmbito do Tribunal de Contas, dada a característica singular do processo de controle externo, a apuração efetiva de qualquer fato só se consuma com o conhecimento do Plenário ou do Relator, nas hipóteses que o



regimento interno e a lei orgânica autorizam a atuação singular de membro do Colegiado. Daí porque somente a respectiva decisão ou despacho singular terá o efeito interruptivo sobre o lustro prescricional de 5 (cinco) anos<sup>53</sup>.

Feito esse registro, acompanho, na essência, as demais sugestões ofertadas pela área instrutiva, com ajustes redacionais, de forma que passe a constar da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021 o que segue:

“Art. 2º-A. Sem prejuízo de outras hipóteses, são considerados atos inequívocos de apuração nos termos do inciso II do art. 2º:

- I. a decisão pelo conhecimento de representação ou denúncia que tratar do fato;
- II. a decisão que conceda medida cautelar ou determine diligências relacionadas ao fato;
- III. a decisão do Plenário que conheça de instruções da unidade técnica, de relatório prévio e final de auditoria ou inspeção, de pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal e de outros documentos atinentes à apuração do fato;
- IV. o despacho singular do Relator ou a decisão que conheça ou delibere sobre o mérito de recurso;
- V. a decisão que determine a conversão do processo ou a instauração de tomada de contas especial;
- VI. a instauração de tomada de contas especial;
- VII. o relatório conclusivo de tomada de contas especial emitido pelo tomador ou pela comissão tomadora;
- VIII. o certificado de auditoria emitido pelo Controle Interno;
- IX. a manifestação do Secretário de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, que encerra a fase interna do processo de tomada de contas especial.”

Especificamente quando a causa interruptiva for decisão do Tribunal (incisos I a V alhures), na hipótese de interrupção do art. 2º, inciso II, da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, penso que deve ser considerada a data do julgamento e não a da publicação da deliberação.

Isso porque, como visto, nesses casos o ato é válido para interromper o lustro prescricional independentemente da ciência de qualquer interessado. Pois o efeito interruptivo da prescrição com fundamento no art. 2º, inciso II, da Lei n.º 9.873/1999 prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

Ainda, cumpre realçar que a decisão decorrente de pedido de vista, regulado pelo art. 98 do RI/TCDF, formulado por Conselheiro, Conselheiro-Substituto convocado ou representante do MPjTCDF, não se traduz em ato capaz de obstar o

<sup>53</sup> Como se verá mais adiante, as instruções das Secretarias de Controle Externo e os pareceres do MPjTCDF, apesar de não serem aptos a interromper a prescrição principal, são atos suficientes para interromper a prescrição intercorrente.



lustru prescricional. Claramente não há equivalência entre esse ato e os marcos interruptivos definidos no art. 2º da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021. Recordo que tal questão chegou a ser debatida em Plenário, especialmente na ocasião do julgamento do Processo n.º 19.900/2011-e.

Penso que o mesmo raciocínio se aplica para a decisão que adia a discussão da matéria, por prazo não superior a trinta dias, com fulcro no art. 99 do RI/TCDF, a partir de proposta do Presidente, de Conselheiro ou de Conselheiro-Substituto convocado.

Esses prazos, a meu ver, devem estar contidos no tempo máximo definido pela norma para o exercício da pretensão pelo Tribunal de Contas. Portanto, entendo que durante o prazo de vista e durante o prazo decorrido entre a proposta de adiamento da discussão e o retorno do feito a julgamento o quinquênio transcorre sem interrupção.

Anoto que é possível extrair esse entendimento do seguinte trecho da decisão adotada pelo Ministro Roberto Barroso em 03.05.2023, no bojo da AP 864/DF:

“(...)

*9. O processo foi a julgamento em sessão plenária realizada no dia 10.11.2022, oportunidade em que meu voto foi acompanhado pelos eminentes Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Rosa Weber. Pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça.*

*10. Considerados os marcos temporais, a pretensão punitiva prescreveria em 02.12.2022, pois o recebimento da denúncia ocorreu em 02.12.2010 e a pena aplicada (5 anos e 3 meses de reclusão) faz incidir o disposto no art. 109, III, do Código Penal<sup>54</sup>.*

*11. Em 01.12.2022, um dia antes do advento do termo prescricional, portanto, foi protocolado o Acordo de Não Persecução Penal, por mim homologado na mesma data tendo em vista a observância dos pressupostos formais previstos no caput do art. 28-A do Código de Processo Penal.*

(...)” (sublinhei)

Note-se que o pedido de vista dos autos realizado pelo Ministro André Mendonça, mencionado no parágrafo 9 transcrito alhures, não interrompeu o prazo prescricional, conforme se nota nos parágrafos 10 e 11 da aludida decisão.

### DOS MARCOS SUSPENSIVOS

Sobre esse tópico, a Segecex/TCDF se pronunciou no parágrafo 53 da Informação n.º 14/2023-ATE.

A unidade instrutiva afirmou que, em relação ao disposto no art. 3º da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, a sua proposta contempla “*apenas um marco adicional geral para contemplar o lapso decorrente do atendimento de requerimentos*”

<sup>54</sup> “Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1o do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

(...)

III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito.”



*que impeçam o regular andamento do processo, no intuito de que tais demandas não impliquem em eventual dilação processual que culmine na incidência da prescrição.”*

Ademais, reportou que *“foram detalhados os marcos suspensivos, de maneira especificar seu início e término.”*

Com as devidas vênias, entendo que a proposta não deve ser acolhida. A meu ver, não foram apresentadas justificativas para as alterações propostas suficientes para alterar o regramento vigente, considerando a premissa de que a norma que trata de prescrição não deve sofrer modificações constantes.

Ressalto que desde o início da vigência da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, em 1º.01.2022, este Plenário não se ocupou de debates sobre os marcos suspensivos, o que por si só revela a desnecessidade de alteração normativa.

Sem embargo, menciono que as sugestões do corpo instrutivo mereceriam uma maior reflexão. Por exemplo, quando aponta que a suspensão no caso de prorrogação de prazo deveria se dar *“entre a data do protocolo do pedido e o término do novo prazo concedido”*. Por força do art. 172, § 2º, do RI/TCDF, os pedidos de prorrogação de prazo deverão ingressar no Tribunal antes do vencimento do prazo fixado. Portanto, entre a data do protocolo do pedido e o vencimento do prazo original não há motivo para explicitar a incidência da suspensão da prescrição. Raciocínio semelhante se aplica ao proposto em relação ao parcelamento de multa ou débito.

Também em relação à suspensão decorrente de apresentação de fatos novos ou elementos adicionais de defesa, entendo que seja necessário avaliar o impacto desses fatos ou elementos no exame que estiver sendo empreendido, de modo que a redação vigente se mostra mais adequada do que a fixação prévia de suspensão *“entre a data da apresentação e a decisão que apreciar a questão”*. Por exemplo, se o fato ou elemento carreado ao feito for considerado pela área instrutiva como irrelevante para a análise do caso, nem mesmo haverá de se computar qualquer suspensão em razão dos novos documentos juntados.

### DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

A respeito desse ponto, a Segecex/TCDF se manifestou nos parágrafos 54/63 da instrução.

A Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 02/2023 sugere que o tema seja disciplinado em ato normativo próprio de cada tribunal de contas:

*“Com relação à hipótese de prescrição intercorrente, a falta de previsão expressa quanto a prazo menor que o da prescrição ordinária justifica-se pela diversidade de legislações e normativos locais que tratam dessa matéria. Por isso, em atenção à autonomia e às peculiaridades de cada Tribunal de Contas, a prescrição intercorrente deverá ser disciplinada por ato próprio.”*

Recordo a posição deste Colegiado externada na Decisão n.º 4.314/2021, de 17.11.2021, que assim dispõe:

*“III. firmar entendimento que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, as pretensões*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da **Lei Federal n.º 9.873/1999**, no que couber;” (grifei)

De se registrar que, embora o art. 1º, § 1º, da Lei Federal n.º 9.873/1999 preveja que incide a prescrição intercorrente “no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho”, tal tipologia de prescrição não foi inicialmente incorporada na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, tendo em vista que não foi aplicada pelo STF nos precedentes que embasaram os estudos especiais levados a efeito no Processo n.º 32.351/2017-e (MS 32.201, MS 35.512, MS 37.373, MS 37.586, MS 35.430, MS 36.780 e MS 35.953, por exemplo).

Frisa-se que a Decisão n.º 4.314/2021 foi prolatada por esta Corte sob a premissa principal de seguir o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria em relação ao TCU.

Inclusive, constou expressamente do voto condutor da Decisão n.º 4.314/2021 que esta Corte iria adotar os dispositivos da Lei Federal n.º 9.873/1999, o que é diferente de defender a aplicação ou a incidência direta daquela norma nos processos que tramitam no TCDF.

Por pertinente, vejamos o seguinte trecho do aludido voto:

“(…)

*A proposta é de seguir o posicionamento do Supremo sobre a matéria, o que implica, in casu, por via de consequência, valer-se das disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999.*

*Faço questão de externar esse preciosismo terminológico porque não desconheço que a referida lei não foi recepcionada no Distrito Federal, e, tampouco, que o Superior Tribunal de Justiça afirmou, no bojo do AgRg no AREsp 509.704/PR e do REsp 1.522.753/PR, que a Lei Federal n.º 9.873/1999 é inaplicável nos estados e municípios, “em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal”.*

*Entretanto, de igual modo, não se deve ignorar que o mesmo **STJ** possui entendimento assente no sentido de que a Lei **Federal** n.º 9.784/1999<sup>55</sup> aplica-se de forma subsidiária no âmbito **estadual** e **municipal**, quando inexistente lei específica regulando a matéria, “tendo em vista que se trata de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus demais órgãos”.*

*Vejamos:*

*“RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. **PRAZO DECADENCIAL**. SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ.*

*[...]*

*10. A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local. Precedentes do STJ.”*

*(REsp 1.148.460/PR, Rel. **Min. Castro Meira**, Segunda Turma, DJe de 28.10.2010)*

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. POLICIAL MILITAR DO DISTRITO FEDERAL EXPULSO DA CORPORACÃO A BEM DA DISCIPLINA. DEPENDENTES. PAGAMENTO DE PENSÃO. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO. IMPOSSIBILIDADE. **DECADÊNCIA***

<sup>55</sup> Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

**ADMINISTRATIVA. LEI 9.784/99. APLICABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.**

[...]

2. Ausente lei local específica, a Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, tendo em vista que se trata de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus demais órgãos. Precedentes do STJ.

(REsp 852.493/DF, Rel. **Min. Arnaldo Esteves Lima**, Quinta Turma, DJe de 25.8.2008)

Diante disso, penso que seria incompreensível no mundo jurídico permitir-se a aplicação subsidiária nos Estados-membros da Lei Federal n.º 9.784/1999, que trata da decadência no âmbito administrativo, e se impedir que o mesmo ocorra em relação à Lei Federal n.º 9.873/1999, que cuida da prescrição, até porque a decadência e a prescrição são institutos jurídicos de mesma envergadura, e constituem, igualmente, corolários do princípio-garantia constitucional da segurança jurídica.

Por outro lado, ainda que fosse afastada a ideia de se recorrer ao que vem sendo decidido pelo STF, e necessário fosse identificar a melhor norma para colmatar a lacuna legislativa, estou convicto de que a Lei Federal n.º 9.873/1999 seria a fonte mais apropriada a ser aplicada também por analogia.

Naturalmente, não é necessário que a norma possua qualquer campo de incidência no ordenamento jurídico do DF para que possa ter seus preceitos invocados por analogia. Até porque, se a lei fosse diretamente aplicável, não haveria que se falar em analogia legis.

Conforme o próprio Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima consignou no parágrafo 68 do parecer ministerial, “Sabe-se que é regra basilar de hermenêutica jurídica que a aplicação da analogia exige **similitude** de objetos, isto é, **congruência** entre as razões fáticas de determinada norma e a situação, aparentemente, sem solução jurídica”.

Partindo dessas premissas, tendo o STF decidido que a Lei Federal n.º 9.873/1999 é a que deve regular a pretensão punitiva do TCU em processos de natureza idêntica aos jurisdicionados ao TCDF, no exercício do controle externo, não vislumbro outra norma (fonte) que trate de objeto tão assemelhado, com tamanha especificidade.

Neste momento, por representar didaticamente meu entendimento sobre a quaestio, peço vênua para reproduzir excerto da lição do Professor **Fernando Dias Menezes de Almeida**, da Faculdade de Direito da USP<sup>56</sup>:

“Em suma: **a supressão de lacuna do ordenamento jurídico, recorrendo-se à analogia, não significa afirmação da incidência da lei cujos preceitos, analogicamente, são invocados.**

Nesse sentido, **o fato de a supressão de lacuna do Direito estadual dar-se pela invocação analógica de norma federal, sendo a lacuna em matéria de competência legislativa privativa dos Estados, não importa violação da repartição de competências.**

Isso porque a aplicação de regra por analogia não se dá mediante decisão do legislador federal – que, na hipótese, não teria competência para criar regra aplicável aos Estados – mas sim por decisão do Poder Judiciário, ou da própria Administração – no caso, estadual.

<sup>56</sup> COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ANALOGIA – BREVE ENSAIO A PARTIR DE DECISÕES JUDICIAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 102, p. 357/370.



**Assim, ao decidir-se por analogia, não é uma norma federal que incide, mas uma norma estadual, que é inserida no ordenamento jurídico (parcial<sup>57</sup>) de determinado Estado federado, mediante uma decisão da autoridade competente para aplicação do Direito estadual ao caso concreto.**

Essa norma estadual, criada por analogia, pode ser elaborada a partir de elementos extraídos de normas vigentes no **Ordenamento Jurídico do Brasil**, aí concebido como um todo único, independentemente de se considerarem suas frações parciais próprias do regime federativo” (grifos acrescidos)

Feitas essas considerações, cumpre ainda recordar que o próprio **STJ**, em outro caso, entendeu cabível, por analogia, a aplicação de prazos prescricionais, no âmbito do DF, fundados em legislação federal:

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SINDICÂNCIA. REGISTRADOR. OFÍCIO DE IMÓVEIS. CONDENAÇÃO À PENA DE MULTA. PRENOTAÇÃO. CANCELAMENTO APÓS O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS. OBRIGATORIEDADE. DETERMINAÇÃO IMPOSTA EM VISITA DE INSPEÇÃO. NORMAS TÉCNICAS IMPOSTAS PELO JUÍZO COMPETENTE. DESCUMPRIMENTO. ARTIGOS 30, INCISO XIV, 31, INCISO I E V, 32, INCISO II, E 33, INCISO II, DA LEI Nº 8.935/1994. **PRAZO PRESCRICIONAL. APLICAÇÃO DA LEI 8.112/1990. ANALOGIA LEGIS. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. MODIFICAÇÃO DO FATO IMPUTADO. NÃO VERIFICAÇÃO. INDIVIDUALIZAÇÃO DA MULTA PARA CADA FATO OU ATO. REGULAMENTAÇÃO DA PENA DE MULTA. DESNECESSIDADE.** (...).

2. O fato de a Lei nº 8.935/1995 ser omissa quanto aos prazos prescricionais para cada uma das possíveis penas disciplinares nela previstas (repreensão; multa; suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta; e perda da delegação) não viola o § 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”. **Tal omissão pode ser suprida mediante a aplicação da analogia legis.**

3. O exercício, mesmo de delegatários, de função ou atividade pública aproxima os registradores de cartórios de imóveis dos servidores públicos quanto ao dever de bem cumprir as suas tarefas, estando sujeitos, todos, a sanções disciplinares. Permite-se, assim, **lançando mão da analogia legis, aplicar, no caso concreto, relativo ao DISTRITO FEDERAL, os prazos prescricionais pertinentes aos servidores públicos da União.**

(...)”.

(STJ – RMS: 22935 DF 2006/0226975-0, Relator: Ministro **Castro Meira**, Data de Julgamento: 27/11/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/12/2012)” (destaques originais)

Note-se, ainda, o que também restou assente no voto condutor da Decisão n.º 4.314/2021:

“Dito isso, importa também esclarecer que a utilização das disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999 pelo TCDF, para a pretensão punitiva, deve-se dar de maneira integral, **quanto a todos os dispositivos cabíveis** – quanto aos prazos, ao termo inicial e às causas interruptivas, inclusive. Pois, como visto, assim foram as deliberações do STF.” (grifei)

<sup>57</sup> Posto tratar-se de membro da federação.



Por certo, sendo a prescrição intercorrente cabível aos processos de controle externo, há deliberação plenária que dá amparo à sua aplicação no âmbito deste Tribunal.

Feitas essas considerações, tem-se que as discussões mais recentes sobre o tema no Plenário desta Corte de Contas têm sinalizado claramente para essa evolução do entendimento do Plenário sobre a temática, no sentido de que o TCDF de fato passe a considerar a prescrição intercorrente trienal em suas deliberações.

Nesse sentido, destaco a discussão ocorrida na sessão ordinária do dia 23.11.2022, quando do julgamento do Processo n.º 00600-00002229/2022-24-e, no qual o corpo instrutivo deste Tribunal, no item II das sugestões aduzidas ao Pleno mediante a Informação n.º 197/2022 – SECONT/DICONT3, manifestava-se expressamente no sentido de este Tribunal “fixar o entendimento de que **NÃO É APLICÁVEL A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**, disposta no art. 1º, § 1º, da Lei 9783/1999, aos processos de competência desta Corte de Contas:(...)”

Entretantes, o e. Relator daquele feito, Conselheiro Renato Rainha, divergindo da unidade instrutiva, defendeu a possibilidade desta Corte de Contas reconhecer a prescrição intercorrente, tendo assim consignado em seu voto, condutor da Decisão n.º 4.910/2022, acolhido por unanimidade<sup>58</sup> pelo Plenário:

*“Nessa linha de entendimento do STF, este Tribunal de Contas prolatou a Decisão Normativa TCDF nº 5/2021, cuja expedição levou em consideração, entre outros, estes pressupostos, (i) as disposições da Lei Federal nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, no que couber; (ii) os princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com julgados do Supremo Tribunal Federal, em especial aqueles de repercussão geral alusivos aos Temas 897 e 899; (iii) o disposto nos arts. 23 e 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018; (iv) a necessidade de fixação de critérios e orientação aos jurisdicionados e às unidades técnicas do Tribunal sobre a aplicação do instituto da prescrição.*

*À luz desses parâmetros, que **indicam a aplicação da prescrição quinquenal e da prescrição intercorrente aos processos submetidos a julgamento deste Tribunal de Contas** nos quais são deduzidas as pretensões punitiva e de ressarcimento, e à vista dos elementos informativos carreados para os autos, nada a objetar ao entendimento de que não se verifica a prescrição quinquenal no caso desta Tomada de Contas Especial. É o que se pode concluir da relação de eventos a seguir exposta e que consta da Informação nº 097/2022 - 3ª DICONT (Peça 4):*

*(...)” (grifei)*

<sup>58</sup> Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participou o representante do MPJTCD, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

Mais recentemente, note-se a apreciação desse assunto específico pelo STF:

*“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PELO TCU. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ATOS QUE DESCARACTERIZAM A INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. Agravo interno em mandado de segurança impetrado por estaleiro declarado inidôneo para licitar por 5 (cinco) anos em virtude da prática de fraude a licitações. Alegação de prescrição intercorrente da pretensão punitiva e de inaplicabilidade da Lei nº 8.443/1992. 2. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Estabelece também o prazo trienal para a prescrição intercorrente.** 3. No presente caso, não ocorreu a alegada prescrição intercorrente, uma vez que a Corte de Contas adotou providências para dar andamento à tomada de contas especial. Ademais, a ausência da íntegra do procedimento impede o reconhecimento da alegada prescrição no âmbito deste writ. 4. Agravo a que se nega provimento.”*

(MS 37801 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

Também impende destacar que a Ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do acórdão proferido pela Primeira Turma do STF no **MS 38.800**, julgado no Plenário Virtual do Pretório Excelso no período de 25.11.2022 a 02.12.2022, assim anotou:

*“7. Embora a apreciação do Tema 899 tenha se limitado a assentar a prescrição quinquenal, nos termos da Lei n. 6.830/1980, a partir da formação definitiva do título executivo, que é a decisão final do Tribunal de Contas, aspectos referentes à prescrição intercorrente na formação do débito também foram objeto de manifestação no voto do Ministro Gilmar Mendes, no mesmo sentido da jurisprudência prevalecte neste Supremo Tribunal.” (g.n.)*

Naquele processo, a Corte Suprema efetivamente reconheceu a possibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente em processo que tramitava no Tribunal de Contas da União, tendo a mencionada Relatora delimitado a controvérsia ali instalada desta forma:

*“8. No caso agora analisado, o que se discute é a consumação da prescrição intercorrente para a exigibilidade de futuro título executivo, a partir do decidido no acórdão apontado como coator.  
(...)”*



*Na espécie vertente, a impetrante sustenta a prescrição trienal das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário pela Administração, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999<sup>59</sup>, pois ‘foi interposto recurso de revisão pela Impetrante em 18 de dezembro de 2017, que somente foi julgado em 1º de junho de 2022. Ou seja: transcorridos bem mais de três anos’.*  
(...)”

Cita-se, ainda, o **MS 36.780/DF** e o **MS 35.883/DF** como exemplos de outros processos relacionados ao TCU em que a Corte Constitucional apreciou a prescrição intercorrente.

Assim sendo, em linha de convergência com a Segecex/TCDF, sou pela inclusão expressa da prescrição na modalidade intercorrente no normativo que rege a matéria no TCDF.

Quanto à redação, acompanho, na essência, o propugnado pela unidade instrutiva, com ajustes.

Assim como no caso da prescrição principal, mostra-se pertinente que a norma preveja certo detalhamento das causas interruptivas, não de maneira exaustiva, mas com o intuito de facilitar a compreensão e o manuseio da norma.

Não se pode obliterar que a prescrição se revela como instituto jurídico para preservação de direitos constitucionais dos administrados frente à inércia estatal na apuração de determinado fato. Desse modo, por certo, uma premissa para que ocorra a interrupção do prazo prescricional, ainda que na modalidade intercorrente, é a de que se trate de ato suficiente para afastar eventual alegação de inércia do Poder Público.

Convergindo com a área instrutiva, tem-se que as causas interruptivas e suspensivas da prescrição principal também interrompem e suspendem a prescrição intercorrente. Mas esta última não se limita àquelas causas uma vez que, para interromper a prescrição intercorrente basta a ocorrência de ato que evidencie o andamento regular do processo, suficiente para revelar que o feito não restou “paralisado”, na dicção da Lei Federal n.º 9.873/1999.

Por exemplo, um despacho de mera tramitação de processo da unidade instrutiva para o Relator, na forma do art. 1º, inciso III, da Resolução TCDF n.º 140/2001<sup>60</sup>, é suficiente para interromper a prescrição intercorrente, já que se trata de ato que evidencia o andamento dos autos à luz do regulamento de tramitação de processos na Corte e, conseqüentemente, integra a cadeia de procedimentos necessários e essenciais para o curso das apurações.

Esse mesmo ato, contudo, não pode servir para interromper a prescrição principal, pois não se enquadra em nenhuma das hipóteses elencadas no art. 2º da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021. Isso porque não é ato de citação, comunicação de audiência ou notificação, nem de apuração do fato, tampouco é decisão recorrível ou se relaciona com tentativa de solução conciliatória.

<sup>59</sup> “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”.

<sup>60</sup> Disciplina a tramitação de processos no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal.



Semelhantemente, a instrução do corpo instrutivo do Tribunal, o parecer ministerial, bem como as decisões decorrentes de pedido de vista, regulado pelo art. 98 do Regimento Interno, e de adiamento da discussão da matéria, com base no art. 99 da mesma norma, são aptos a interromperem a prescrição intercorrente, pois denotam o andamento do processo, mas não serão considerados pelo TCDF como marcos interruptivos da prescrição principal, conforme já discutido em tópico precedente deste voto.

Nessa perspectiva, atos atinentes a pedidos e concessões de vista/cópia dos autos a interessado ou responsável, emissão de certidões, prestação de informações, juntadas de procuração ou subestabelecimento, além de não interromperem a prescrição quinquenal, também não interrompem a intercorrente, haja vista que, embora sejam atos processuais previstos no regimento interno e na lei orgânica do TCDF, não são atos pertencentes à cadeia de procedimentos necessários e essenciais para o deslinde das apurações pelo Tribunal.

Registre-se que, nesse diapasão é o § 1º do art. 8º da Resolução TCU n.º 344/2022:

*“§ 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.”*

E a Corte de Contas Federal vem decidindo nessa linha, a exemplo do deliberado nos Acórdãos n.ºs 2.722/2022-TCU-Plenário, 9.259/2022-TCU-1ª Câmara, 10.458/2022-TCU-1ª Câmara, 10.469/2022-TCU-1ª Câmara, 10.470/2022-TCU-1ª Câmara, 8.495/2022-TCU-2ª Câmara, 8.512/2022-TCU-2ª Câmara, 8.566/2022-TCU-2ª Câmara e 9.379/2022-TCU-2ª Câmara.

Outra questão que me parece importante para a presente discussão é o marco inicial para a contagem do prazo trienal da prescrição intercorrente. Essa reflexão é relevante para que haja a melhor distinção entre as duas modalidades de prescrição – principal e intercorrente – para além das causas interruptivas.

Como a prescrição intercorrente se refere ao andamento regular do processo, evidente que para o seu reconhecimento deve existir um processo. Note-se que a Lei Federal n.º 9.873/1999 aduz que a prescrição intercorrente incide “*no procedimento administrativo paralisado*”. Ou seja, sem procedimento (ou processo) não se cogita da aludida prescrição. Não há, desse modo, vínculo direto entre a prática do ato ou a ocorrência do fato e o início do prazo prescricional trienal, como existe em relação ao quinquenal. Trata-se, assim, de modalidade especial de prescrição que só ocorre dentro do processo.

Tem-se, por exemplo, que com a ocorrência de determinado ato se inicia o prazo da prescrição principal, mas, caso ainda não haja processo tratando da irregularidade, não se cogita da prescrição intercorrente. Assim, nessa situação, passados quatro anos do ato o prazo quinquenal da prescrição principal ainda não se exauriu e o prazo trienal da intercorrente sequer se iniciou.

Importante que aqui se entenda procedimento administrativo ou processo de uma forma ampla o suficiente para considerar a atuação estatal formalizada em autos, não necessariamente em um mesmo processo. Lembre-se que



para os marcos interruptivos são considerados atos da Administração Pública do DF e do Tribunal de Contas, a revelar o agir do Poder Público. Portanto, entendo que os prazos da prescrição trienal não são influenciados pela passagem da apuração da fase interna para o controle externo, por exemplo.

A respeito do termo *a quo* para a prescrição intercorrente, o TCU, mediante o Acórdão n.º 534/2023-TCU-Plenário, de 22.03.2023, assim deliberou:

*“9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8º da Resolução nº 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução;”*

Especificamente sobre esse ponto, apesar das diferenças entre a Resolução TCU n.º 344/2022 e a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, mormente quanto ao marco inicial para a contagem do prazo da prescrição principal, considero que o entendimento fixado pelo TCU no referido acórdão pode ser adotado pelo TCDF.

A partir do cotejo do disposto no art. 2º da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021<sup>61</sup>, não vislumbrei situação em que a mencionada regra estabelecida pelo TCU deixaria de indicar a data correta para o início do cômputo da prescrição intercorrente à luz do normativo desta Corte.

Declinadas essas considerações, é essa a redação que proponho em relação à prescrição intercorrente:

*“Art. 3º-A. 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 O marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal.*

*§ 2º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, tais como:*

*I – a instrução realizada pela unidade técnica e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal;*

*II – a movimentação processual prevista no regulamento de tramitação de processos no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e a movimentação entre setores da unidade técnica que objetive a instrução do processo;*

*III – o ato da autoridade competente que inclua o processo em pauta;*

*IV – a retirada do processo da pauta de julgamento em atendimento a pedido apresentado pelo responsável ou interessado;*

<sup>61</sup> “Art. 2º Interrompe-se a prescrição de que trata o art. 1º:

*I – pela citação, comunicação de audiência ou notificação, inclusive por meio de edital;*

*II – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, adotado por parte da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal;*

*III – pela decisão condenatória recorrível proferida pelo Tribunal que aplique sanção ou impute débito ao responsável;*

*IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal.”*



V - as decisões decorrentes de pedido de vista, regulado pelo art. 98 do Regimento Interno, e de adiamento da discussão da matéria, com base no art. 99 da mesma norma.

§ 3º As causas interruptivas e suspensivas da prescrição principal também impedem ou suspendem a prescrição intercorrente.

§ 4º Não interrompem a prescrição intercorrente o pedido e a concessão de vista ou cópia dos autos a interessados ou responsáveis, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não evidenciem o andamento regular do processo.

§ 5º A apuração da responsabilidade funcional de que trata o *caput* somente ocorrerá para processos autuados a partir de 1º de janeiro de 2024.”

#### DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO:

Nos parágrafos 64/67 da Informação n.º 14/2023-ATE, a Segecex/TCDF discorreu sobre a sua proposta no sentido de que o reconhecimento da prescrição não impeça o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, mas apenas impede a aplicação de sanção ou a imputação de débito. Veja-se:

*“Art. 7º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede o julgamento das contas ordinárias ou extraordinárias, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, mas apenas a aplicação de sanção e a imputação de débito.*

*Parágrafo único. Constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o Tribunal determinará o arquivamento do feito, com resolução de mérito, salvo se entender pelo seu prosseguimento, considerando, entre outros fatores:*

*I – a materialidade dos atos e fatos objeto do processo, tendo por parâmetro o valor fixado para processamento das tomadas de contas especiais sob o rito ordinário;*

*II – a relevância dos atos e fatos objeto do processo;*

*III – a realização ou não de audiência ou citação dos responsáveis, no momento do reconhecimento da prescrição.”*

Alega que essa medida seria necessária para garantir o exercício das competências constitucionais da Corte para julgamento de contas e para requerer providências em matérias sob sua jurisdição, mesmo no caso da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.



Apoiou-se, em especial, na Resolução TCU n.º 344/2022<sup>62</sup> e na Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 2/2023<sup>63</sup>, que preveem dispositivos semelhantes.

Sobre o tema, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, anoto que, a meu sentir, ao ser reconhecida a prescrição, todas as demais questões meritórias encontram-se prejudicadas. De forma objetiva, tem-se que, processualmente, a prescrição é questão prejudicial de mérito.

Inclusive, o item 13 da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 02/2023 prevê que “A ocorrência da prescrição ou da decadência deverá ser apreciada em prejudicial de mérito.” (g.n.)

Nessa esteira, colaciono a seguinte lição doutrinária<sup>64</sup>:

“(…)

1. A prescrição é instituto de direito material, mas que progressivamente vem ganhando espaço no cenário processual, especialmente após a publicação da Lei nº 11.280/2006 – que tornou possível a decretação de ofício do instituto, equiparando-o a decadência.

**Seu escopo é impedir o exame meritório, caso tenha a parte autora retardado em demasia o tempo para ingresso com demanda judicial. Não impede propriamente o ajuizamento da demanda, mas sim impede a pretensão a um juízo de mérito, em razão do reconhecimento de uma prejudicial, a qual determina a extinção do feito como se o mérito houvesse sido enfrentado (art. 269, IV do CPC).**

(…)” (grifei)

O julgamento das contas carece do enfrentamento do mérito. Não é possível se chegar à conclusão sobre a regularidade, a regularidade com ressalvas ou a irregularidade das contas sem adentrar ao exame de mérito.

Ademais, o julgamento das contas, em especial no caso de irregularidade, além de não se restringir à imputação de débito ou aplicação de multa, não diz respeito a um ato meramente declaratório. O julgamento realizado pelo Tribunal não tem por finalidade apenas certificar uma situação jurídica pré-existente. É somente o julgamento pela Corte que pode concluir por eventual irregularidade das contas. É a partir dele que nascem os efeitos jurídicos ou factuais, não constituindo a deliberação do Tribunal em singela declaração.

O acórdão dessa natureza exarado pelo TCDF pode ter outros efeitos práticos na vida do responsável, ainda que fora do âmbito do controle externo. O gestor pode, por exemplo, ter seu nome incluído em lista de pessoas que tiveram suas contas julgadas irregulares, pode enfrentar óbices para nomeação em cargo em

<sup>62</sup> “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.”

<sup>63</sup> “15. Quando evidenciadas a relevância e a materialidade do processo, disciplinadas em ato normativo próprio do Tribunal de Contas, 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.”

<sup>64</sup> UBIN, Fernando. A aplicação processual do instituto da prescrição. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3088, 15 dez. 2011.



comissão, e sofrer consequências na esfera política, apesar de o art. 4º-A da Lei Complementar n.º 64/1990, incluído pela Lei Complementar n.º 184/2021, ter afastado a inelegibilidade de que trata o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n.º 64/1990 quando da não imputação de débito.

Compartilho do posicionamento do Ministro Antônio Anastasia no Processo TC 008.702/2022-5, que tratou dos estudos empreendidos pelo TCU que resultaram na Resolução TCU n.º 344/2022:

*“47. Deixo de acolher a sugestão do Ministério Público junto ao TCU de acréscimo dos parágrafos 1º e 2º ao art. 2º com o seguinte teor:*

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

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

*48. Com as devidas vênias, entendo que somente é declaratória a decisão que julga contas regulares. **Por outro lado, entendo que é constitutiva a decisão que julga contas irregulares porque, neste caso, referida decisão constituiu situação jurídica nova para o titular das contas. Por essa razão, entendo que a incidência da prescrição atinge também o julgamento das contas. Caso contrário, poderia o Tribunal julgar as contas do administrador público em tempo indeterminado, o que, a meu ver, compromete o princípio da segurança jurídica.***

*49. **Alinho-me, no ponto, ao entendimento externado pela Ministra Rosa Weber no MS 35.536 no sentido de que há uma pretensão de exigir contas que sofre os efeitos do decurso do tempo. Por esses fundamentos, portanto, deixo de acolher as sugestões do MPTCU para esse artigo. E, pelos mesmos motivos, deixo de acolher a emenda do Ministro Jorge Oliveira que propõe nova redação ao art. 4º, na mesma linha da proposta do MPTCU ora não acolhida.***

Em outro momento, no mesmo processo, Sua Excelência asseverou deste modo:

*“17. Entende o Ministro Bruno Dantas que “Para entendê-la como constitutiva, teríamos que defender que a irregularidade no manejo do dinheiro público só surgiria após a decisão do Tribunal, o que não é o caso”.*

*18. Na realidade, todos os julgamentos dizem respeito a fatos pretéritos. No crime de homicídio, a morte já ocorreu, mas a condenação do autor do crime é de natureza constitutiva porque coloca o réu em nova situação jurídica. De igual modo, não é a decisão do TCU que constitui o dano, ocorrido muito antes disso, mas é a decisão deste Tribunal que constitui o autor do ilícito em nova situação jurídica, motivo pelo qual referida decisão é de natureza constitutiva.*

*19. Portanto, com as devidas vênias, continuo acreditando ser de natureza constitutiva a decisão desta Corte de Contas que julga contas irregulares.”*

Registre-se que naquele mesmo feito do TCU assim consignou o Ministro Aroldo Cedraz:



“11. Alinho-me ainda à compreensão do Relator quanto à natureza constitutiva, e não meramente declaratória, da decisão que julga contas irregulares. Sabe-se que a condenação pela irregularidade de contas pode gerar efeitos ao responsável que vão além da condenação em débito e da sanção típicas do processo de controle externo, a exemplo da inelegibilidade declarada pela Justiça Eleitoral por força do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18/5/1990. Não por outro motivo esta Corte encaminha ao Tribunal Superior Eleitoral a lista de responsáveis com contas julgadas irregulares. É também essa uma das razões para o elevado índice de judicialização contra acórdãos condenatórios proferidos por esta Corte em período eleitoral. Ainda que não haja débito, concordo com a Procuradora-Geral do MPTCU quanto à inconveniência de se proceder ao julgamento de contas em processo com prescrição reconhecida, que gera custos ao Tribunal para decisão sem efeitos práticos. Ante a evidente sucumbência que o julgamento pela irregularidade de contas traz ao responsável, deve também sobre essa pretensão de natureza sancionatória incidir a prescrição. Curvo-me, no entanto, ao que restou decidido pelo Colegiado, em sentido diverso.”

O precedente do Supremo Tribunal Federal apontado pelo Ministro Antônio Anastasia (MS 35.536) foi transcrito, em parte, por este Relator no voto condutor da Decisão n.º 4.314/2021, desta forma:

*“Digno de nota é o que dispôs, também, a Ministra Rosa Weber no MS 35.536/DF, em 09.03.2018:*

*“1. A segurança jurídica consubstancia garantia da mais elevada envergadura, veiculada no rol das cláusulas pétreas, cujo núcleo essencial não admite supressão, sequer por força de atuação do Poder Constituinte Derivado (art. 60, § 4º, da Magna Carta).*

*(...) quanto ao **ressarcimento ao erário** aparelhado em decisão do TCU, a controvérsia suscita, a meu ver, debate sobre etapa anterior, qual seja, a da **tomada ou prestação de contas**, que não envolve pretensão propriamente ressarcitória, mas de **exigir contas**. Ressalvados casos especiais, como o da prestação de contas de quantias recebidas pelo advogado de seu cliente (art. 25-A da Lei nº 8.906/1994), **a pretensão de exigir contas está regulada pelo prazo prescricional** decenal do art. 205 do Código Civil, como se extrai de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 449.544/MS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti; AgRg no AREsp 642.576/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; e AgRg no AREsp 616.736/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão)”* (destaques acrescentados)

Extraí-se desse julgado que a própria pretensão de exigir a prestação de contas se submete ao limite temporal em prol da segurança jurídica, e não somente as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário.

Caso contrário, seria preciso afirmar que o gestor público está obrigado a prestar contas ao Tribunal por prazo indefinido. Inclusive porque para se realizar o julgamento das contas será preciso respeitar o devido processo legal administrativo, com a participação do responsável que, com o passar do tempo, será alijado de sua capacidade de defesa.

Sobre a incidência da prescrição sobre a pretensão de exigir o



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

cumprimento de certo dever jurídico, trago a lição de Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho<sup>65</sup>:

“(…)

*Todavia, consoante já se demonstrou, a **prescrição** não atinge o direito de ação — que sempre existirá —, mas, sim, a **pretensão que surge do direito material violado**.*

*E o que se entende por pretensão?*

***Pretensão** é a expressão utilizada para caracterizar o **poder de exigir de outrem, coercitivamente, o cumprimento de um dever jurídico**, vale dizer, é o poder de exigir a submissão de um interesse subordinado (do devedor da prestação) a um interesse subordinante (do credor da prestação) amparado pelo ordenamento jurídico.*

“(…)”

Há, portanto, uma relação entre pretensão e exigibilidade. Se a pretensão se encontra fulminada, não se pode falar na faculdade de exigir a prestação de contas.

O Tribunal e, em última análise, a sociedade, tem de fato o direito subjetivo a saber sobre a regularidade das contas de gestores. Esse direito é, por força do modelo constitucional, exercido por intermédio da atuação da Corte de Contas. Ocorre que, embora a prescrição não atinja diretamente esse direito, ela exaure a pretensão, traduzida, *in casu*, no poder de exigir dos responsáveis a prestação de contas.

Neste momento, vale mencionar que a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu, em 17.10.2023, no bojo do REsp 2.088.100/SP, que a prescrição impede tanto a cobrança judicial quanto a cobrança extrajudicial da dívida, enfatizando o largo alcance do instituto em comento.

Por pertinente, reproduzo a ementa do referido julgado da Corte de Justiça:

**“DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO PRESCRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO. INSTITUTO DE DIREITO MATERIAL. DEFINIÇÃO. PLANO DA EFICÁCIA. PRINCÍPIO DA INDIFERENÇA DAS VIAS. PRESCRIÇÃO QUE NÃO ATINGE O DIREITO SUBJETIVO. COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA PRESCRITA. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO ESTADUAL. 1. Ação de conhecimento, por meio da qual se pretende o reconhecimento da prescrição, bem como a declaração judicial de inexigibilidade do débito, ajuizada em 4/8/2021, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 26/9/2022 e concluso ao gabinete em 3/8/2023. 2. O propósito recursal consiste em decidir se o reconhecimento da prescrição impede a cobrança extrajudicial do débito. 3. Inovando em relação à ordem jurídica anterior, o art. 189 do Código Civil de 2002 estabelece, expressamente, que o alvo da prescrição é a pretensão, instituto de direito material, compreendido como o poder de exigir um comportamento positivo ou negativo da outra parte da relação jurídica. 4. **A pretensão não se confunde com o direito subjetivo, categoria estática, que ganha contornos de****

<sup>65</sup> Manual de direito civil – volume único – 4. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



***dinamicidade com o surgimento da pretensão. Como consequência, é possível a existência de direito subjetivo sem pretensão ou com pretensão paralisada. 5. A pretensão se submete ao princípio da indiferença das vias, podendo ser exercida tanto judicial, quanto extrajudicialmente. Ao cobrar extrajudicialmente o devedor, o credor está, efetivamente, exercendo sua pretensão, ainda que fora do processo. 6. Se a pretensão é o poder de exigir o cumprimento da prestação, uma vez paralisada em razão da prescrição, não será mais possível exigir o referido comportamento do devedor, ou seja, não será mais possível cobrar a dívida. Logo, o reconhecimento da prescrição da pretensão impede tanto a cobrança judicial quanto a cobrança extrajudicial do débito. 7. Hipótese em que as instâncias ordinárias consignaram ser incontroversa a prescrição da pretensão do credor, devendo-se concluir pela impossibilidade de cobrança do débito, judicial ou extrajudicialmente, impondo-se a manutenção do acórdão recorrido.”***

E mais. A partir da sugestão do corpo instrutivo, o Tribunal teria de discutir se, uma vez julgadas irregulares as contas de determinado gestor após o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, seria cabível recurso de reconsideração.

Por um lado, entender que o apelo não é cabível afronta o disposto no art. 285 do RI/TCDF<sup>66</sup> e no art. 56 da Lei n.º 9.784/1999<sup>67</sup>, recepcionada no Distrito Federal pela Lei Distrital n.º 2.834/2001. Por outro, o conhecimento do recurso revelaria o reconhecimento de que o acórdão com julgamento pela irregularidade de contas fez surgir sucumbência ao responsável, haja vista que o interesse recursal é condição de admissibilidade do recurso.

Em outra frente, tem-se que a doutrina<sup>68</sup> costuma dividir a atuação das cortes de contas em funções, sendo uma delas a função de julgamento ou judicante, onde exatamente se encontra a atribuição de julgamento de contas.

Pondero, portanto, que ao julgar as contas dos gestores o Tribunal não está apenas declarando ou informando algo à sociedade, mas está deliberando sobre o *meritum causae* atinente às respectivas contas pelas quais o gestor responde. Inclusive, o faz de forma privativa, tendo em vista que nem mesmo o Judiciário pode desconstituir, no campo meritório, o julgamento técnico das contas.

Ainda em outra perspectiva, sem pretender reduzir o universo de competências constitucionais e legais conferidas às cortes de contas, pode-se dizer que há um propósito maior na atuação do controle externo por elas exercido, qual seja o controle dos gastos públicos. E, assim sendo, uma vez prescritas as pretensões punitiva e de ressarcimento, o fim do julgamento das contas tem o seu proveito substancialmente mitigado. Entender de modo diverso seria admitir que o acórdão de irregularidade de contas tem outros efeitos para além da penalização e do

<sup>66</sup> “Art. 285. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista no art. 168 deste Regimento, devolvendo ao Tribunal apenas o conhecimento da matéria impugnada.”

<sup>67</sup> “Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.”

<sup>68</sup> Por exemplo, Di Pietro em Direito Administrativo, 19ª edição, Atlas, 2006, pp. 709-710 e Zymler e Almeida em O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas, Editora Fórum, 2005, p. 144.



ressarcimento, o que parece ser empecilho para defender a natureza meramente declaratória da decisão, reforçando, em última análise, a tese que ora me filio.

Além disso, rogo vênias por entender que a proposta da área instrutiva me parece um tanto contraditória. Pois, se o julgamento das contas não é atingido pela prescrição, e, ainda, constitui competência constitucional inafastável das cortes de contas, não deveria o Tribunal deixar de apreciá-las a partir das condicionantes que sugere o corpo instrutivo (materialidade e relevância). Diga-se, condicionantes não definidas em lei e arbitradas sem maiores justificativas.

Todas essas reflexões que compartilho com os nobres pares me fazem ressaltar, mais uma vez, a importância de o Poder Público ser diligente na sua atuação, procedendo as devidas apurações e julgamentos tempestivamente, em respeito ao postulado constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal). A atuação administrativa deve ser eficiente, também por obediência à Carta Magna (art. 37), para que a prescrição não ocorra. Sob essa ótica, a prescrição é uma distorção e deve ser evitada. Mas, por ser questão objetiva, uma vez reconhecida, essa distorção deve produzir os seus efeitos sem ensejar outras distorções.

Destaca-se que em se tratando de casos envolvendo grande materialidade e relevância (critérios sugeridos pela unidade instrutiva para o prosseguimento do julgamento das contas mesmo havendo prescrição) muito mais deve a Administração distrital e o Tribunal de Contas atuarem com a diligência e a eficiência desejáveis, sobretudo a partir da superação da tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento outrora vigente.

Importante ressaltar, também, que, neste momento, não se identifica jurisprudência do STF que dê suporte à proposta da Segecex/TCDF.

Neste Tribunal, a posição majoritária do Pleno é contrária à sugestão do corpo instrutivo. A título de exemplo, lembro que na sessão ordinária do dia 25.10.2023, este Colegiado, em sede de TCE, prolatou a Decisão n.º 4.643/2023, mediante a qual, após reconhecer a prescrição em relação a algumas irregularidades e a inocorrência de prejuízo em relação a uma outra impropriedade, arquivou o processo sem julgamento das contas especiais. Vejamos:

*“O Tribunal, por maioria, acolhendo voto de vista do Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Relatório SEI-GDF n.º 2/2021-SES/CONT/USCOR/DITCE/3ªCPTCE (e-DOC F44504F8-e) e do Relatório Complementar - SES/CONT/USCOR/DITCE/3ªCPTCE (e-DOC 460882E2-e), encaminhados pela Comissão de TCE da SES/DF em atenção ao item II da Decisão n.º 3.597/2020; b) das Informações n.ºs 179/2022 e 83/2023 – SECONT/3ªDICONTE (e-DOCs D21AA5EF-e e 91D7E377-e); c) do Parecer n.º 399/2023 – G3P (e-DOC 19937093-e); II – **considerar**: a) satisfatoriamente atendida pela Comissão Tomadora - CTCE, da SES/DF as determinações contidas no item II da Decisão n.º 3.597/2020, em face dos documentos a que alude o item I.a retro; b) satisfatoriamente atendida pela Secont/TCDF a determinação inserta no item III da Decisão n.º 3.597/2020, nos termos dos parágrafos 34 e 35 da Informação n.º 179/2022 – SECONT/3ªDICONTE; c) **prescritas as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário, nos termos da Decisão n.º 4.314/2021 e***



**da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, em relação às seguintes impropriedades:** Recolhimento tributário a menor (ISSQN) – item 3.1.7.2 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011- DIRAS/CONT; Inclusão indevida do CSLL e do IRPJ no BDI – item 3.1.7.3 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011- DIRAS/CONT; Adoção do mesmo índice de BDI para elementos de natureza distintas - item 3.1.7.4 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011-DIRAS/CONT; Adoção do mesmo índice de BDI para elementos de natureza distintas - item 3.1.7.4 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011-DIRAS/CONT; Reequilíbrio econômico-financeiro indevido - itens 3.2.3.4 e 3.2.3.5 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011-DIRAS/CONT e Não utilização da Tabela SINAPI no Contrato n.º 20/2007 - item 3.2.1 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011-DIRAS/CONT; **d) não prescritas as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário, nos termos da Decisão n.º 4.314/2021 e da Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, em relação à impropriedade: item 3.2.3.3 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011-DIRAS/CONT; e) ausência de prejuízo em relação à impropriedade relacionada ao item 3.2.3.3 do Relatório de Inspeção n.º 13/2011-DIRAS/CONT (Cálculo Incorreto do Valor do Reequilíbrio); III – autorizar: a) a ciência desta decisão à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal- SES/DF; b) o retorno dos autos à Secont/TCDF, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.** Vencido o Relator, Conselheiro RENATO RAINHA, que manteve o seu voto.”

Posteriormente, na Sessão Ordinária n.º 5.362, de 08.11.2023, o Tribunal exarou a Decisão n.º 4.905/2023, assim redigida:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 128/2023-NUREC (e-DOC D87E5F7F-e); b) da Cota n.º 128/2023-NUREC (e-DOC 574ECF8C-e); c) do Parecer n.º 937/2023- G2P (e-DOC 3A50A21B-e); II – dar provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo representante legal do Sr. Rômulo Sousa dos Santos (e-DOC 5F6AEFCA-e), no sentido de **reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário em relação à TCE em exame, com espeque na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021**; III – em decorrência do item II retro, **tornar sem efeito os itens I, II e III da Decisão n.º 1.837/2021 e o Acórdão n.º 177/2021**; IV – autorizar: a) a ciência desta decisão ao recorrente e à Associação Brasileira de Paraquedistas das Forças Armadas e Operacionais – PQD-MIL, por intermédio dos seus representantes legais; b) o envio ao Nurec/TCDF de cópia desta decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros; **c) o retorno dos autos à Secont/TCDF, para fins de arquivamento**. Parcialmente vencido o Conselheiro Substituto VINÍCIUS FRAGOSO, que votou acompanhando a cota aditiva apresentada pelo Diretor do Núcleo de Recursos.”

Por esses fundamentos, entendo não ser possível acolher a referida proposta, devendo prevalecer o entendimento até aqui adotado por este Colegiado.

Sem embargo, reconheço que, em algumas situações, o Tribunal pode estar diante de situação na qual, mesmo com a constatação da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, identifica-se a necessidade de exarar



determinações, recomendações ou diligências aos órgãos jurisdicionados com o propósito de aperfeiçoar ou corrigir a atuação administrativa ou a situação irregular verificada.

Cito, por exemplo, a hipótese de equipamento médico adquirido mediante procedimento irregular e que se encontra sem uso, no almoxarifado. Mesmo que a prescrição tenha fulminado a pretensão de aplicação de multa ou imputação de débito atinentes à aquisição tida por irregular, pode o Tribunal assinar prazo para que as providências sejam tomadas para que as falhas sejam evitadas em compras futuras e para que se dê a correta destinação do bem.

Outro exemplo seria a fiscalização de obra pública em que se identifique a má execução dos serviços de drenagem e, mesmo sem a possibilidade de exigir o ressarcimento à contratada, mostra-se necessário determinar ao órgão jurisdicionado que adote medidas para sanar o problema técnico.

Note-se que, após a prescrição, as eventuais determinações, recomendações ou diligências não têm caráter pessoal, não atingem o gestor, mas são voltadas a reorientar a atividade da Administração Pública.

Apesar dessas observações, tenho por despidendo que tal possibilidade conste da norma que trata da prescrição, tendo em vista que a competência da Corte para atuar nesses casos é garantida pelos normativos já vigentes, em especial o Regimento Interno e a Lei Orgânica do TCDF.

#### DA VIGÊNCIA

Nos parágrafos 68/71 da Informação n.º 14/2023-ATE a Segecex/TCDF arguiu sobre a regra temporal para aplicação da norma a ser editada.

Discorreu que, a despeito da relevância do Tema de Repercussão Geral 1.199, acerca da irretroatividade do novo regime prescricional instituído pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, pugnou pela manutenção da *“abordagem temporal adotada pelas Cortes de Contas em relação às normas prescricionais, visando assegurar uma maior uniformidade normativa em prol da segurança jurídica e da isonomia, levando em consideração, inclusive, a aplicação da DN nº 05/2021 quanto às prescrições já reconhecidas com base nessa diretriz.”*

Apresentou, ao final, a seguinte sugestão de redação, no mesmo molde do já estabelecido na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021<sup>69</sup>:

*“Art. 9º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-a aos processos autuados a partir da referida data, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, I e II, e no art. 47 da Lei Complementar distrital nº 1, de 9 de maio de 1994 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal (LO/TCDF).”*

Nesse ponto, filio-me às conclusões da unidade instrutiva.

Com as vênias de estilo, tenho que o deliberado pelo STF no ARE 843.989/PR, relativamente à alteração do regime prescricional à Lei n.º 8.429/1992 a

<sup>69</sup> “Art. 6º Esta Decisão Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 2022, aplicando-a aos processos autuados a partir dessa data, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, I e II, e no art. 47 da Lei Complementar nº 1/1994.”



partir da Lei n.º 14.230/2021, não é paralelo adequado ao presente debate.

Como se sabe, naqueles autos estava em discussão modificações legislativas *stricto sensu*, atreladas a atos de improbidade administrativa, de natureza civil, denotando um contexto claramente diverso do controle externo exercido pelas Cortes de Contas.

Especificamente em relação à prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas, deve-se enfatizar que o Supremo Tribunal Federal, ao inaugurar o entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei Federal n.º 9.873/1999, em especial quando do julgamento de mérito do MS 32.201 pela Primeira Turma, não estabeleceu qualquer irretroatividade.

É certo que a apreciação do Tema 899 representou alteração significativa na jurisprudência do STF desde o julgamento do MS 36.210. E a dúvida sobre a modulação dos efeitos chegou a emergir no MS 36.907<sup>70</sup>.

Mas, fato é que, naquele mesmo caso concreto (MS 32.201) e a partir dele, a Corte Suprema passou a adotar<sup>71</sup> o regramento da Lei Federal n.º 9.873/1999 aos processos do TCU, inclusive quanto à prescrição intercorrente<sup>72</sup>, considerando como marcos interruptivos atos pretéritos ao *decisum* paradigma, e reconhecendo a ocorrência de prescrição por transcurso do prazo prescricional ocorrido antes da fixação do novel entendimento pelo STF.

Nessa esteira, impende assinalar que a aventada irretroatividade absoluta para fins de regime de prescricional também não foi reconhecida por este Tribunal, haja vista que, ao editar a Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021, em pleno vigor no mundo jurídico, assim estabeleceu no art. 6º:

*“Art. 6º Esta Decisão Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 2022, aplicando-a aos processos autuados a partir dessa data, **bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, I e II, e no art. 47 da Lei Complementar nº 1/1994.**”* (grifos acrescidos)

Vale acrescentar que o Tribunal de Contas da União, ao decidir inicialmente sobre a prescrição da pretensão punitiva, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, assim asseverou nos termos do item 9.1.7 do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário:

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

Tal encaminhamento decorreu de proposta formulada naquele feito

<sup>70</sup> “EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E MULTA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL REGULAMENTADA PELA LEI N. 8.443/92. INAPLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DECISÃO PROFERIDA ANTES DA DEFINIÇÃO DO TEMA 899 DA REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÃO SOBRE A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO JULGADO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NÃO DEMONSTRADA NA ESPÉCIE, MESMO SE APLICADO O PRAZO QUINQUENAL. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (MS 36907 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 29-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 06-12-2021 PUBLIC 07-12-2021)”

<sup>71</sup> MS 35.815, 38.330 e 39.158, dentre muitos outros.

<sup>72</sup> MS 37.801.



pelo Ministro Vital do Rêgo, que assim pontuou:

*“Adicionalmente, uma vez que **prescrição é matéria de ordem pública**, cabendo **arguição de ofício pelo juiz**, entendo que o TCU não pode se descurar da obrigação de assim proceder, devendo, pois, examinar, ainda que sem provocação da parte, a incidência desta causa extintiva de punibilidade.*

*Nessa linha, é prudente que a Secegex oriente as suas unidades técnicas no sentido de que passem a avaliar se ocorreu prescrição da pretensão punitiva quando da elaboração de instruções de controle externo.*

*Importante também deixar consignado que o entendimento a ser firmado pelo Tribunal deve se aplicar, de imediato, não apenas aos novos processos autuados a partir deste marco, mas **àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso.***  
(sublinhei)

Ao fundamentar o acolhimento da referida proposta, o Relator daquele processo no TCU, Ministro Walton Alencar Rodrigues, afirmou:

*“Propõe, em acréscimo, o e. ministro Vital do Rêgo que o Tribunal aplique o entendimento consagrado neste julgado “de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal”. **Tal proposta apresenta-se igualmente adequada, porquanto aderente às regras de vigência aplicáveis às normas de direito processual intertemporal.***

*Acolho, pelas razões expostas, tais proposições.”* (g.n.)

Importa, também, rememorar, que em 11.10.2022 o TCU aprovou a Resolução n.º 344/2022-TCU, inaugurando novos regramentos para a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento naquela Corte.

Nas discussões para aprovação daquela norma, o Ministro Jorge de Oliveira apresentou proposta de emenda à minuta de resolução, para a supressão do então artigo 22<sup>73</sup> da versão preliminar do normativo.

Como justificativa, Sua Excelência assim afirmou:

*“Explicação: as decisões já transitadas em julgado são atos jurídicos perfeitos, não cabe mais sua revisão. Vide, como exemplo, o recente julgamento, pelo STF, da retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa. Extraímos da tese vencedora, da não retroatividade as seguintes declarações: De acordo com o entendimento da Ministra Rosa Weber, a “retroatividade benéfica merece interpretação restritiva, circunscrita ao Direito Penal na sua expressa dicção ao estatuir ‘a lei penal’, não alcançando, portanto, o Direito Administrativo Sancionador”. Quanto à prescrição, a ministra, assim como os ministros Luis Roberto Barroso e Luiz Edson Fachin, que defenderam a irretroatividade total da lei, entendeu que fatos pretéritos devem ser julgados conforme a norma antiga.*

<sup>73</sup> “Art. 22. Nos processos julgados antes da vigência desta instrução normativa, a ocorrência de prescrição até a decisão condenatória será avaliada previamente à adoção das medidas executivas, propondo-se ao relator, se for o caso, a extinção da punibilidade e dos efeitos da condenação.”



O art. 1º já dispõe que essa resolução se aplica aos **processos em curso no Tribunal, excluindo, os já transitados em julgados** (grifou-se)

No mesmo sentido, o Ministro Jorge de Oliveira consignou em sua declaração de voto que:

*“39. Em consonância com o decidido pelo STF no ARE 843989, o novo regime prescricional administrativo ora adotado é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais aos processos em curso e aos fatos ainda não processados.”* (destaques do original)

Vê-se, portanto, que o TCU considerou em sua decisão o preconizado no ARE 843989/PR e, acolhendo essa linha de entendimento externada pelo Ministro Jorge de Oliveira, o art. 1º da Resolução TCU n.º 344/2022 prevê 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.”* (destaquei)

Ainda, ficou consignado no art. 18 daquela resolução que a irretroatividade daquele novo regime prescricional significava a proteção à coisa julgada, mas não que os novos prazos incidiram somente após a publicação da novel norma. Vejamos:

*“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.”* (g.n.)

O TCU, portanto, após superar o entendimento consignado no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário e adotar o novo regramento acerca da prescrição nos termos da Resolução TCU n.º 344/2022 passou a aplicar a novel norma aos processos em curso, inclusive no que tange aos marcos interruptivos e suspensivos, seja da prescrição principal ou da intercorrente.

É o caso do Acórdão n.º 534/2023-TCU-Plenário, mediante o qual foi reconhecida a prescrição intercorrente sob os seguintes fundamentos, em suma:

*“36. Dado que o processo ficou paralisado de 4/7/2013 a 27/10/2017, por mais de quatro anos, ínterim entre a análise física e a análise financeira do convênio, há de se reconhecer a prescrição intercorrente, nos moldes do estabelecidos no art. 8º da Resolução 344/2022.”*

Acrescento o seguinte entendimento apresentado no voto deste Relator, condutor da Decisão n.º 4.314/2021:

*“(…)  
Nesse contexto, registro que, no meu entender, a prescrição não deve ser vista como preceito constitucional revestido de eficácia limitada, stricto sensu, cuja aplicabilidade tenha como condição provimentos normativos outros que venham a assegurar os seus efeitos.  
Deixar de considerar a prescrição como bem jurídico autoaplicável*



*parece ser equivalente a esvaziar substancialmente o princípio da segurança jurídica, o que resultaria no reconhecimento da precariedade de um sistema jurídico que pretenda ter a forma de um Estado de Direito.*

*Por justiça – e obediência aos valores republicanos – a inexistência de norma regulamentadora não pode ter como consequência submeter aqueles alcançados pela jurisdição deste Tribunal a prazos ilimitados de exercício de pretensões processuais pela Corte. Seria adentrar na seara de ofensa a direito fundamental dos administrados.*

*É dizer, na falta de lei específica a regular o instituto, que a prescrição deve ser reconhecida por ser princípio informador do ordenamento jurídico, derivado da própria Lei Fundamental.*

*Ou seja, a falta de regulamentação da matéria não exime este Tribunal de garantir, no exercício de suas competências, eficácia plena e aplicabilidade direta e integral do instituto da prescrição, pois fazê-lo configura, em verdade, obrigação jurídica inafastável, por se tratar de princípio fundado no Texto Constitucional: a segurança jurídica, sem a qual inexistente legítimo Estado de Direito.*

*Nas palavras do Ministro Roberto Barroso, do STF, e ‘Como já reconhecido pela doutrina há bastante tempo, a alegação de uma suposta ‘relação de sujeição especial’ com a Administração Pública não pode servir de subterfúgio retórico para a violação de direitos fundamentais’<sup>74</sup>.*

*Não menos importante é o papel da prescrição na instrumentalização do postulado do devido processo legal, também de índole constitucional, pois, naturalmente, após longos períodos desde a prática de determinado ato (ou omissão em praticá-lo), há considerável aumento da dificuldade do gestor em se defender adequadamente, prejudicando, em diferentes medidas, o exercício do direito de defesa.*

*(...)”*

Dito isso, acolho a proposta da área instrutiva discutida neste tópico, com singelos ajustes, para que conste desta forma:

*“Art. 2º Esta Decisão Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 2024, aplicando-se aos processos autuados a partir dessa data, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, incisos I e II, e no art. 47 da Lei Complementar n.º 1/1994, inclusive quanto aos marcos interruptivos e suspensivos identificáveis no curso desses processos.”*

Por fim, sobre a sugestão da Segecex/TCDF para que o Tribunal delibere “*se a matéria deverá ser normatizada por meio de Lei em sentido estrito, com Projeto de Lei (PL) específico proposto perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF*”, penso não ser o momento propício, considerando que o tema alusivo à prescrição no âmbito dos tribunais de contas ainda se encontra em evolução no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, conforme se viu no decorrer deste voto.

Ante o exposto, em harmonia parcial com a unidade instrutiva, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

<sup>74</sup> STF, MS 32.201/DF, Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, 21.03.2017.



- I. tome conhecimento:
  - a) dos estudos especiais consubstanciados na Informação n.º 14/2023-ATE (e-DOC 0475806F-e);
  - b) do Parecer n.º 689/2023-G2P (e-DOC F821F261-e) e dos seus respectivos anexos (peças 10 e 13/14);
- II. considere admitida a preliminar de conveniência e oportunidade de reanálise da aplicação do instituto da prescrição no âmbito desta Corte de Contas, nos termos da Decisão Administrativa n.º 15/2023;
- III. com fulcro no art. 72, § 3º, do RI/TCDF aprove o projeto de decisão normativa que altera a Decisão Normativa n.º 5/2021, na forma disposta na minuta anexa a este Relatório/Voto;
- IV. dê ciência do teor da Decisão Normativa aprovada aos órgãos e entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal;
- V. autorize:
  - a) o envio dos autos à Diplan/TCDF para homogeneização do texto de que trata o item III, consoante disposto na Portaria n.º 95/1998-TCDF e no art. 26, inciso VII, da Resolução n.º 273/2014-TCDF, com posterior remessa do feito à Presidência desta Corte para a expedição do normativo correspondente, nos termos do art. 16, inciso L, do RI/TCDF;
  - b) o retorno dos autos à Segecex/TCDF, para a adoção das providências devidas e posterior arquivamento.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2023

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e**DECISÃO NORMATIVA Nº ...../2023**

Altera a Decisão Normativa n.º 5/2021, que dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso da competência que lhe confere o art. 16, L, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n.º 296, de 15 de setembro de 2016, tendo em vista o disposto na Decisão Administrativa n.º 15/2023, proferida na Sessão Administrativa n.º 1.151, de 22/03/2023, bem como o que se apresenta no Processo n.º 00600-00003242/2023-81-e, resolve expedir a seguinte DECISÃO NORMATIVA:

Art. 1º A Decisão Normativa n.º 5, de 15 de dezembro de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

.....

§ 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 O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

§ 3º A interrupção da prescrição com fulcro no inciso II exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que venham a justificar o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória.

§ 4º Quando a interrupção, na hipótese do inciso II, decorrer de decisão do Tribunal, será considerada a data do respectivo julgamento.

§ 5º Os marcos interruptivos são considerados de forma individual, podendo incidir de forma distinta para cada responsável, mesmo que no curso de um mesmo processo.

§ 6º As decisões decorrentes de pedido de vista, regulado pelo art. 98 do Regimento Interno, e de adiamento da discussão da matéria, com base no art. 99 da mesma norma, não interrompem a prescrição principal.

Art. 2º-A. Sem prejuízo de outras hipóteses, são considerados atos inequívocos de apuração nos termos do inciso II do art. 2º:

I. a decisão pelo conhecimento de representação ou denúncia que tratar do fato;



- II. a decisão que conceda medida cautelar ou determine diligências relacionadas ao fato;
- III. a decisão do Plenário que conheça de instruções da unidade técnica, de relatório prévio e final de auditoria ou inspeção, de pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal e de outros documentos atinentes à apuração do fato;
- IV. o despacho singular do Relator ou a decisão que conheça ou delibere sobre o mérito de recurso;
- V. a decisão que determine a conversão do processo ou a instauração de tomada de contas especial;
- VI. a instauração de tomada de contas especial;
- VII. o relatório conclusivo de tomada de contas especial emitido pelo tomador ou pela comissão tomadora;
- VIII. o certificado de auditoria emitido pelo Controle Interno;
- IX. a manifestação do Secretário de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente que encerra a fase interna do processo de tomada de contas especial.

.....  
Art. 3º-A. 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 O marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal.

§ 2º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, tais como:

I – a instrução realizada pela unidade técnica e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal;

II – a movimentação processual prevista no regulamento de tramitação de processos no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e a movimentação entre setores da unidade técnica que objetive a instrução do processo;

III – o ato da autoridade competente que inclua o processo em pauta;

IV – a retirada do processo da pauta de julgamento em atendimento a pedido apresentado pelo responsável ou interessado;

V - as decisões decorrentes de pedido de vista, regulado pelo art. 98 do Regimento Interno, e de adiamento da discussão da matéria, com base no art. 99 da mesma norma.

§ 3º As causas interruptivas e suspensivas da prescrição principal também impedem ou suspendem a prescrição intercorrente.

§ 4º Não interrompem a prescrição intercorrente o pedido e a concessão de vista ou cópia dos autos a interessados ou responsáveis, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-  
00003242/2023  
-81-e

§ 5º A apuração da responsabilidade funcional de que trata o caput somente ocorrerá para processos autuados a partir de 1º de janeiro de 2024.”

Art. 2º Esta Decisão Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 2024, aplicando-se aos processos autuados a partir dessa data, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, incisos I e II, e no art. 47 da Lei Complementar n.º 1/1994, inclusive quanto aos marcos interruptivos e suspensivos identificáveis no curso desses processos.

Brasília/DF, de dezembro de 2023

MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA