



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

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 00768.000273/2024-68

INTERESSADOS: ANCINE - PROCURADORIA FEDERAL - PFE

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL SOBRE PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

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

II- Entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

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

IV- O TCU autoriza a **aplicação na fase interna da tomada de contas especial, dos marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022 ou em norma que a suceder** (art. 8º, *caput*, da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024).

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

VI- Mesmo após o reconhecimento da prescrição, há orientação no sentido de que a ANCINE sempre analise a prestação de contas na fase interna, independentemente do valor. Destaca-se que apenas o Tribunal de Contas da União tem competência para arquivar o processo, quando o montante do débito for superior ao limite de alçada (R\$ 120.000,00).

Esta situação parece ter sido alterada com a entrada em vigor da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024, conforme o disposto em seu art. 9º. No entanto, este dispositivo depende de regulamentação da Corte de Contas, fazendo com que a situação não seja alterada, por enquanto.

O não atendimento de requisição de documentação faltante não acarretará qualquer consequência à proponente, caso detectada a prescrição, uma vez que esta não pode ser incluída no cadastro de inadimplentes da ANCINE, no SIAFI ou no CADIN após o reconhecimento da prescrição. Neste caso, o julgamento, para fins instrutivos e visando aprimorar os indicadores de controle da Agência, de natureza declaratória, poderá ser proferido com os elementos constantes dos autos, até porque o dispêndio de tempo e pessoal para a requisição sucessiva da documentação complementar, sem que haja o atendimento pela proponente, pode representar uma onerosidade excessiva para o resultado final a ser obtido.

VII- Não há imputação de responsabilidade a servidores da ANCINE, verificada a ocorrência da prescrição até 5 de outubro de 2023 (*caput* do art. 32 da Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024)

VIII - No caso da prescrição ocorrer após 5 de outubro de 2023 (360 dias após a entrada em vigor da edição da Resolução TCU nº 344, de 2022), haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastem a responsabilização dos servidores que atuaram no processo.

IX - Sugere-se dar ciência ao Diretor-Presidente acerca de todas as prescrições ocorridas e à Corregedoria da ANCINE daquelas ocorridas após 5 de outubro de 2023.

X- Este parecer poderá ser utilizado em todos os processos de prestação de contas em que for reconhecida a prescrição.

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

Ilmo. Sr. Procurador-Chefe,

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial a ser utilizada nos processos administrativos relativos a prestação de contas de projetos audiovisuais, em especial quando for abordada a prescrição ou prescrição intercorrente, tendo em vista o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

2. No Despacho nº 00245/2024/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (seq. 1), consta o seguinte :

"O presente processo tem origem no DESPACHO n. 00244/2024/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (seq. 2 em anexo) que aprova o PARECER N. 00047/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, vinculado ao NUP 01580.000450/2004-13.

O referido Parecer trata, entre outros tópicos, dos marcos temporais que devem ser considerados para fins de interrupção da contagem do prazo prescricional.

Diante da relevância do objeto do parecer, esta chefia entendeu pela conveniência de se elaborar um parecer consolidando os entendimentos da PFE-ANCINE a respeito do tema prescrição. Consta do citado Despacho de aprovação:

5. Os entendimentos compreendidos nesses pareceres, todavia, podem não mais refletir com acuidade os recentes entendimentos sobre prescrição externados pelo TCU e pelos Tribunais judiciais, razão pela qual mostra-se conveniente uma releitura dos pareceres à luz da nova jurisprudência. Cite-se, ainda, que a Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022, foi parcialmente modificada pela Resolução TCU Nº 367, de 13 de março de 2024. O impacto interpretativo dessas modificações devem portanto ser consideradas ao entendimento desta PFE-ANCINE sobre a prescrição.

6. Ante o exposto, aproveita-se o ensejo da aprovação do presente Parecer para iniciar uma consolidação dos entendimentos expedidos pela PFE-ANCINE a respeito do tema prescrição com especial atenção aos marcos temporais interruptivos atinentes aos processos administrativos da ANCINE. A elaboração dessa manifestação jurídica referencial ficará sob atribuição da Coordenação de Consultoria e Assessoramento Jurídico, utilizando-se o presente Despacho de aprovação para abertura de tarefa à Coordenação no Sistema SAPIENS/AGU.

Em atenção à conclusão acima transcrita informo a abertura de processo administrativo e por conseguinte a criação de tarefa e a sua distribuição à Coordenação de Consultoria e Assessoramento Jurídico da PFE-ANCINE para elaboração da manifestação jurídica referencial sobre o tema."

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

É o breve relatório. Passo a opinar.

1. MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL

4. Logo após o Tribunal de Contas da União alterar o seu entendimento sobre a ocorrência de prescrição (principal e intercorrente) nos procedimentos de tomada de contas especial, esta Procuradoria elaborou o Parecer Referencial nº 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, complementado pelo Parecer nº 00002/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.012599/2022-29, seq. 2 e 9; SEI 2667373 e 2724260), visando elucidar dúvidas relacionadas ao tema, bem como orientar a Administração sobre como proceder em relação aos processos em que a prescrição tivesse ocorrido.

5. Desde a elaboração do referido Parecer Referencial, novas decisões foram proferidas pela Corte de Contas, que facilitam o entendimento sobre o tema, em especial acerca da análise sobre os marcos temporais que interrompem ou suspendem o transcurso do prazo prescricional.

6. Este novo Parecer Referencial visa aprofundar a análise sobre a prescrição nos procedimentos de tomada de contas especial, com o objetivo de facilitar a atuação da área administrativa.

1.1 Do Cabimento e Delimitação

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

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014:

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

8. A Procuradoria Geral Federal editou a Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, que regulamentou a elaboração e

a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica, alterada pela Portaria nº 00338/2019/PGF/AGU, de 04 de abril de 2019. Destacam-se os seguintes dispositivos:

PORTARIA PGF Nº 262, de 2017:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

11. Destaca-se, ainda, que, **nos termos do artigo 4º da Portaria PGF nº 262, de 2017, após a aprovação pela chefia, as manifestações jurídicas referenciais deverão ser disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (inciso I) e encaminhadas à autoridade assessorada para que possa utilizá-las nos termos do §2º do art. 3º da Portaria e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (Inciso II com redação alterada pela Portaria nº 00338/2019/PGF/AGU, de 04 de abril de 2019).**

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

2. DELIMITAÇÃO DA MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL

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

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 DO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, INSTAURADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

14. A Tomada de Contas Especial (TCE) é processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento, conforme definido no art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, que revogou a Instrução Normativa TCU nº 71, de 2012, e dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

15. Sobre o tema, Jorge Ulysses Jacoby identifica três tipos de Tomada de Contas Especial ^[1]:

"1.4. Tipos de TCE

É possível identificar três tipos de Tomada de Contas Especial.

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

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

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

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

17. Uma vez que o procedimento realizado pela ANCINE na análise das prestações de contas constitui-se em uma fase da TCE, aqui serão observadas, no que couber, as normas expedidas pelo Tribunal de Contas da União, bem como as orientações emanadas de seus julgados sobre o tema.

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

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

19. Compete à Superintendência de Prestação de Contas - SPR instaurar tomada de contas especial (TCE) no âmbito da ANCINE, de acordo com o estatuído na alínea "c" do inc. II do art. 44 da Resolução de Diretoria Colegiada nº 124, de 25 de outubro de 2022 (Regimento Interno da Agência Nacional do Cinema - ANCINE) :

"Art. 44. Constituem atribuições específicas:

(...)

II- da Superintendência de Prestação de Contas - SPR:

a) analisar e decidir, em primeira instância, sobre a prestação de contas financeira dos projetos realizados com recursos públicos geridos pela ANCINE;

(...)

c) instaurar tomada de contas especial de projetos audiovisuais financiados com recursos públicos geridos pela ANCINE;"

20. É importante lembrar que a TCE somente será instaurada se o montante do dano for superior ao valor de alçada (R\$ 120.000,00 - inc. I do art. 6º da Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024).

3.2 DA PRESCRIÇÃO PRINCIPAL E DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

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

22. Como regra jurídica universal, o exercício do direito não deve alongar-se à mercê de seu titular. O Direito é dinâmico e, para manter as relações jurídicas e conferir segurança a elas, a prescrição é um mecanismo de consolidação e estabilização das relações sociais. De outra forma, as obrigações seriam afetadas por incertezas, inseguranças e instabilidade, uma vez que, não sendo cumpridas por longos períodos, poderiam voltar a comprometer as atuais relações jurídicas. A perda do direito decorre da conduta omissiva de seu titular, que não exerceu a busca pela cumprimento da obrigação. Em decorrência dessa omissão, o sistema jurídico pune seu titular, retirando-lhe o direito de exercê-lo^[2].

23. De acordo com Agnelo Amorim Filho, exigem-se duas condições para o direito de ação: um direito atual atribuído a seu titular e uma violação desse direito. Dessa forma, a prescrição consiste na extinção da pretensão do exercício do direito decorrente de um lapso temporal (fixado em lei), em face da inércia do seu titular^[3].

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

25. A própria Resolução nº 344 do Tribunal de Contas da União determina a aplicação da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, nos procedimentos de tomada de contas.

26. A Lei nº 9.873, de 1999, prevê os prazos prescricionais no seu artigo 1º, conforme se observa abaixo :

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

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

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

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

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

29. É importante destacar que o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, conforme estabelecido no § 3º do art. 8º da Resolução TCU nº 344, de 2022, incluído pela Resolução TCU nº 367, de 2024 :

"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.

(...)

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal" (incluído pela Resolução TCU nº 367, de 13/03/2024)

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

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

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

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

ressarcimento ao erário. Eis o teor do citado dispositivo constitucional:

"Art. 37 (...)

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

(...)"

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

6.5.2.3.4.6.2. histórico da aplicação da prescrição

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

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

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

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

(RE 669069, Relator(a): Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-082 Divulg : 27-04-2016 Public : 28-04-2016)

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

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

36. Já em 2019, o Supremo Tribunal Federal restringiu o entendimento do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no julgamento, também com repercussão geral – tema 897 –, do Recurso Extraordinário 852.475/SP. A partir do novo entendimento, a imprescritibilidade ficou restrita às ações de ressarcimento decorrentes de improbidade administrativa dolosa, conforme a seguinte tese de repercussão geral fixada no julgamento: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

37. Vejamos a ementa do julgado citado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. **5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (original sem destaques)

(RE 852.475, Relator: Alexandre de Moraes, Relator p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-058 Divulg : 22-03-2019 Public : 25-03-2019)

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

Contas”).

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

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

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

(RE 636886, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-157 Divulg : 23-06-2020 Public : 24-06-2020)

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

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

43. Vejamos a Ementa do julgamento da mencionada ADI:

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

(ADI 5509, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, Processo Eletrônico DJe-036 Divulg : 22-02-2022 Public : 23-02-2022)

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

Registro que, embora não tenham sido fixado no precedente da repercussão geral o alcance dos prazos prescricionais, há julgados das Turmas deste Tribunal que apontam para uma mesma orientação. Reconhece-se,

por exemplo, que prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil).

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

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

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

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

Análise da prescrição

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

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

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

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

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

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

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

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

(original sem destaques, TCU – Primeira Câmara – Acórdão 67/2023 – Relator Ministro Benjamin Zymler – Julgado em 24/01/2023)

49. Também importante trazer à colação trecho do Acórdão nº 93/2023, do Plenário da Corte de Contas:

Prescrição

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

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

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

5.4. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson

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

a) 'A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, 'Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado'

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

54. Sem embargo, destaca-se da Instrução Normativa nº 98, de 27 de novembro de 2024, do Tribunal de Contas da União, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial (TCE):

"Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico.

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder:

I - o prazo máximo de 120 dias, nos casos de omissão no dever de prestar contas, contados do dia seguinte à data em que as contas deveriam ter sido prestadas;

II - o prazo de 360 dias, nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os finscolimados, contados da data da apresentação da prestação de contas;

III - o prazo de 360 dias, nos demais casos, contados da data da ciência do fato pela administração.

§ 2º Em caso de autorização do parcelamento do débito, o prazo de que trata o § 1º deste artigo será suspenso até a quitação da dívida ou até o seu vencimento antecipado por interrupção do recolhimento.

§ 3º O prazo definido no § 1º deste artigo está sujeito às disposições dos §§ 1º e 2º do art. 19 e do art. 20 desta Instrução Normativa.

§ 4º O Tribunal de Contas da União pode determinar a instauração de tomada de contas especial independentemente das medidas administrativas adotadas.

§ 5º A falta de instauração da tomada de contas especial no prazo previsto no § 1º deste artigo, sem motivo justo, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 à autoridade responsável pela omissão, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei." (original sem destaques)

55. **O dispositivo acima transcrito deixa claro que a autoridade competente da ANCINE (SPR) deve instaurar tomada de contas especial (TCE) caso a prestação de contas não seja aprovada, o débito não seja quitado, bem como o montante do dano seja superior ao valor de alçada (R\$ 120.000,00 - inc. I do art. 6º da Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024).**

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

57. Ressalte-se que mesmo a AGU não possuía Orientação Normativa relativa ao tema desta prescrição que vinculasse toda a Administração federal nos termos da Lei Complementar nº 73, de 1993, corroborando, dessa forma, controvérsia existente na aplicação aos casos concretos dos mencionados posicionamentos divergentes do TCU e do STF.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam

o seu exame em sede de recurso de reconsideração, uma vez que entendimento diverso descaracterizaria a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão;

Considerando que a ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos do Tribunal de Contas da União é regulamentada pela Resolução-TCU 344/2022;

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

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

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

a) não conhecer do recurso de revisão interposto pela Prefeitura Municipal de Lagoa/PB, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU;

b) de ofício, tornar sem efeito o Acórdão 7365/2021-TCU-Segunda Câmara e arquivar o processo, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, ante a ocorrência da prescrição da pretensão reparatória do TCU;

c) dar ciência desta decisão ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados.

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

61. **Ressalte-se que não se trata, outrossim, pura e simplesmente, da aplicação da Resolução TCU nº 344/2022 no âmbito da ANCINE, mas de apontar para a Administração que há um novo entendimento jurisprudencial acerca da prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário em decorrência de atos ilícitos, contrário à tese anterior da imprescritibilidade**, com fundamento, inclusive, nas decisões do Tribunal sobre o tema. Há de se lembrar que o art. 8º, *caput*, da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024, autoriza **a aplicação na fase interna da tomada de contas especial, dos marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022.**

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

(...)

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

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

1. As decisões do TCU, prolatadas no rito consultivo, são dotadas de caráter normativo, como todas as demais, persuasivo-argumentativo (não-vinculativo) e constituem prejulgamento da tese quanto aos estritos fundamentos jurídicos debatidos (*modus in rebus*).

2. Em caso de não observância e posterior controle externo do Tribunal, os casos concretos serão eventualmente analisados à luz da diretriz anteriormente firmada e dos novos fundamentos fáticos e jurídicos eventualmente acrescidos pelos atores processuais;

3. Os acórdãos exarados em sede de consulta não vinculam a Advocacia-Geral da União, ainda que seja o órgão consulente, de modo a não configurar comportamento contraditório por parte da instituição.

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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

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

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA

EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. **2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897).** Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. **Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.**(RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

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

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

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

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

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

63. A NOTA JURÍDICA n. 00002/2024/GAB/SUBCONSUGAB/AGU, de 18/03/2024, apresenta novos esclarecimentos sobre o tema (NUP SAPIENS 00408.063782/2022-29, seq. 203).

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

65. Nesse sentido, a presente manifestação tem por objetivo apontar que tanto na Suprema Corte quanto na Corte de Contas **as decisões vêm caminhando para o sentido da possibilidade de ocorrência de prescrição de ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos ilícitos, salvo nos casos de atos dolosos de improbidade administrativa.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – pela decisão condenatória recorrível.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

72. Embora a Resolução TCU 344/2022 seja um ato para disciplinar a atuação da Corte de Contas, e não exatamente de toda a Administração Pública, o entendimento jurídico ali contido há de ser considerado pela Administração na questão do reconhecimento da prescrição, inclusive porque decorrente de decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal, e que vem sendo adotado pela própria Corte de Contas em seus acórdãos, constituindo indicativo de mudança da jurisprudência anterior daquele Tribunal. Deixar de considerar tal entendimento poderia colocar em risco a Administração, pois esta atuaria sem considerar a possibilidade de prescrição e certamente perderia a possibilidade de cobrar ressarcimentos devidos ao erário.

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

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

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

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

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

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

Diante dessa cronologia dos fatos, reputo que a pretensão ressarcitória encontra-se prescrita em relação a xxxxxxxxxxxxxx." (original sem grifos)

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

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

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

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

(Acórdão nº 2.616/2022 - Plenário, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 30/11/2022).

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

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

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

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

3.4 INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

78. O início da contagem do prazo prescricional contempla duas hipóteses :

a) o interessado entrega a documentação inicial relativa à prestação de contas : o prazo prescricional começa a fluir a partir deste momento;

b) o interessado NÃO entrega a documentação inicial relativa à prestação de contas : o prazo prescricional começa a fluir a partir do término do prazo para apresentação da prestação de contas, previsto na legislação.

79. A seguir, são analisadas estas duas hipóteses para se determinar o marco inicial da contagem do prazo prescricional.

3.4.1. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO O INTERESSADO ENTREGA A DOCUMENTAÇÃO

80. Neste caso, o prazo prescricional começa a fluir a partir do momento que o interessado entrega a documentação inicial relativa à prestação de contas, conforme orientação do Tribunal de Contas da União, transcrita a seguir :

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

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

81. O inc. II do art. 4º da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, indica explicitamente o marco inicial da

contagem do prazo prescricional, quando o interessado entrega a documentação :

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

(...)

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

82. Esta hipótese não apresenta qualquer controvérsia, uma vez que a contagem do prazo prescricional começa a fluir a partir do momento que o interessado entrega a documentação inicial relativa à prestação de contas, cuja identificação é bastante simples.

3.4.2. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO O INTERESSADO NÃO ENTREGA A DOCUMENTAÇÃO OU NÃO ATENDE DILIGÊNCIAS

83. Pode ocorrer de o responsável pela prestação de contas não apresentar nenhuma documentação, nos prazos estabelecidos pela ANCINE, após a conclusão do projeto. Neste caso, há uma nova hipótese de prescrição que ocorre após o transcurso de 5 (cinco) anos, contados do prazo final para apresentação da prestação de contas (vide Acórdão nº 7.693/2024 - Segunda Câmara, Relator : Augusto Nardes, data da sessão : 05/11/2024).

84. O inc. I do art. 4º da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 20 22, indica o marco inicial da contagem do prazo prescricional, quando o interessado NÃO entrega a documentação :

"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;"

85. Atualmente, o prazo para apresentar a documentação inicial relativa à prestação de contas está previsto no art. 3º da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021, cuja redação é :

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

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

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

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

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

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

87. Assim, se uma produtora concluiu o objeto do projeto em 20 de janeiro de 2006 (sexta-feira), o prazo começaria no primeiro dia útil seguinte (art. 66, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999), contando-se a partir de 23 de janeiro (segunda-feira), encerrando-se em 22 de maio de 2006 (segunda-feira) para apresentar a prestação de contas (120 dias de acordo com o art. 2º da Instrução Normativa ANCINE nº 21, de 2003, aplicável ao caso, uma vez que vigente em 2006).

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

89. O entendimento do TCU sobre a matéria está em sintonia com o exposto acima :

"19. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

20. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

22. Outrossim, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento 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.

23. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 2/6/2017 (data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada), uma vez que não há elementos nos autos que permitam verificar a data em que a prestação de contas, ainda que incompleta (vide e-mail à peça 9), foi apresentada."

(original sem destaques)

(Acórdão nº 7693/2024 - Segunda Câmara, Relator : Augusto Nardes, Data da sessão : 05/11/2024)

"23. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, queo **termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 2/6/2017 (data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada)**, uma vez que não há elementos nos autos que permitam verificar a data em que a prestação de contas, ainda que incompleta (vide e-mail à peça 9), foi apresentada." (original sem destaques)

(Acórdão nº 7.693/2024 - Segunda Câmara, Relator : Augusto Nardes, data da sessão : 05/11/2024).

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

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

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

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

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

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

92. É importante enfatizar que a prescrição pode ser reconhecida de ofício pela ANCINE em qualquer fase do procedimento de análise da prestação de contas, em relação a qualquer processo independentemente da data de sua instauração (vide art. 10, caput, da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, com redação dada pela Resolução TCU nº 367, de 13 de março de 2024).

3.5 DAS CAUSAS SUSPENSIVAS E INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO

93. O art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, elenca as causas interruptivas da prescrição :

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

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

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

3.6 DOS REQUISITOS PARA VALIDADE DA NOTIFICAÇÃO PARA FINS DE INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO

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

"d) Interrupções pela citação do responsável:

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

(Acórdão nº 9.268 – Primeira Câmara, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 29/11/2022)

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

98. E-mails contendo prestação de informações às proponentes não interrompem o prazo prescricional principal, nem o intercorrente.

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

CAPÍTULO VI

DAS NOTIFICAÇÕES E DILIGÊNCIAS

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

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

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

III - por endereço eletrônico informado pela proponente no registro de agente econômico ou qualquer outra forma que assegure a certeza da ciência do interessado; e

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

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

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

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

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

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

I - data da ciência do notificado:

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

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

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

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

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

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

100. É importante assegurar a confirmação do recebimento da notificação por parte do interessado, para que a mesma seja considerada válida. Esta afirmação decorre do disposto nos regulamentos da ANCINE (vide trechos em destaque acima), bem como está em consonância com o que prescreve o § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999^[4].

101. Frisa-se que, no caso de apenas um responsável ser notificado, citado ou participado de audiência ou oitiva, a interrupção da prescrição não ocorre em relação aos demais responsáveis, conforme estabelecido no § 5º do art. 5º da Resolução TCU nº 344, de 2022, incluído pela Resolução TCU nº 367, de 2024 :

"Art. 5º A prescrição se interrompe:

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

(...)

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações." (incluído pela Resolução TCU nº 367, de 13/03/2024)

102. As decisões do Tribunal de Contas da União deixam claro que as causas de interrupção de natureza pessoal produzem efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação, conforme se observa a seguir :

"No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU." (original sem grifos)

(Acórdão nº 8.956/2024 - Primeira Câmara, Relator : Jorge Oliveira, Data da sessão : 15/10/2024)

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

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

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

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

3.7 DA INTERPRETAÇÃO DAS EXPRESSÕES MAIS RELEVANTES PARA INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

Segundo José Eduardo Martins Cardozo, "apenas quando essa zona conceitual tiver grande amplitude é que o conceito jurídico poderá ser qualificado de indeterminado"

(Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa, Luiza Barros Rozas, <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.13.pdf?d=636909377789222583>, acesso em 15/12/2022)

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

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

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

3.8 DA INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRINCIPAL

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

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

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

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

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

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

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

"Art. 8º (...)

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

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

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

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

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

122. A simples prática dos atos interruptivos é suficiente para a interrupção da prescrição, não havendo a necessidade de notificação dos interessados, conforme entendimento do TCU :

"No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato."

(Acórdão 7710/2024 - Segunda Câmara, Relator : Aroldo Cedraz, Data da sessão : 05/11/2024)

3.9 DO REFLEXO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU NA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

123. É importante trazer esclarecimentos acerca do tratamento a ser dado aos processos do passivo em reanálise por força do Acórdão TCU nº 721/2019 – Plenário, quanto à contagem do prazo prescricional.

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

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

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

3.10 DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

127. Uma vez reconhecida a prescrição em relação à totalidade das irregularidades, não há imputação de responsabilidade aos responsáveis pela prestação de contas (proponentes).

128. Pode ocorrer de a prescrição não alcançar todos os partícipes do processo, sendo reconhecida apenas em relação a um ou alguns deles. Neste caso, o processo deve continuar, visando a apuração da responsabilidade em relação aos remanescentes (vide Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 29/11/2022, com excerto transcrito no item 74 desse parecer).

129. Reconhecida a prescrição em relação à proponente, esta não pode constar em qualquer cadastro de inadimplência em função do processo em que se reconheceu a prescrição. Neste caso, o prosseguimento da análise da prestação de contas acarretará a prolação de uma decisão de conteúdo meramente declaratório, sem o caráter punitivo e/ou ressarcitório. É o que se depreende da seguinte orientação emanada do Tribunal de Contas da União:

"O ministro Bruno Dantas, em sua Declaração de Voto, retomou a discussão defendendo que haveria uma separação entre o conteúdo meramente declaratório do julgamento das contas e os efeitos jurídicos que dele advêm. Que estes é que seriam prescritíveis e não aquele e que, desta forma, a qualquer tempo, o TCU poderia emitir o seu juízo acerca da regularidade da gestão dos recursos públicos tendo por fim direto o oferecimento à sociedade de mecanismo de avaliação da atuação e do desempenho dos seus agentes públicos. E, por via indireta, o fortalecimento da própria democracia." (original sem destaques)

(Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 925/2023 - Plenário, Relator : Augusto Nardes, Data da sessão : 10/05/2023)

130. O não atendimento de requisição de documentação faltante não acarretará qualquer consequência à proponente, caso detectada a prescrição, uma vez que esta não pode ser incluída no cadastro de inadimplentes da ANCINE, no SIAFI ou no CADIN após o reconhecimento da prescrição. Neste caso, o julgamento, para fins instrutivos e visando aprimorar os indicadores de controle da Agência, de natureza declaratória, poderá ser proferido com os elementos constantes dos autos, até porque o dispêndio de tempo e pessoal para a requisição sucessiva da documentação complementar, sem que haja o atendimento pela proponente, pode representar uma onerosidade excessiva para o resultado final a ser obtido.

3.11 DA RESPONSABILIDADE PELA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO

131. Os artigos 8º e 13 Resolução - TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, preveem a imputação da responsabilidade pelo prejuízo causado pela ocorrência da prescrição aos responsáveis pela paralisação que lhe deu causa. Segue a transcrição dos dispositivos legais :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

"O texto da norma é ilustrativo. Ele tem por desiderato assegurar o vetor previsibilidade da segurança jurídica, pois

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

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

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

(...)

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

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

"Revisão quanto à validade por mudança de orientação geral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

Seguindo os quadrantes do disposto no art. 23, o art. 24 reconhece às interpretações conferidas pelas entidades públicas efeitos normativos. Razão pela qual impõe que tal alteração interpretativa deva

deferência aos atos jurídicos perfeitos. Consagra, pois, a um só tempo, a segurança jurídica como estabilidade; como previsibilidade; e como proporcionalidade. Para além disso, se encontra em plena consonância com a jurisprudência do STF, de acordo com a qual 'os contratos - que se qualificam como atos jurídicos perfeitos (RT 547/215) - acham-se protegidos, em sua integridade, inclusive quanto aos efeitos futuros, pela norma de salvaguarda constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República.

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

Contudo, após a publicação do Acórdão, sobreveio a Resolução 344 do TCU, de 11 de outubro de 2022, a qual regulamenta, no âmbito do Tribunal, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, tendo, consequentemente, alterado os parâmetros utilizados na decisão recorrida.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado." (original sem destaques)

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

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

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

"Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

144. A Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, em consonância com o esclarecido anteriormente, deixa claro em seu art. 31 que não haverá responsabilização em relação às prescrições ocorridas anteriormente à entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022 :

"Art. 8º Aplicam-se aos processos de tomada de contas especial, ainda que na fase interna, os marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022 ou em norma que a suceder.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União poderá integralmente imputar o dano ao Erário a quem deu causa à prescrição, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa."

"Art. 31. O disposto no art. 8º, parágrafo único, não retroagirá para atingir processos de tomada de contas especial cujas prescrições tenham ocorrido anteriormente à entrada em vigor da Resolução-TCU 344/2022, na forma do disposto no art. 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB).

Art. 32. Os órgãos e entidades competentes terão o prazo máximo de 360 dias após a entrada em vigor desta resolução, para evitar a ocorrência de prescrição nos processos de tomada de contas especial em curso, período após o qual os responsáveis ficam sujeitos à aplicação do art. 8º, parágrafo único.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica aos casos em que haja dolo ou culpa grave, os quais podem ser punidos desde a entrada em vigor da Resolução-TCU 344/2022." (original sem destaques)

145. O *caput* do art. 32, acima transcrito, indica que não haverá responsabilização no caso das prescrições ocorridas até 360 dias após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, a não ser no caso de dolo ou fraude, hipótese em que pode haver punição desde a entrada em vigor da Resolução-TCU 344/2022 (Parágrafo único do art. 32).

146. No entanto, quando a causa da prescrição tiver ocorrido após 5 de outubro de 2023 (360 dias após a entrada em vigor da edição da Resolução - TCU nº 344, de 2022), haverá a necessidade de identificar os responsáveis pela ocorrência da prescrição, de acordo com o preceituado na mencionada norma.

147. **Daí a importância de a Superintendência de Prestação de Contas identificar os processos que estão prestes a prescrever, visando evitar a possível responsabilização de servidores.** Esta é uma iniciativa que deverá ocorrer constantemente com o objetivo de se evitar que novos lapsos prescricionais ocorram.

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

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

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

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

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

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

3.12 DA NECESSIDADE DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS, MESMO DETECTADA A PRESCRIÇÃO

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

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

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

154. O parágrafo único do dispositivo em destaque prevê três requisitos, aparentemente, cumulativos para o julgamento das contas na hipótese do caput: i) o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada; ii) a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; iii) já tiver sido realizada a citação ou audiência.

155. Esta orientação é dirigida especificamente ao Tribunal de Contas da União.

156. O valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial (R\$ 120.000,00) está definido no inc. I do art. 6º da Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, indicando que somente projetos acima de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais - 100 x R\$ 120.000,00) poderiam ser analisados.

157. Ocorre que a orientação é que a ANCINE analise todos os processos de prestação de contas na fase interna, mesmo que detectada a prescrição principal ou intercorrente. Aparentemente, esta situação vai ser alterada futuramente, conforme esclarecido no Capítulo 5, item 196.

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

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

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

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

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

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

159. Conforme já mencionado, reconhecida a prescrição em relação à proponente, esta não pode constar em qualquer cadastro de inadimplência em função do processo em que se reconheceu a prescrição. Neste caso, o prosseguimento da análise da prestação de contas acarretará a prolação de uma decisão de conteúdo meramente declaratório, sem o caráter punitivo e/ou ressarcitório. É o que se depreende da seguinte orientação emanada do Tribunal de Contas da União:

"O ministro Bruno Dantas, em sua Declaração de Voto, retomou a discussão defendendo que haveria uma separação entre o conteúdo meramente declaratório do julgamento das contas e os efeitos jurídicos que dele advêm. Que estes é que seriam prescritíveis e não aquele e que, desta forma, a qualquer tempo, o TCU poderia emitir o seu juízo acerca da regularidade da gestão dos recursos públicos tendo por fim direto o oferecimento à sociedade de

160. Reitera-se que o não atendimento de requisição de documentação faltante não acarretará qualquer consequência à proponente, uma vez que a proponente não pode ser incluída no cadastro de inadimplentes da ANCINE, no SIAFI ou no CADIN após o reconhecimento da prescrição. Neste caso, o julgamento, para fins instrutivos e visando aprimorar os indicadores de controle da Agência, de natureza declaratória, poderá ser proferido com os elementos constantes dos autos, até porque o dispêndio de tempo e pessoal para a requisição sucessiva da documentação complementar, sem que haja o atendimento pela proponente, pode representar uma onerosidade excessiva para o resultado final a ser obtido.

3.13 DA POSSIBILIDADE DE A PRESCRIÇÃO SER INTERROMPIDA MAIS DE UMA VEZ

161. Ponto importante a ser esclarecido é a **possibilidade de a prescrição ser interrompida mais de uma vez**, ante o disposto no art. 202 do Código Civil Brasileiro^[5].

162. O Tribunal de Contas da União teve a oportunidade de analisar o tema, adotando o seguinte entendimento :

"3. Preliminar de Mérito. Prescrição da Eventual Pretensão de Ressarcimento. Do 'Princípio da Unicidade da Interrupção Prescricional' (peça 125, pp. 8-11)

Após breve exposição acerca da evolução jurisprudencial que se sucedeu à edição da Resolução TCU 344/2022, fixando os contornos da aplicabilidade do instituto da prescrição no âmbito do TCU, mediante os Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara; 534/2023 - Plenário, a defesa referiu-se ao 'Princípio da Unicidade da Interrupção Prescricional', sustentando sua aplicabilidade ao caso em exame.

Nesse sentido, aduziu que a prescrição ocorreria apenas uma única vez, à luz do disposto no art. 2º do Código Civil Brasileiro, conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF (Ag. Reg. em MS 37.941/DF - Rel. Ministro Gilmar Mendes, em 13/4/2023), sob o fundamento de que, a se admitir entendimento diverso, se estaria acolhendo, 'por vias transversas, o inaceitável retorno da tese de imprescritibilidade das ações de ressarcimento, tendo em vista que no ordenamento brasileiro, a regra é a prescritibilidade'.

Alegou que tal entendimento havia sido encampado, inclusive, pelo Relator da presente TCE, Ministro Jorge Oliveira, mediante o Acórdão 12014/2023-TCU-Primeira Câmara, reproduzindo, em deliberado equívoco, excerto do voto proferido no aludido Ag. Reg. Em MS 37.941/DF, como se fosse do voto condutor do referido acórdão deste Tribunal.

Nessa linha, sustentou que, aplicando-se o princípio da unicidade ao caso concreto, teria se operado a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, 'uma vez que, entre seu marco inicial (11/2/2016) e a autuação do processo nesta Corte de Contas (20/6/2023, transcorreram mais de 7 (sete) anos'. A data inicial corresponde àquela em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada.

Alternativamente, considerou como marco inicial da prescrição o Ofício de Diligência nº 579-E/2016-ANCINE/SFO/CGP, de 30/11/2016 (peça 34), alegando que também teria ocorrido a prescrição, adotando o mesmo marco interruptivo de 20/6/2023 (autuação no TCU).

Assim, 'em atenção à harmonia constitucionalmente imposta aos poderes da República e aos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, e levando em conta a necessidade de preservação da previsibilidade nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle', a defesa requereu que, preliminarmente, seja reconhecida a prescrição no presente caso, com o consequente arquivamento do processo, com base nos arts. 169 e 212 do Regimento Interno/TCU.

Análise

O art. 202 do Código Civil Brasileiro enfeixa o 'Princípio da Unicidade de Interrupção Prescricional', ao assim estatuir:

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

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

II - por protesto, nas condições do inciso antecedente;

III - por protesto cambial;

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

V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

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

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, vem se formando, mais recentemente, jurisprudência afirmando a necessidade de que, em casos similares ao ora em análise, seja obrigatória a observância ao aludido princípio.

Todavia, apesar de se tratar de matéria controversa, a incidência de múltiplas causas de interrupção foi consagrada na Resolução TCU nº 344/2022 (art. 5º, §1º), também encontrando respaldo em decisões do STF, o que demonstra que o entendimento restritivo ainda não se consolidou na Suprema Corte.

Nesse sentido, no Acórdão 12014/2023-TCU-Primeira Câmara, de lavra do Ministro Jorge Oliveira, - o qual a defesa, em indução a erro, alegou estar corroborando a tese da unicidade de interrupção (vide item 47 supra) -

foram elencadas deliberações do STF, cujo teor vai na linha da admissão à multiplicidade de causas interruptivas da prescrição, dentre as quais se destaca:

- Agravo Regimental em Mandado de Segurança 38.763/DF (transitada em julgado em 29/8/2023 - Ministro Luiz Fux):

'Ademais, a redação do art. 2º, II, da referida lei [9.873/1999] 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: MS38.232-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 28/4/2022; MS36.810-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.' (GRIFOS DO ORIGINAL)

Em vista de ainda restar controvertida no âmbito do STF, a possibilidade de que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se interrompa por mais de uma vez vem se firmando nos julgados deste Tribunal, afastando-se, por via de consequência, a aplicação do 'Princípio da Unicidade de Interrupção da Prescrição', em seu âmbito de atuação. A esse respeito, importa reproduzir o entendimento fixado no seguinte excerto do Acórdão 56/2024-TCU-Plenário:

Expõe a embargante, contudo, que a jurisprudência mais recente do STF teria se firmado no sentido de determinar que, em casos similares a este, se faz obrigatória a observância do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, **caput**, do Código Civil), o que impediria a ocorrência de várias interrupções do prazo prescricional, conforme se extrai do item 3 da ementa do julgamento do MS 38.627 AgR/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma. DJe 28/4/2023).

Sob tais argumentos, verifico que, de fato, o Mandado de Segurança - cujos excertos fiz reproduzir no relatório precedente -, se põe contrário aos critérios firmados na Resolução-TCU 344/2022 e ao entendimento exarado no Acórdão 534/2023-TCU-Plenário.

Avalio, porém, que o julgado não é vinculante e não possui o condão - ao menos ainda - de denotar tendência jurisprudencial consolidada na Suprema Corte. Enquanto não modificado o teor da Resolução-TCU 344/2022 e haja vista, ainda, a entendimento fixado no Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, deve prevalecer o derradeiro juízo pacificado por este colegiado, razão pela qual denego o pedido de modificação, mediante embargos de declaração, do julgado atacado. (GRIFA-SE)

Nessa mesma linha, menciona-se os Acórdão 2207/2024-TCU-Primeira Câmara.; 3153/2024 - 1ª C.; 3318/2024 - 1ª C.; 2806/2024 - 2ª C.; e 753/2024 - Plenário.

Em face dessas considerações, manifesta-se pela rejeição da preliminar de ocorrência de prescrição, tal como suscitada pela defesa." (destaques do original, Acórdão nº 8.956/2024 - Primeira Câmara, Relator : Jorge Oliveira, Data da sessão : 15/10/2024)

163. Portanto, o Princípio da Unicidade da Interrupção Prescricional não é acolhido pela Corte de Contas, o que significa que os diversos atos praticados pela ANCINE visando apurar os fatos relacionados à prestação de contas devem ser considerados para interromper a prescrição principal ou intercorrente.

4. EXEMPLOS DE MARCOS TEMPORAIS APONTADOS PELO TCU

164. O tema acerca da prescrição no procedimento de análise das prestações de contas é recente, motivo pelo qual surgem muitas dúvidas relativas aos atos praticados pela ANCINE que suspendem ou interrompem a contagem do prazo prescricional, principal ou intercorrente.

165. Para se ter uma ideia mais consistente sobre o assunto, faz-se uma análise dos acórdãos proferidos pela Corte de Contas, afinal é a instituição responsável por dar a última palavra na matéria.

166. A seguir, são transcritas decisões proferidas pelo TCU em processos de Tomada de Contas Especial encaminhados pela ANCINE, que ilustram de forma inequívoca o seu entendimento acerca dos marcos temporais que devem ser considerados para fins de interrupção da contagem do prazo prescricional.

167. Em relação ao projeto cultural intitulado “Brasileirinho” (originalmente “Sarau”), registrado no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic sob o nº 03-0224 (Processo nº 00050.003212/2003-12), a área técnica da Corte de Contas assim se manifestou :

"30. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal e intercorrente ocorreu em 12/9/2007, data em que a prestação de contas foi apresentada (art. 4º, inciso II).

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

31.1. Fase Interna:

- a) Carta nº 547/2007/ANCINE/SFO/CPC, de 13/9/2007, recebida em 21/9/2007 (AR à peça31): Atestou o recebimento da prestação de contas e agência cobrou o envio do relatório e parecer de auditoria independente, do material de divulgação e da cópia do comprovante de entrega do produto final à Cinemateca Brasileira (peça 30);
- b) Carta nº 664/2007/ANCINE/SFO/CPC, de 25/9/2007, recebida em 1/10/2007 (AR à peça33): Cobrou o envio da documentação complementar que se fazia necessária para a análise conclusiva da prestação de contas (peça 32);
- c) Carta nº 654/2007/ANCINE SFO/CPC, de 31/10/2007, recebida em 8/11/2007 (AR à peça37): Atestou o recebimento da documentação solicitada, reiterando a cobrança do relatório e parecer de auditoria independente e da cópia do comprovante de entrega do produto final à Cinemateca Brasileira(peça 36);

d) Nota Técnica nº 09/2007, de 31/12/2007: Analisou o pedido de prorrogação de prazo para entrega do relatório e parecer de auditoria independente (peça 39);

e) Despacho de 7/1/2008: Autorizou a concessão da prorrogação de prazo para entrega do relatório e parecer de auditoria independente (peça 39, p. 3);

f) Ofício nº 048/2008/ANCINE/SFO, de 9/1/2008, recebido em 14/1/2008 (AR à peça 41): Reiterou a cobrança do relatório e parecer de auditoria independente, sinalizando com a possibilidade de inabilitação da empresa proponente junto à Ancine (peça 40);

g) Ofício nº 369/2008/ANCINE/SFO-CPC, de 18/2/2008, recebido em 26/2/2008 (resposta ao expediente): Reiterou a cobrança da cópia do comprovante de entrega do produto final à Cinemateca Brasileira (peça 43);

h) Ofício nº 1023/2008/ANCINE/SFO, de 15/4/2008, recebido em 17/4/2008 (AR à peça 46): Autorizou a entrega da cópia do filme à Cinemateca Brasileira, no formato HDCAM-SR (peça 45);

i) Ofício nº 1222/2008/ANCINE/SFO, de 7/5/2008, recebido em 9/5/2008 (AR à peça 49): Fixou prazo de 60 (sessenta) dias para entrega da cópia do filme à Cinemateca Brasileira, no formato HDCAM-SR (peça 48);

j) Ofício nº 2362/2008/ANCINE/SFO, de 26/8/2008 (não consta AR): Cobrou da proponente a remessa dos Relatórios de Informações Semestrais Audiovisuais – ISA (peça 51);

k) Ofício nº 2407/2009/CPC/SFO/ANCINE, de 8/7/2009, recebido em 15/7/2009 (AR à peça 54): Informou que a entrega da cópia do filme no formato HDCAM-SR foi qualificada como “não indicada para cumprir a função de matriz de preservação”, solicitando a remessa de uma nova cópia à Cinemateca Brasileira, no formato originalmente pactuado, de 35mm (peça 53);

l) Ofício nº 2607/2009/CPC/SFO/ANCINE, de 29/7/2009, recebido em 10/8/2009 (AR à peça 59): reiterou os termos do ofício anterior (peça 57);

m) Nota Técnica nº 02/2012, de 10/1/2012: Reportou-se a apurações de fatos supostamente irregulares, envolvendo o sócio minoritário da empresa proponente, o xxxxxxxx, a quem imputou a real responsabilidade perante a Ancine, uma vez que assinou documentos e assumiu tratativas perante a agência (peça 64);

n) Ofício nº 398/2012/CPC/SFO/ANCINE, de 13/9/2012, recebido em 24/9/2012 (AR à peça 67): Solicitou a comprovação da nacionalidade da equipe técnica e artística da obra em prazo de 30 (trinta) dias (peça 66);

o) Nota Técnica nº 52/2012, de 3/12/2012: Concluiu pela necessidade de reiterar a cobrança da apresentação de todos os documentos necessários para a conclusão da análise da prestação de contas do projeto (cópias de contratos e planilhas diversas), informando adicionalmente a situação de inadimplência que fora atribuída à proponente (peça 68);

p) Ofício nº 035/2013/CPC/SFO/ANCINE, de 17/1/2013 (data de recebimento ilegível no AR à peça 70): Fixou prazo de 30 (trinta) dias para envio dos documentos mencionados na Nota Técnica nº 52/2012 (peça 69);

q) **Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto – RACO nº 40-E/2016/SFO/NCO, de 12/8/2016:** Propôs a reprovação da prestação de contas, em razão da não comprovação do caráter brasileiro da obra, em virtude de: i) não se comprovar nos autos que o diretor xxxxxxxx residia no Brasil há mais de três anos quando de sua atuação no filme; ii) não se comprovar a nacionalidade da equipe técnica e artística, e iii) não se saber como os direitos patrimoniais sobre o filme foram distribuídos entre as coprodutoras estrangeiras (peça 71);

r) Despacho nº 5-E/2017/SFO/NCO, de 2/1/2017: Encaminhou à apreciação da Diretoria Colegiada da Ancine a proposta de reprovação da prestação de contas, nos termos formulados no RACOnº 40-E/2016/SFO/NCO (peça 72);

s) Ofício de Diligência nº 687-E/2018-ANCINE/SFO/CPC, de 23/10/2018, recebido em 31/10/2018 (AR à peça 74): Atestou o recebimento de parte da documentação solicitada para complementar a prestação de contas, bem como solicitou a retificação de erros identificados nos aludidos documentos, assinando prazo de 30 (trinta) dias para cumprimento (peça 73);

t) Ofício de Diligência nº 15-E/2018-ANCINE/SFO/CPC, de 15/1/2019, recebido em 23/1/2019 (AR à peça 76): Reiterou os termos do ofício anterior (peça 75);

u) Despacho nº 112-E/2019/SFO/CPC, de 8/3/2019: Recomendou à Diretoria Colegiada que autorizasse a prorrogação do prazo para apresentação da documentação complementar ainda faltante na prestação de contas (peça 78);

v) Deliberação de Diretoria Colegiada nº 209-E, de 19/3/2019: Concedeu a prorrogação de prazo para apresentação da documentação complementar ainda faltante na prestação de contas (peça 79);

w) Ofício nº 122-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 20/3/2019, recebido em 27/3/2019 (AR à peça 81): Comunicou ao responsável Bruno Stroppiana o teor da Deliberação de Diretoria Colegiada nº 209-E, informando adicionalmente que a empresa proponente se encontrava em situação de inadimplência (peça 80);

x) Despacho nº 121-E/2020/SPR/CIN, de 23/7/2020: Com base na inércia da empresa proponente em relação às diligências que lhe foram dirigidas, encaminhou o processo ao superintendente de prestação de contas para a adoção das providências cabíveis (peça 82);

y) Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 12-E/2020/SPR, de 26/7/2020: Reprovou a prestação de contas final do projeto, “por omissão no dever de prestar contas”, determinando a devolução integral dos recursos atualizados, com a aplicação da multa de 50% prevista no § 1º do art. 6º da Lei nº 8.685/1993 (peça 83);

z) Ofício nº 53-E/2020-ANCINE/SPR, de 19/8/2020, recebido em 31/1/2020 (AR à peça 90): Comunicou à responsável Elizabeth de Araújo Garcia o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 12-E/2020/SPR, com a autorização para a instauração da Tomada de Contas Especial (peça 89);

z.1) Edital de Notificação de 26/10/2020: Comunicou à empresa Studio Uno Produções Artísticas Ltda. o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 12-E/2020/SPR, com a autorização para a instauração da Tomada de Contas Especial (peça 92);

z.2) Relatório de TCE nº 003/2021, de 28/5/2021, complementado pelo Relatório de TCE Complementar nº 003/2021, de 7/7/2021: Concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.554.026,00, imputando a responsabilidade à empresa Studio Uno Produções Artísticas Ltda. e à Sra. Elizabeth de Araújo Garcia (peças 99 e 97 respectivamente).

- a) Autuação do processo de Tomada de Contas Especial no TCU, em 10/9/2021;
- b) Envio do processo para providências internas da SecexTCE/D3, em 20/12/2021;
- c) Distribuição para instrução de auditor, em 16/5/2022;
- d) Instrução concluída pelo auditor, em 24/5/2022; e) Conclusão do pronunciamento da SecexTCE/D3 (de acordo), em 24/5/2022;
- f) Conclusão do pronunciamento da SecexTCE, em 25/5/2022;
- g) Envio para comunicações processuais, em 25/5/2022;
- h) Envio do processo da Seproc para SecexTCE, em 8/12/2022;
- i) Distribuição para instrução de auditor, em 15/12/2022;
- j) Cancelamento de distribuição, em 18/1/2023;
- k) Distribuição para instrução de auditor, em 18/1/2023.

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

34. Em face da vigente regulamentação do Tribunal, do voto condutor do Acórdão 2486/2022 – Plenário, Rel. Min. Antônio Anastasia, bem como dos eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados nos itens 31.1 e 31.2 supra, conclui-se que, na fase interna da TCE, houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre os eventos elencados nos itens 31.1.p e 31.1.q, ocorridos, respectivamente, em 17/1/2013 e 12/8/2016.

35. Por conseguinte, no caso concreto, verificou-se a ocorrência da prescrição intercorrente."

(original sem destaques)

(TC 038.307/2021-9, Instrução, 23/01/2023, <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/03830720219>)

168. A partir da análise acima, elaborada pela área técnica, o Tribunal de Contas da União reconheceu a prescrição, em decisão bastante sucinta, nos seguintes termos :

"Considerando a edição da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a *prescrição* para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento;

Considerando que, no caso concreto, conforme exame efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE, verificou-se a ocorrência da *prescrição* quinquenal;

Considerando o parecer do Ministério Público junto ao TCU, no sentido do arquivamento do presente processo, com fundamento nos artigos 2º e 11 da *Resolução* - TCU 344/2022;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 169, inciso VI do Regimento Interno do TCU, e artigos 2º e 11 da *Resolução* - TCU 344/2022, em determinar o arquivamento dos autos, em face da *prescrição* das pretensões punitiva e de ressarcimento, de acordo com os pareceres uniformes emitidos.

1. Processo TC-Processo 038.307/2021-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

(Acórdão de Relação nº 1.845/2023-Segunda Câmara, Relator : Aroldo Cedraz, Data da sessão : 07/03/2023; SEI 2765991)

169. **Consultando os autos do processo relativo ao projeto “Brasileirinho” (Processo nº 00050.003212/2003-12), verifica-se que foram praticados os seguintes atos pela ANCINE no procedimento de análise de prestação de contas entre 17/1/2013 e 12/8/2016 (período considerado pela área técnica do TCU para a constatação da prescrição intercorrente) :**

a) **Ofício nº 035/2013/CPC/SFO/ANCINE, de 17/1/2013 (data de recebimento ilegível no AR à peça 70): Fixou prazo de 30 (trinta) dias para envio dos documentos mencionados na Nota Técnica nº 52/2012 (peça 69);**

b) Ofício nº 035/2013/CPC/SFO/ANCINE - 30/09/2013 - Encaminha para a proponente a Nota Técnica nº 052/2012, de 03/12/2012 (vol. I-05, pág. 837, SEI 0067120);

c) Planilhas contendo Cálculo de Débito com Base na RDC nº 41/2011, indicando que a dívida era de R\$ 292.647,25 + R\$ 1.789.476,15 - 30/09/2013 (vol. I-05, págs. 840/841, SEI 0067120);

d) Despacho nº 097/2014/ CPC/SFO/ANCINE - 21/01/2014 - A SFO encaminha o processo para a Superintendência de Registro - SRE visando análise (vol. I-05, págs. 857/858, SEI 0067120);

e) Despacho nº 21/2016/CRO/SRE/ANCINE - 05/04/2016 - A SRE se manifesta e devolve o processo para a Coordenação de Prestação de Contas - CPC (vol. I-05, págs. 859/860, SEI 0067120).

f) **Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto – RACO nº 40-E/2016/SFO/NCO, de 12/8/2016 :**

170. **De acordo com a indicação dos marcos temporais pela área técnica do TCU (vide item 167 acima), os atos praticados pela Agência no período compreendido entre 17/1/2013 e 12/8/2016 (alíneas "b" a "e" do item 169) não foram considerados para interrupção do prazo prescricional intercorrente.**

171. Depreende-se que tais atos não são idôneos para a interrupção da prescrição intercorrente uma vez que não são indispensáveis para a apuração da infração, segundo a área técnica do Tribunal de Contas da União. Há de se lembrar que os Ministros da Corte de Contas cancelaram este entendimento.

172. **Em função do arquivamento do processo, ante o reconhecimento da prescrição intercorrente, a proponente e os demais responsáveis foram excluídos do CADIN, do SIAFI e do cadastro de inadimplentes da ANCINE** (vide documentos SEI 2766003, 2768813 e 2768817).

173. Acerca da TCE referente ao projeto “Xuxa Gêmeas”, relativa ao Termo de Concessão de Apoio Financeiro nº 024/2008 (processo nº 01580.014292/2010-27), a área técnica da Corte de Contas assim se manifestou:

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema, em desfavor da empresa e de seus sócios-dirigentes, os Srs. xxxx e yyyy, e a Sra. zzzzzz, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por força do Termo de Concessão de Apoio Financeiro nº 024/2008 (registro SIAFI 298825) [peça 1], decorrente do Prêmio de Adicional de Renda 2008 conferido à empresa responsabilizada para a produção do filme longa-metragem, intitulado “Xuxa Gêmeas” (peça 2).

HISTÓRICO

2. O Termo de Concessão de Apoio Financeiro nº 024/2008 foi firmado no valor de R\$119.173,26, integralmente à conta da Ancine. Teve vigência de 8/12/2008 a 8/12/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 30/1/2013.

(...)

14. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo das prescrições principal e intercorrente recai em **30/4/2012, data em que a prestação de contas foi apresentada** (art. 4º, inciso II) [peça 12].

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

15.1. Fase Interna:

- a) **Ofício de Diligência nº 151-E/2020-ANCINE/SEF/SPR/CIN, de 2/10/2020 (não constou assinatura no AR – peça 17): solicitou envio da documentação comprobatória das despesas realizadas** (peça 16);
- b) Ofício de Inadimplência nº 19-E/2020-ANCINE/SEF/SPR/CIN, de 11/11/2020 (não consta AR): comunicou a inscrição de inadimplência da proponente, no Salic, em virtude do não atendimento à diligência acima referida, a qual teria sido recebida no dia 13/10/2020, segundo informado no expediente em referência (peça 18);
- c) Despacho nº 338-E/2020/SEF/SPR/CIN, de 11/11/2020: encaminhou o processo para deliberação da Superintendência de Prestação de Contas da Ancine, para a adoção de providências tendentes à instauração da TCE (peça 19);
- d) Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, de 14/11/2020: não aprovou a prestação de contas final do projeto, determinando o recolhimento do débito apurado (peça 20);
- e) Ofício nº 367-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 23/12/2020 – AR peça 28): comunicou à empresa e de seus sócios, o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 24);
- f) Ofício nº 368-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 29/12/2020 – AR peça 30): comunicou ao responsável o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 25);
- g) Ofício nº 369-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 29/12/2020 – AR peça 31): comunicou à responsável o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 26);
- h) Ofício nº 370-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 29/12/2020 – AR peça 29): comunicou ao responsável o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 27);
- i) Relatório de TCE nº 2117777-E/2021/SEF/SPR, de 30/9/2021: concluiu pela responsabilização da empresa e de seus sócios, os xxxx, yyyy, zzzzzz, pelo débito apurado no valor original de R\$ 119.173,26 (peça 40);
- j) Parecer de Auditoria Interna Ancine nº 27-E/2021/AUD, de 6/10/2021: concluiu que o processo atendia ao disposto no art. 10 da IN TCU nº 71/2012, podendo ser submetido à análise do TCU (peça 42);
- k) Relatório de Auditoria da CGU E-TCE nº 1752/2021, de 8/11/2021: ratificou as conclusões do tomador de contas (peça 44).

15.2. Fase Externa:

- a) Autuação do processo no TCU, em 16/12/2021.

16. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, **conclui-se que houve o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre a apresentação da prestação de contas (termo inicial da prescrição, em 30/4/2012) e o primeiro ato apuratório realizado pela Ancine (em 2/10/2020 – item a). Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU, no presente caso.**

17. Por sua vez, quanto à ocorrência da prescrição intercorrente, verificam-se nos autos os seguintes eventos processuais interruptivos, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

17.1. Fase Interna:

- a) Ofício de Diligência nº 151-E/2020-ANCINE/SEF/SPR/CIN, de 2/10/2020 (não constou assinatura no AR – peça 17): solicitou envio de documentação da documentação comprobatória das despesas realizadas (peça 16);
- b) Ofício de Inadimplência nº 19-E/2020-ANCINE/SEF/SPR/CIN, de 11/11/2020 (não consta AR): comunicou a inscrição de inadimplência da proponente, no Salic, em virtude do não atendimento à diligência acima referida, a qual teria sido recebida no dia 13/10/2020, segundo informado no expediente em referência (peça 18);
- c) Despacho nº 338-E/2020/SEF/SPR/CIN, de 11/11/2020: encaminhou o processo para deliberação da Superintendência de Prestação de Contas da Ancine, para a adoção de providências tendentes à instauração da TCE (peça 19);
- d) Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, de 14/11/2020: não aprovou a prestação de contas final do projeto, determinando o recolhimento do débito apurado (peça 20);
- e) Ofício nº 367-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 23/12/2020 – AR peça 28): comunicou à empresa eeeeeeeee o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 24);
- f) Ofício nº 368-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 29/12/2020 – AR peça 30): comunicou ao responsável xxxxxxxx o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 25);
- g) Ofício nº 369-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 29/12/2020 – AR peça 31): comunicou à responsável zzzzzzzz o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 26);
- h) Ofício nº 370-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 7/12/2020 (recebido em 29/12/2020 – AR peça 29): comunicou ao responsável yyyyyy o teor do Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 134-E, adotado pela Diretoria Colegiada da Ancine, no sentido de reprovar a prestação de contas, determinando o recolhimento do débito apurado e a instauração da TCE, caso não recolhida a dívida (peça 27);
- i) Relatório de TCE nº 2117777-E/2021/SEF/SPR, de 30/9/2021: concluiu pela responsabilização da empresa eeeeeeeee, e de seus sócios, os xxxxxx, yyyyyyy, zzzzzzz, pelo débito apurado no valor original de R\$ 119.173,26 (peça 40);
- j) Parecer de Auditoria Interna Ancine nº 27-E/2021/AUD, de 6/10/2021: concluiu que o processo atendia ao disposto no art. 10 da IN TCU nº 71/2012, podendo ser submetido à análise do TCU (peça 42);
- k) Relatório de Auditoria da CGU E-TCE nº 1752/2021, de 8/11/2021: ratificou as conclusões do tomador de contas (peça 44).

17.2. Fase Externa:

- a) Autuação do processo no TCU, em 16/12/2021.
- b) Envio para providências internas da Secex-TCE/D3, em 20/12/2021;
- c) Distribuição para instrução na Secex-TCE/D3, em 3/10/2022.

18. Ao se levar em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, o voto condutor do Acórdão 2486/2022 – Plenário, Rel. Min. Antônio Anastasia, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que, nas fases interna e externa da TCE, não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre os eventos elencados nos itens 18.1 e 18.2.

19. Por conseguinte, no caso concreto, não ocorreu a prescrição intercorrente." (original sem destaques)

(TC 045.541/2021-3, Instrução, 13/12/2022, <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/04554120213>)

174. A partir da análise acima, elaborada pela área técnica, o Tribunal de Contas da União reconheceu a prescrição, em decisão bastante sucinta, nos seguintes termos :

"VISTA e relacionada esta tomada de contas especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema, em desfavor de eeeeeeeee e de seus sócios-dirigentes, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio da Concessão de Apoio Financeiro 024/2008.

Considerando a edição da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a *prescrição* para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento;

considerando que na análise dos autos constatou-se que houve o transcurso de prazo superior a cinco anos, entre a prestação de contas, em 30/4/2012, e o primeiro ato de apuração, realizado pela *Ancine*, em 2/10/2020, (peças 12 e 42) ;

considerando, assim, que na análise dos presentes autos, e à luz da mencionada *Resolução*, constata-se a *prescrição* das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal; e

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial e do Ministério Público junto a esta Corte.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento no artigo 11 Resolução-TCU 344/2022 e 143, V, "a", do RITCU, em:

reconhecer a ocorrência da *prescrição* da pretensão punitiva e de ressarcimento nesta tomada de contas especial;

encaminhar cópia desta deliberação e da instrução que a fundamenta ao responsáveis e à Agência Nacional do Cinema.

arquivar este processo.

1. Processo TC-Processo 045.541/2021-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

175. **Consultando os autos do processo relativo ao projeto “XUXA GÊMEAS” (Processo nº 01580.014292/2010-27), verifica-se que foram praticados os seguintes atos pela ANCINE no procedimento de análise de prestação de contas entre 30/4/2012 e 2/10/2020 (período considerado pela área técnica do TCU para a constatação da prescrição):**

- a) **apresentação da prestação de contas - 30/4/2012** (Processo nº 01580.014292/2010-27, vol. I-03, pág. 448, 0053808);
- b) Despacho nº 398/2012 - ANCINE / SDE / CFD - SDE - 29/06/2012 - encaminha para a SFO visando a análise da prestação de contas (Processo nº 01580.014292/2010-27, vol. I-03, pág. 549, 0053808);
- c) Ofício nº 2238/2012/CPC/SFO/ANCINE - 18/07/2012 - solicita ao Banco do Brasil o encerramento das contas vinculadas ao projeto (Processo nº 01580.014292/2010-27, vol. I-03, pág. 550, 0053808);
- d) juntada de extratos bancários - 27/07/2012 (Processo nº 01580.014292/2010-27, vol. I-03, págs. 557/598, 0053808);
- e) **Ofício de Diligência nº 151-E/2020-ANCINE/SEF/SPR/CIN, de 2/10/2020** (Processo nº 01580.014292/2010-27, 1781352).

176. Neste caso, foi constatada a prescrição principal (paralisação por mais de 5 anos).

177. **De acordo com a indicação dos marcos temporais pela área técnica do TCU (vide item 173 acima), os atos praticados pela Agência no período compreendido entre 30/4/2012 e 2/10/2020 (alíneas "b" a "d" do item 175) não foram considerados para interrupção do prazo prescricional principal**, ainda que não alterassem a conclusão acerca da prescrição.

178. **Em função do arquivamento do processo, ante o reconhecimento da prescrição principal, a proponente e os demais responsáveis foram excluídos do CADIN, do SIAFI e do cadastro de inadimplentes da ANCINE** (vide documentos SEI 2750727 e 2753548).

179. Foi encontrada, ainda, a seguinte manifestação em TCE referente ao projeto “XUXA GÊMEAS” (Processo nº 01580.015307/2006-98), relativa aos valores captados :

"1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema, em desfavor da empresa e de seus sócios-dirigentes, o Sr. xxxxxxxx e a Sra. zzzzzz, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, captados por força do projeto cultural Pronac 06-0128 (peça 1), cujo objeto consistia na produção de um filme longa-metragem, intitulado “XUXA GÊMEAS” (originalmente concebido como “Gêmeas de Cristal” e “Xuxa em Fortuna em Dose Dupla).
(...)

15. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo das prescrições principal e intercorrente principal recai em 30/3/2009, data em que a prestação de contas foi apresentada (art. 4º, inciso II).

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

16.1. Fase Interna:

- a) Ofício nº 2197/2009/CPC/SFO/ANCINE, de 22/6/2009 (recebido em 26/6/2009 – AR peça 58): solicitou documentação complementar à prestação de contas apresentada (peça 57);
- b) Ofício nº 2589/2009/CPO/SFO/ANCINE, de 5/8/2009 (recebido em 12/8/2009 – AR peça 61): deferiu prazo solicitado para apresentação dos elementos complementares à prestação de contas (peça 60);
- c) Ofício nº 2588/2010/CPC/SFO/ANCINE, de 7/10/2010 (respondido em 7/11/2010 - peça 67): solicitou documentação faltante na prestação de contas apresentada (peça 66);
- d) Ofício nº 1323/2015/CPC/SFO/ANCINE, de 17/7/2015 (recebido em 23/7/2015 – AR peça 69): solicitou documentação faltante na prestação de contas (peça 68);
- e) Ofício nº 1927/2015/CPC/SFO/ANCINE, de 21/10/2015 (recebido em 27/10/2015 – AR peça 71): solicitou complementação do material de divulgação apresentado (peça 70);
- f) Ofício nº 133-E/2016/ANCINE/SFO/CPC, de 5/9/2016 (recebido em 19/9/2016 – AR peça 75): solicitou documentação e esclarecimentos para concluir análise da prestação de contas (peça 74);
- g) Ofício de Diligência nº 394-E/2017-ANCINE/SFO/CPC, de 7/8/2017 (recebido em 16/8/2017 – AR peça 79): solicitou documentação (peça 77);
- h) Relatório de Análise Financeira Complementar nº 38-E/2017/SFO/CPC, de 14/8/2017: formulou encaminhamentos não conclusivos à consideração superior (peça 78);
- i) Ofício de Diligência nº 113-E/2018-ANCINE/SFO/CAC, de 11/6/2018: solicitou envio do material de divulgação (peça 81);
- j) Ofício de Diligência nº 163-E/2018-ANCINE/SFO/CAC, de 16/7/2018: comunicou a inscrição da proponente em situação de inadimplência (peça 82);
- k) Parecer de Acompanhamento de Execução Final nº 52-E/2018/SFO/CAC, de 23/8/2018: sugeriu a aprovação, com ressalvas, da prestação de contas (peça 83);
- l) Despacho nº 341-E/2018/SFO, de 27/8/2018: encaminhou para deliberação da Diretoria Colegiada a proposta de não aprovação da prestação de contas, de inabilitação da proponente, e de início dos procedimentos para instauração da TCE (peça 84);
- m) Deliberação de Diretoria Colegiada nº 897-E, de 27/11/2018: não acatou a comprovação da execução de despesas da prestação de contas, fixando prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes,

sob pena de instauração da TCE (peça 85);

n) Ofício nº 2-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 7/1/2019: comunicou à empresa eeeeeeeee a Deliberação nº 897-E, adotada pela Diretoria Colegiada da Ancine, fixando prazo de 30(trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena de instauração da TCE (peça 88);

o) Ofício nº 3-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 7/1/2019 (recebido em 17/1/2019 – AR peça91): comunicou ao xxxxxxxxx a Deliberação nº 897-E, adotada pela Diretoria Colegiada da Ancine, fixando prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena de instauração da TCE (peça 89);

p) Ofício nº 4-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 7/1/2019 (recebido em 17/1/2019 – AR peça92): comunicou à Sra. zzzzzzz a Deliberação nº 897-E, adotada pela Diretoria Colegiada da Ancine, fixando prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena de instauração da TCE (peça 90);

q) Despacho nº 81-E/2020/SPR, de 27/7/2020: determinou a instauração da TCE (peça 93);

r) Ofício nº 235-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 9/11/2020 (recebido em 25/11/2020 – AR peça 98): comunicou à empresa eeeeeeeee que a prestação de contas não foi aprovada, fixando prazo de 30 (trinta) dias para iniciar a TCE (peça 94);

s) Ofício nº 236-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 9/11/2020 (recebido em 20/11/2020 – AR peça 99): comunicou ao xxxxx que a prestação de contas não foi aprovada,fixando prazo de 30 (trinta) dias para iniciar a TCE (peça 95);

t) Ofício nº 237-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 9/11/2020 (recebido em 20/11/2020 – AR peça 99): comunicou à Sra. zzzzzzz que a prestação de contas não foi aprovada, fixando prazo de 30 (trinta) dias para iniciar a TCE (peça 95);

u) Relatório de TCE nº 2120851-E/2021/SEF/SPR, de 5/10/2021: concluiu pela responsabilização da empresa eeeeeeeee, e de seus sócios, o xxxx e zzzzz, pelo débito apurado no valor original de R\$ 1.251.404,76 (peça 107);

v) Parecer de Auditoria Interna Ancine nº 2254/2020, de 5/10/2021: concluiu que o processo atendia ao disposto no art. 10 da IN TCU nº 71/2012, podendo ser submetido à análise do TCU (peça109);

x) Relatório de Auditoria da CGU E-TCE nº 2254/2020, de 2/12/2021: ratificou as conclusões do tomador de contas (peça 111).

16.2. Fase Externa:

a) Autuação do processo no TCU, em 16/12/2021.

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

18. Por sua vez, **quanto à ocorrência da prescrição intercorrente, verificam-se nos autos os seguintes eventos processuais interruptivos**, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

18.1. Fase Interna:

a) Ofício nº 2197/2009/CPC/SFO/ANCINE, de 22/6/2009 (recebido em 26/6/2009 – AR peça 58): solicitou documentação complementar à prestação de contas apresentada (peça 57);

b) Ofício nº 2589/2009/CPO/SFO/ANCINE, de 5/8/2009 (recebido em 12/8/2009 – AR peça 61): deferiu prazo solicitado para apresentação dos elementos complementares à prestação de contas (peça 60);

c) **Ofício nº 2588/2010/CPC/SFO/ANCINE, de 7/10/2010 (respondido em 7/11/2010 - peça 67): solicitou documentação faltante na prestação de contas apresentada (peça 66);**

d) **Ofício nº 1323/2015/CPC/SFO/ANCINE, de 17/7/2015 (recebido em 23/7/2015 – AR peça 69): solicitou documentação faltante na prestação de contas (peça 68);**

e) Ofício nº 1927/2015/CPC/SFO/ANCINE, de 21/10/2015 (recebido em 27/10/2015 – AR peça 71): solicitou complementação do material de divulgação apresentado (peça 70);

f) Ofício nº 133-E/2016/ANCINE/SFO/CPC, de 5/9/2016 (recebido em 19/9/2016 – AR peça 75): solicitou documentação e esclarecimentos para concluir análise da prestação de contas (peça74);

g) Ofício de Diligência nº 394-E/2017-ANCINE/SFO/CPC, de 7/8/2017 (recebido em16/8/2017 – AR peça 79): solicitou documentação (peça 77);

h) Relatório de Análise Financeira Complementar nº 38-E/2017/SFO/CPC, de 14/8/2017: formulou encaminhamentos não conclusivos à consideração superior (peça 78);

i) Ofício de Diligência nº 113-E/2018-ANCINE/SFO/CAC, de 11/6/2018: solicitou envio do material de divulgação (peça 81);

j) Ofício de Diligência nº 163-E/2018-ANCINE/SFO/CAC, de 16/7/2018: comunicou a inscrição da proponente em situação de inadimplência (peça 82);

k) Parecer de Acompanhamento de Execução Final nº 52-E/2018/SFO/CAC, de 23/8/2018:sugeriu a aprovação, com ressalvas, da prestação de contas (peça 83);

l) Despacho nº 341-E/2018/SFO, de 27/8/2018: encaminhou para deliberação da Diretoria Colegiada a proposta de não aprovação da prestação de contas, de inabilitação da proponente, e de início dos procedimentos para instauração da TCE (peça 84);

m) Deliberação de Diretoria Colegiada nº 897-E, de 27/11/2018: não acatou a comprovação da execução de despesas da prestação de contas, fixando prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena de instauração da TCE (peça 85);

n) Ofício nº 2-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 7/1/2019: comunicou à empresa eeeeeeeee a Deliberação nº 897-E, adotada pela Diretoria Colegiada da Ancine, fixando prazo de 30(trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena de instauração da TCE (peça 88);

o) Ofício nº 3-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 7/1/2019 (recebido em 17/1/2019 – AR peça91): comunicou ao xxxxxxx a Deliberação nº 897-E, adotada pela Diretoria Colegiada da Ancine, fixando prazo de 30 (trinta) dias

para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena de instauração da TCE (peça 89);

p) Ofício nº 4-E/2019-ANCINE/SFO/CPC, de 7/1/2019 (recebido em 17/1/2019 – AR peça92): comunicou à Sra. zzzzzzz a Deliberação nº 897-E, adotada pela Diretoria Colegiada daAncine, fixando prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento dos valores correspondentes, sob pena deinstauração da TCE (peça 90);

q) Despacho nº 81-E/2020/SPR, de 27/7/2020: determinou a instauração da TCE (peça 93);

r) Ofício nº 235-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 9/11/2020 (recebido em 25/11/2020 – AR peça 98): comunicou à empresa eeeeeeee que a prestação de contas não foi aprovada, fixandoprazo de 30 (trinta) dias para iniciar a TCE (peça 94);

s) Ofício nº 236-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 9/11/2020 (recebido em 20/11/2020 – AR peça 99): comunicou ao xxxxxxx que a prestação de contas não foi aprovada,fixando prazo de 30 (trinta) dias para iniciar a TCE (peça 95);

t) Ofício nº 237-E/2020-ANCINE/SEF/SPR, de 9/11/2020 (recebido em 20/11/2020 – AR peça 99): comunicou à Sra. zzzzzzz que a prestação de contas não foi aprovada, fixando prazo de 30 (trinta) dias para iniciar a TCE (peça 95);

u) Relatório de TCE nº 2120851-E/2021/SEF/SPR, de 5/10/2021: concluiu pela responsabilização da empresa eeeeeeee, e de seus sócios, o xxxxxx e a Sra. zzzzzzz, pelo débito apurado no valor original de R\$ 1.251.404,76(peça 107);

v) Parecer de Auditoria Interna Ancine nº 2254/2020, de 5/10/2021: concluiu que o processoatendia ao disposto no art. 10 da IN TCU nº 71/2012, podendo ser submetido à análise do TCU (peça109);

x) Relatório de Auditoria da CGU E-TCE nº 2254/2020, de 2/12/2021: ratificou asconclusões do tomador de contas (peça 111).

18.2. Fase Externa:

a) Autuação do processo no TCU, em 16/12/2021;

b) Envio para providências internas da Secex-TCE/D3, em 20/12/2021;

c) Envio para distribuição na Secex-TCE/D3, em 21/1/2022;

d) Distribuição para instrução, em 3/10/2022.

19. Ao se levar em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, o voto condutor do Acórdão 2486/2022 – Plenário, Rel. Min. Antônio Anastasia, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que, na fase interna da TCE, houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre os eventos elencados nos itens 17.1.c e 17.1.d, relativos às comunicações processuais havidas em 7/10/2010 e 17/7/2015, respectivamente pelos Ofícios nos 2588/2010/CPC/SFO/ANCINE e 1323/2015/CPC/SFO/ANCINE.

20. Por conseguinte, **constata-se que, no caso concreto, ocorreu a prescrição intercorrente.**" (original sem destaques)

(TC 045.513/2021-0, Instrução, 12/12/2022, <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/04551320210>)

180. A partir da análise acima, elaborada pela área técnica, o Tribunal de Contas da União reconheceu a prescrição, em decisão bastante sucinta, nos seguintes termos :

"VISTOS e relacionados esses autos que tratam de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Agência Nacional do Cinema, contra eeeeeeee e seus sócios-dirigentes, o xxxxxxxx e zzzzzzz, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos captados por força do projeto cultural Pronac 06-0128, cujo objeto consistia na produção de um filme longa-metragem, intitulado "XUXA GÊMEAS";

Considerando a aprovação da Resolução-TCU 344/2022, que estabelece, entre outros, que: prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União (art. 2º) ;

Considerando que, de acordo com a Resolução, o prazo de prescrição será contado da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial (art. 4º, inciso II) e a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II) ;

Considerando que o referido normativo estabelece que incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º, *caput*) ;

Considerando que, com base nos dispositivos supracitados, o prazo de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, em relação aos fatos apurados nos autos, começou a correr em 30/3/2009, quando foi apresentada a prestação de contas;

Considerando que o processo ficou paralisado por prazo superior a três anos entre a expedição do Ofício 2588/2010/CPC/SFO/ANCINE, de 7/10/2010, que solicitou documentação faltante e do Ofício 1323/2015/CPC/SFO/ANCINE, de 17/7/2015, que também apontou pendências na prestação de contas;

Considerando, portanto, a ocorrência da prescrição intercorrente e as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de arquivar o presente processo, em razão de prescrição;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno/TCU e com os arts. 4º, inciso II, 5º, inciso II, 8º e 11, da Resolução-TCU 344/2022, em determinar o arquivamento do processo, em razão da consumação da prescrição intercorrente.

1. Processo TC-Processo 045.513/2021-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

(Acórdão nº 2.604/2023-Primeira Câmara, Relator : Walton Alencar Rodrigues, Data da sessão : 04/04/2023, SEI 2803157)

98). verifica-se que foram praticados os seguintes atos pela ANCINE no procedimento de análise de prestação de contas entre 7/10/2010 e 17/7/2015 (período considerado pela área técnica do TCU para a constatação da prescrição intercorrente):

- a) **Ofício nº 2588/2010/CPC/SFO/ANCINE, de 7/10/2010** (vol. I-06, fl. 1001, 0054083);
- b) juntada de despacho SALIC - 15/07/2015 (vol. I-06, fl. 1026, 0054083);
- c) juntada do registro do título - 16/07/2015 (vol. I-06, fl. 1027, 0054083);
- d) juntada de diversos documentos sobre a veiculação do filme - sem data (vol. I-06, fl. 1028/31, 0054083);
- d) **Ofício nº 1323/2015/CPC/SFO/ANCINE, de 17/7/2015 - recebido em 23/7/2015.**

182. **De acordo com a indicação dos marcos temporais pela área técnica do TCU (vide item 179 acima), os atos praticados pela Agência no período compreendido entre 7/10/2010 e 17/7/2015 (alíneas "b" a "d" do item 181) não foram considerados para interrupção do prazo prescricional intercorrente**, ainda que não alterassem a conclusão acerca da prescrição.

183. Depreende-se que tais atos não são idôneos para a interrupção da prescrição intercorrente uma vez que não são indispensáveis para a apuração da infração, segundo a área técnica do Tribunal de Contas da União. Há de se lembrar que os Ministros da Corte de Contas cancelaram este entendimento.

184. **Em função do arquivamento do processo, ante o reconhecimento da prescrição intercorrente, a proponente e os demais responsáveis foram excluídos do CADIN, do SIAFI e do cadastro de inadimplentes da ANCINE** (vide documentos SEI 2803163, 2811078, 811096, 2811103 e 2811151).

185. A seguir, são transcritos marcos interruptivos indicados pelo TCU em decisão proferida recentemente (Acórdão nº 7.693/2024 - Segunda Câmara, Relator : Augusto Nardes, Data da sessão : 05/11/2024)

"24. A (a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva) :

Evento	Data	Documento (pág.)	Resolução 344	Efeito
1.	2/6/2017	Data limite para apresentação da PC	Art. 4º, inc. II	Marco inicial da contagem da prescrição
2.	31/1/2020	Ofício nº 44-E/2020-ANCINE/SDE/ CFF (7)	Art. 5º, inc. I	1ª Interrupção – Marco inicial para contagem da prescrição intercorrente
3.	19/2/2020	E-mail nº 3-E/2020/SFO/CPC/CPC-PE (8)	Idem	Sobre ambas
4.	2/3/2020	E-mail nº 8-E/2020/SFO/CPC/CPC-PE (9)	Idem	Idem
5.	12/3/2020	E-mail nº 5-E/2020/SPR/CAE (12)	Idem	Idem
6.	27/3/2020	Ofício nº 6-E/2020-ANCINE/SPR/CAE (14)	Idem	Idem
7.	18/10/2021	Ofício de Diligência nº 284-E/2021-ANCINE/SEF/SPR/CAE (18)	Idem	Idem
8.	19/10/2021	Relatório Preliminar de Prestação de Contas nº 39-E/2021-SEF/SPR/CAE (19)	Art. 5º, inc. II	Idem
9.	26/11/2021	Edital de Notificação (20)	Art. 5º, inc. I	Idem
10.	1/2/2022	Despacho nº 31-E/2022/SEF/SPR/CAE (21)	Art. 5º, inc. II	Idem
11.	11/2/2022	Ofício nº 44-E/2022-ANCINE/SEF/SPR/CAE (23)	Art. 5º, inc. I	Idem
12.	8/4/2022	Edital de Notificação (24)	Idem	Idem
13.	31/1/2022	Edital de Notificação (25)	Idem	Idem
14.	6/1/2023	Relatório do Tomador de Contas nº 2674578-E/2023/SEF/SPR (31)	Art. 5º, inc. II	Idem
15.	24/1/2023	Parecer de Auditoria Interna nº 3-E/2023/AUD (33)	Art. 8º, § 1º	Apenas sobre a intercorrente
16.	21/3/2023	Relatório de Auditoria (CGU) E-TCE nº 1703/2022 (35)	Art. 5º, inc. II	Sobre ambas
17.	10/4/2023	Instauração do processo no TCU	Art. 8, § 1º	Apenas sobre a intercorrente
18.	29/9/2023	Distribuição para instrução de auditor na D3AudTCE	Idem	idem

25. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente."

186. No seguinte acórdão, constam os seguintes marcos temporais, considerados para interromper a prescrição ordinária e/ou intercorrente :

"O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. Aprescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Outrossim, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento 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.

No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **11/2/2016** (data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada), uma vez que a prestação de contas final não foi apresentada.

A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento (pág.)	Resolução 344	Efeito
1.	11/2/2016	Data limite para apresentação da PC	Art. 4º, inc. II	Marco inicial da contagem da prescrição
2.	30/11/2016	Ofício de Diligência nº 579-E/2016-ANCINE/SFO/CGP (34)	Art. 5º, inc. I	1ª Interrupção – Marco inicial para contagem da prescrição intercorrente
3.	13/4/2017	Ofício de Diligência nº 410-E/2017-ANCINE/SFO/CGP (36)	Idem	Sobre ambas
4.	24/8/2017	Despacho nº 3055-E/2017/SFOCGP (38)	Art. 5º, inc. II	Idem
5.	1/12/2017	Deliberação de Diretoria Colegiada Nº 1651-E de 2017 (39)	Idem	Idem
6.	5/2/2018	Ofício de Diligência nº 164-E/2018-ANCINE/SFO/CPC (41)	Art. 5º, inc. I	Idem
7.	5/2/2018	Ofício de Diligência nº 165-E/2018-ANCINE/SFO/CPC (42)	Idem	Idem
8.	5/2/2018	Ofício de Diligência nº 166-E/2018-ANCINE/SFO/CPC (43)	Idem	Idem
9.	5/2/2018	Ofício de Diligência nº 167-E/2018-ANCINE/SFO/CPC (44)	Idem	Idem
10.	9/11/2018	Despacho nº 533-E/2018/SFO (51)	Art. 5º, inc. II	Idem
11.	12/3/2019	Deliberação de Diretoria Colegiada nº 192-E, de 2019 (52)	Idem	Idem
12.	19/3/2019	Ofício de Diligência nº 89-E/2019-ANCINE/SFO/CPC (54)	Art. 5º, inc. I	Idem
13.	19/3/2019	Ofício de Diligência nº 90-E/2019-ANCINE/SFO/CPC (54)	Idem	Idem
14.	19/3/2019	Ofício de Diligência nº 91-E/2019-ANCINE/SFO/CPC (56)	Idem	Idem
15.	19/3/2019	Ofício de Diligência nº 92-E/2019-ANCINE/SFO/CPC (57)	Idem	Idem
16.	17/4/2021	Despacho nº 249-E/2021/SEF/SPR (63)	Art. 5º, inc. II	Idem
17.	25/5/2021	Ofício nº 366-E/2021-ANCINE/SEF/SPR (66)	Idem	Idem
18.	25/5/2021	Ofício nº 367-E/2021-ANCINE/SEF/SPR (67)	Idem	Idem
19.	25/5/2021	Ofício nº 368-E/2021-ANCINE/SEF/SPR (68)	Idem	Idem
20.	25/5/2021	Ofício nº 369-E/2021-ANCINE/SEF/SPR (69)	Idem	Idem
21.	10/11/2021	Despacho nº 511-E/2021/SEF/SPR (72)	Art. 5º, inc. II	Idem
22.	28/7/2022	Deliberação de Diretoria Colegiada nº 1471-E, de 2022 (73)	Idem	Idem
23.	2/8/2022	Ofício nº 351-E/2022-ANCINE/SEF/SPR (74)	Art. 5º, inc. I	Idem
24.	2/8/2022	Ofício nº 352-E/2022-ANCINE/SEF/SPR (75)	Idem	Idem
25.	2/8/2022	Ofício nº 353-E/2022-ANCINE/SEF/SPR (76)	Idem	Idem
26.	2/8/2022	Ofício nº 354-E/2022-ANCINE/SEF/SPR (77)	Idem	Idem
27.	5/9/2022	Edital de Notificação (DOU) [82]	Idem	Idem
28.	7/11/2022	Despacho nº 387-E/2022/SEF/SPR (83)	Art. 8º, § 1º	Apenas sobre a intercorrente

29.	16/2/2013	Relatório do Tomador de Contas nº 2722535-E/2023/SEF/SPR (91)	Art. 5º, inc. II	Idem
30.	14/3/2023	Parecer da Auditoria Interna nº 15-E/2023/AUD (93)	Art. 8º, § 1º	Apenas sobre a intercorrente
31.	8/5/2023	Relatório de Auditoria (CGU) E-TCE nº 2971/2022 (95)	Art. 5º, inc. II	Sobre ambas
32.	20/6/2023	Autuação do processo de Tomada de Contas Especial no TCU	Art. 8, § 1º	Apenas sobre a intercorrente
33.	11/10/2023	Distribuição para instrução de auditor na D3AudTCE	Idem	idem

Analizando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**" (Acórdão nº 8.956/2024 - Primeira Câmara, Relator : Jorge Oliveira, Data da sessão : 15/10/2024)

187. Outro exemplo de análise realizada pelo TCU :

"Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

18. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

19. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

20. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

22. Outrossim, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento 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.

23. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 2/6/2017 (data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada), uma vez que não há elementos nos autos que permitam verificar a data em que a prestação de contas, ainda que incompleta (vide e-mail à peça 9), foi apresentada.

24. A (a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento (pág.)	Resolução 344	Efeito
1.	2/6/2017	Data limite para apresentação da PC	Art. 4º, inc. II	Marco inicial da contagem da prescrição
2.	31/1/2020	Ofício nº 44-E/2020-ANCINE/SDE/ CFF (7)	Art. 5º, inc. I	1ª Interrupção – Marco inicial para contagem da prescrição intercorrente
3.	19/2/2020	E-mail nº 3-E/2020/SFO/CPC/CPC-PE (8)	Idem	Sobre ambas
4.	2/3/2020	E-mail nº 8-E/2020/SFO/CPC/CPC-PE (9)	Idem	Idem
5.	12/3/2020	E-mail nº 5-E/2020/SPR/CAE (12)	Idem	Idem
6.	27/3/2020	Ofício nº 6-E/2020-ANCINE/SPR/CAE (14)	Idem	Idem
7.	18/10/2021	Ofício de Diligência nº 284-E/2021-ANCINE/SEF/SPR/CAE (18)	Idem	Idem
8.	19/10/2021	Relatório Preliminar de Prestação de Contas nº 39-E/2021-SEF/SPR/CAE (19)	Art. 5º, inc. II	Idem
9.	26/11/2021	Edital de Notificação (20)	Art. 5º, inc. I	Idem
10.	1/2/2022	Despacho nº 31-E/2022/SEF/SPR/CAE (21)	Art. 5º, inc. II	Idem
11.	11/2/2022	Ofício nº 44-E/2022-ANCINE/SEF/SPR/CAE (23)	Art. 5º, inc. I	Idem
12.	8/4/2022	Edital de Notificação (24)	Idem	Idem
13.	31/1/2022	Edital de Notificação (25)	Idem	Idem
14.	6/1/2023	Relatório do Tomador de Contas nº 2674578-E/2023/SEF/SPR (31)	Art. 5º, inc. II	Idem
15.	24/1/2023	Parecer de Auditoria Interna nº 3-E/2023/AUD (33)	Art. 8º, § 1º	Apenas sobre a intercorrente
16.	21/3/2023	Relatório de Auditoria (CGU) E-TCE nº 1703/2022 (35)	Art. 5º, inc. II	Sobre ambas
17.	10/4/2023	Instauração do processo no TCU	Art. 8, § 1º	Apenas sobre a intercorrente
18.	29/9/2023	Distribuição para instrução de auditor na D3AudTCE	Idem	idem

25. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

26. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU."**

(Acórdão nº 7.693/2024 - Segunda Câmara, Relator : Augusto Nardes, Data da sessão : 05/11/2024)

188. Destaque-se que o próprio Poder Judiciário entende que a Agência deve seguir as orientações expedidas pelo TCU :

"Por sua vez, é inegável que a ANCINE deve seguir as orientações proferidas pelo Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilização dos seus agentes públicos." (Apelação Cível nº 5071513-70.2020.4.02.5101/RJ, Relator: Desembargador Federal Marcelo Pereira da Silva, data do julgamento : 23/5/2023)

189. Após a apresentação dessa compilação de decisões, bem como da análise realizada por órgãos da Procuradoria Geral Federal sobre a prescrição, com fundamento na Lei nº 9.873, de 1999, chega-se a seguinte conclusão :

- a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/98;
- não é qualquer movimentação do processo que será capaz de impedir o reconhecimento da prescrição intercorrente (vide itens 169/170, 175/177 e 181/182);
- somente a tramitação qualificada dos autos, assim entendida aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo, tendentes a apurar a infração, deverá ser caracterizada como movimentação idônea e capaz de afastar a caracterização da prescrição intercorrente;
- o ato praticado em um processo pode ser usado em outro relativo ao mesmo projeto para interromper a prescrição, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração;
- ato que não tenha aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda e não importe na apuração do fato não é causa interruptiva da prescrição, ainda que se caracterizem formalmente como uma movimentação da Administração;
- não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações;
- o curso do prazo prescricional pode ser interrompido diversas vezes;
- a duração do procedimento de análise da prestação de contas não influencia na ocorrência da prescrição.

190. A partir das manifestações do Tribunal de Contas da União, bem como da jurisprudência emanada do Poder Judiciário conclui-se que há necessidade de manifestação qualificada (não é qualquer manifestação) da ANCINE no procedimento de prestação de contas para que ocorra a interrupção do prazo prescricional.

191. Assim, apenas para exemplificar, seriam aptos a interromper o prazo prescricional :

- Despacho que visa a efetiva apuração da infração;
- Ofício;
- Nota Técnica;
- Parecer Técnico ou Jurídico;
- Parecer de Acompanhamento de Execução;
- Parecer de Auditoria Interna;
- Relatório de Análise Financeira;
- Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto;
- Relatório de Auditoria da CGU;
- Inspeção;
- Decisão;
- Notificação do interessado, comprovadamente realizada.

5. DO BANCO DE ARQUIVAMENTOS POR PRESCRIÇÃO

192. A Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial, indica a necessidade de a ANCINE realizar o cadastramento, no Banco de Arquivamentos por Prescrição, de tomadas de contas especial que ficaram, em algum momento, paralisados por mais de cinco anos (art. 9º).

193. A referida norma dispõe o seguinte :

"Seção IV

Do Banco de Arquivamentos por Prescrição

Art. 8º Aplicam-se aos processos de tomada de contas especial, ainda que na fase interna, os marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022 ou em norma que a suceder.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União poderá integralmente imputar o dano ao Erário a quem deu causa à prescrição, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.

Art. 9º Os órgãos repassadores devem realizar o cadastramento, no Banco de Arquivamentos por Prescrição, de processos administrativos ou tomadas de contas especial que ficaram, em algum momento, paralisados por mais de cinco anos, exceto quando haja nos respectivos autos informações acerca de fiscalizações posteriores à sua instauração, realizadas por outros órgãos ou entidades, envolvendo o mesmo objeto.

§ 1º O cadastramento no Banco de Arquivamentos por Prescrição não afasta a competência do Tribunal de Contas da União de eventualmente analisar a prescrição com base na Resolução TCU 344/2022 ou na norma que a suceder.

§ 2º Consideram-se paralisados os processos nos quais não tenham sido verificadas movimentações relevantes, tais como a notificação que fixa prazo para a prestação de contas, a apresentação da prestação de contas, pareceres e notas técnicas relativas às contas, ao cumprimento do objeto, ou à irregularidade verificada, bem como todo ato que evidencie alguma atuação da Administração na apuração dos fatos.

§ 3º São movimentações não relevantes os pedidos e concessões de vista dos autos, emissões de certidões, prestações de informações, juntadas de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram no curso das apurações.

§ 4º O cadastro no Banco de Arquivamento por Prescrição não impede a futura instauração de processo de Tomada de Contas Especial ou a sua reabertura, não vincula a decisão do TCU quanto ao arquivamento definitivo e não gera aos responsáveis arrolados nenhum direito.

§ 5º Os processos cadastrados no sistema de que trata este artigo serão provisoriamente arquivados por três anos, período após o qual devem ser considerados definitivamente arquivados.

§ 6º Não poderão ser cadastrados no sistema de que trata este artigo os processos:

I - cujo prazo final da prestação de contas for posterior a 31 de dezembro de 2024;

II - cuja materialidade exceder em 50 (cinquenta) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial;

III - nos quais haja informações acerca de fiscalização relacionada ao seu objeto, realizada, após a sua instauração, por outro órgão ou entidade;

IV - nos quais conste Acordo de Solução Consensual, previsto no art. 24.

Art. 10. O arquivamento provisório com base na prescrição, tratado no artigo anterior, deverá ser registrado no sistema e-Tce, no módulo "Banco de Arquivamentos por Prescrição", administrado pelo TCU, o qual deverá conter, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas em regulamentação específica, as seguintes informações:

I - UG responsável pela análise da prestação de contas e instauração da tomada de contas especial (denominação e

código);

II - beneficiário dos recursos federais (denominação, CNPJ/CPF);

III - responsáveis (nome, CPF/CNPJ);

IV - datas, origem e valor dos recursos, observada a classificação disposta no Anexo III da Decisão Normativa-TCU 155/2016;

V - identificação do repasse, com número de registro no Siconv e/ou Siafi, no caso de transferências voluntárias;

VI - hipótese que justificou o arquivamento, com as respectivas datas consideradas para caracterização da hipótese;

§ 1º **O TCU regulamentará, por meio de portaria da Presidência do Tribunal, a implantação e operacionalização do Banco de Arquivamentos por Prescrição**, incluindo a possibilidade de envio em lote de processos, com as informações mencionadas no caput, em formato definido na norma, segundo critérios de tempo de paralisação, de estágio do processo e outros que se mostrarem relevantes.

§ 2º Para fins de cadastro no Banco de Arquivamento por Prescrição, o processo poderá ser cadastrado em três estágios distintos:

I - prestação de contas ou omissão sem análise iniciada, assim considerado o processo em que não houve nenhuma manifestação da UG responsável pelo exame;

II - prestação de contas ou omissão com análise, quando há manifestação ou medidas administrativas, ainda que preliminares, da UG responsável pelo exame;

III - tomada de contas especial instaurada.

§ 3º A Secretaria de Controle Externo, por meio de sua unidade especializada em tomada de contas especial, estabelecerá rito para o acompanhamento contínuo das informações constantes do Banco de Arquivamentos por Prescrição, mitigando riscos de cadastro de processos fora das hipóteses permitidas, e proporá ações de controle para evitar ocorrências reiteradas de prescrições;

§ 4º Até o advento da funcionalidade que permita o cadastro de arquivamentos por prescrição esteja plenamente desenvolvida e em operação, mantém-se o controle individualizado das tomadas de contas especiais no âmbito do TCU, com prescrição reconhecida na fase interna;

§ 5º Aplica-se ao Banco de Arquivamentos por Prescrição, no que couber, as disposições contidas na Decisão Normativa-TCU 155/2016 e na Portaria-TCU 122/2018." (original sem destaques)

194. Observa-se que o TCU autoriza **a aplicação na fase interna da tomada de contas especial, dos marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022 ou em norma que a suceder** (vide art. 8º, *caput*, da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024).

195. No Portal do Tribunal de Contas da União, há comentário sobre a Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024, destacando-se o seguinte trecho :

"A nova IN traz, ainda, a proposta de criação de banco de processos prescritos, o que torna possível o reconhecimento da prescrição no próprio órgão repassador, evitando a sobrecarga da estrutura do TCU. Há previsão de monitoramento e acompanhamento das informações constantes desse banco de arquivamentos, o que cria **incentivos para que o instituto da prescrição não seja desvirtuado, com arquivamentos indevidos de TCE.**" (destaques do original)

(<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/nova-norma-altera-procedimentos-de-instauracao-de-tomada-de-contas-especial.htm>, acesso em 16/12/2024)

196. Aparentemente, o reconhecimento da prescrição pela ANCINE, nas tomadas de contas cujos débitos sejam superiores a R\$ 120.000,00, somente poderá ocorrer após a regulamentação da implantação e operacionalização do Banco de Arquivamentos por Prescrição (art. 10, § 1º, da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024). Em virtude da necessidade da mencionada regulamentação, recomenda-se que a ANCINE continue com a mesma sistemática praticada nos processos até o momento, encaminhando-os para o TCU, mesmo que seja detectada a prescrição.

6. ATUALIZAÇÃO DAS RESPOSTAS CONSTANTES DO PARECER REFERENCIAL Nº 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU

197. No Parecer Referencial nº 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.012599/2022-29, seq. 2; SEI 2667373), foram apresentadas respostas aos questionamentos formulados pela Superintendência de Prestação de Contas (Despacho nº 378-E/2022/SEF/SPR, SEI 2610505).

198. **A seguir serão apresentadas respostas atualizadas aos questionamentos, diante das orientações mais atuais do Tribunal de Contas da União, lembrando que algumas respostas não sofreram alteração.**

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

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

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

a.2) Caso o último ato administrativo interruptivo tenha sido praticado antes da entrada em vigor da Resolução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Não há necessidade de notificação do interessado acerca da prática de atos pela ANCINE, como por exemplo elaboração de Parecer Técnico ou Jurídico, Nota Técnica, etc. (vide relação no item 191), para a interrupção do curso do prazo prescricional (vide item 122) (resposta complementada).

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

b.1) As Decisões pela aprovação ou aprovação com ressalvas proferidas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015 (item iii) podem ser consideradas atos anulados pelo Acórdão TCU 721/2019? Em caso afirmativo, seria correto o entendimento de que as referidas decisões (item iii) não interromperiam a contagem do prazo prescricional? Nesse caso, as causas interruptivas de prescrição, previstas no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022, praticadas entre a apresentação da prestação de contas (item i) a essas decisões (item iii) teriam o condão de interromper a contagem do prazo prescricional? Caso as decisões pela aprovação ou aprovação com ressalvas proferidas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015 (item iii) não sejam consideradas como atos anulados pelo Acórdão 721/2019, podemos considerar essas decisões (item iii) como uma das causas de interrupção de prazo prescricional previstas no art. 5º?

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

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

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

Resposta (c):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c.1.2) Concessão de prorrogação de prazo para envio de documentos, justificativas e esclarecimentos referentes às prestações de contas (SEI 1798040);

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

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

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

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

Resposta (c.1.4): Estes atos internos não interrompem a prescrição principal (art. 5º, § 3º) nem a prescrição intercorrente (**resposta alterada**).

c.1.5) Instruções processuais de análise. Exemplo: juntada do CPB da obra (SEI0634580), de comprovante de comercialização da obra que subsidia a análise do cumprimento do objeto, de QSA de uma empresa retirada do site da RFB (SEI 0869472), de página do DOU de aprovação do projeto;

Resposta (c.1.5): Estes atos internos não interrompem a prescrição principal (art. 5º, § 3º) nem a prescrição intercorrente (**resposta alterada**).

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

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

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

Resposta (d): Mesmo após o reconhecimento da prescrição, há orientação no sentido de que a ANCINE sempre analise a prestação de contas na fase interna, independentemente do valor. Destaca-se que apenas o Tribunal de Contas da União tem competência para arquivar o processo, quando o montante do débito for superior ao limite de alçada (R\$ 120.000,00).

Esta situação parece ter sido alterada com a entrada em vigor da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024, conforme o disposto em seu art. 9º. No entanto, este dispositivo depende de regulamentação da Corte de Contas, fazendo com que a situação não seja alterada, por enquanto.

O não atendimento de requisição de documentação faltante não acarretará qualquer consequência à proponente, caso detectada a prescrição, uma vez que esta não pode ser incluída no cadastro de inadimplentes da ANCINE, no SIAFI ou no CADIN após o reconhecimento da prescrição. Neste caso, o julgamento, para fins instrutivos e visando aprimorar os indicadores de controle da Agência, de natureza declaratória, poderá ser proferido com os elementos constantes dos autos, até porque o dispêndio de tempo e pessoal para a requisição sucessiva da documentação complementar, sem que haja o atendimento pela proponente, pode representar uma onerosidade excessiva para o resultado final a ser obtido.

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

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

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

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

O *caput* do art. 32 da Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, indica que não haverá responsabilização no caso das prescrições ocorridas até 360 dias após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 11 de

outubro de 2022.

No caso da prescrição ocorrer após 5 de outubro de 2023 (360 dias após a entrada em vigor da edição da Resolução - TCU nº 344, de 2022), haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastam a responsabilização dos servidores que atuaram no processo. A apuração da responsabilidade é realizada pela autoridade competente dentro da ANCINE, a partir da ciência da prescrição ocorrida (resposta complementada).

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

Resposta (f): O valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial", mencionado no parágrafo único do art. 12 da Resolução TCU nº 344, de 2022, deve ser calculado considerando a soma de todos os débitos de uma mesma proponente para o julgamento das contas, apurada nos diversos processos de prestação de contas da responsável (vide item 3.12).

É importante lembrar que mesmo após o reconhecimento da prescrição, há orientação no sentido de que a ANCINE sempre analise a prestação de contas na fase interna, independentemente do valor. Destaca-se que apenas o Tribunal de Contas da União tem competência para arquivar o processo, quando o montante do débito for superior ao limite de alçada (R\$ 120.000,00). Esta situação poderá ser alterada futuramente, conforme esclarecido no Capítulo 5, item 196. (resposta complementada).

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

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

7. CONCLUSÃO

199. Trata-se de adequação, com atualização, de manifestação jurídica referencial, motivada por diversos aspectos, destacando-se a alteração da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, pela Resolução TCU nº 367, de 13 de março de 2024; a edição da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024; bem como as novas decisões do Tribunal de Contas da União acerca do reconhecimento da prescrição em processos de prestação de contas, que possibilitaram o esclarecimento de diversas questões que surgiram desde a elaboração do Parecer em 2022. Esta manifestação referencial pode utilizada antes da tomada de decisão nos procedimentos de análise de prestação de contas, em razão do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo e a celeridade dos processos administrativos.

200. Logo, é desnecessário o encaminhamento sistêmico de processos em razão da dispensa de análise jurídica individualizada. No entanto, há a necessidade de juntada da presente manifestação jurídica referencial nos processos administrativos relativos às prestações de contas em que for reconhecida a prescrição principal ou intercorrente e certificar o atendimento das exigências legais pertinentes à espécie, para que se mantenha a segurança jurídica.

201. Ficam ressalvados os casos de dúvida jurídica devidamente suscitada, caso em que a consulta deverá ser encaminhada, preferencialmente, com formulação de quesitos que se relacionem com situações concretas, *ex vi* do do artigo 11 da Portaria PGF nº 526, de 2013.

202. Ressalva-se, ainda, a possibilidade de complementação, aperfeiçoamento ou ampliação da presente manifestação, de ofício ou por provocação da área finalística competente.

203. O Parecer foi dividido em tópicos visando facilitar a compreensão do mesmo por parte da área técnica, cuja estruturação é apresentada a seguir :

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, INSTAURADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.2. DA PRESCRIÇÃO PRINCIPAL E DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

3.3. DA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO CASO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE ILÍCITO CIVIL

3.4. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

3.4.1. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO O INTERESSADO ENTREGA A DOCUMENTAÇÃO

3.4.2. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO O INTERESSADO NÃO ENTREGA A DOCUMENTAÇÃO OU NÃO ATENDE DILIGÊNCIAS

3.5. DAS CAUSAS SUSPENSIVAS E INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO

3.6. DOS REQUISITOS PARA VALIDADE DA NOTIFICAÇÃO PARA FINS DE INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO

3.7. DA INTERPRETAÇÃO DAS EXPRESSÕES MAIS RELEVANTES PARA INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO

3.8. DA INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRINCIPAL

- 3.9. DO REFLEXO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU NA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL
3.10. DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS
3.11. DA RESPONSABILIDADE PELA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO
3.12. DA NECESSIDADE DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS, MESMO DETECTADA A PRESCRIÇÃO
3.13. DA POSSIBILIDADE DE A PRESCRIÇÃO SER INTERROMPIDA MAIS DE UMA VEZ
4. EXEMPLOS DE MARCOS TEMPORAIS APONTADOS PELO TCU
5. DO BANCO DE ARQUIVAMENTOS POR PRESCRIÇÃO
6. ATUALIZAÇÃO DAS RESPOSTAS CONSTANTES DO PARECER REFERENCIAL Nº 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU
7. CONCLUSÃO

204. O novo entendimento do Tribunal de Contas da União acerca do reconhecimento da prescrição em processos de prestação de contas deve ser adotado em relação a todos os processos analisados pela ANCINE, mesmo em relação àqueles cuja análise da prestação de contas iniciou-se antes do novo posicionamento do TCU.

205. Observa-se que o TCU autoriza **a aplicação na fase interna da tomada de contas especial, dos marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022 ou em norma que a suceder** (vide art. 8º, *caput*, da Instrução Normativa TCU 98, de 27 de novembro de 2024).

206. Após a apresentação da compilação de decisões, bem como da análise realizada por órgãos da Procuradoria Geral Federal sobre a prescrição, com fundamento na Lei nº 9.873, de 1999, chega-se a seguinte conclusão :

- a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/98;
- não é qualquer movimentação do processo que será capaz de impedir o reconhecimento da prescrição intercorrente (vide itens 169/170, 175/177 e 181/182);
- somente a tramitação qualificada dos autos, assim entendida aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo, tendentes a apurar a infração, deverá ser caracterizada como movimentação idônea e capaz de afastar a caracterização da prescrição intercorrente;
- o ato praticado em um processo pode ser usado em outro relativo ao mesmo projeto para interromper a prescrição, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração;
- ato que não tenha aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda e não importe na apuração do fato não é causa interruptiva da prescrição, ainda que se caracterizem formalmente como uma movimentação da Administração;
- não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações;
- o curso do prazo prescricional pode ser interrompido diversas vezes;
- a duração do procedimento de análise da prestação de contas não influencia na ocorrência da prescrição.

207. O **marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente** é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal (§ 3º do art. 8º da Resolução TCU nº 344, de 2022, incluído pela Resolução TCU nº 367, de 2024).

208. **A prescrição pode ser reconhecida de ofício pela ANCINE em qualquer fase do procedimento de análise da prestação de contas, em relação a qualquer processo independentemente da data de sua instauração.**

209. **A orientação é que a ANCINE analise todos os processos de prestação de contas na fase interna, mesmo que detectada a prescrição principal ou intercorrente.** Aparentemente, esta situação vai ser alterada futuramente, conforme esclarecido no Capítulo 5, item 196.

210. A decisão de **não aprovação** da prestação de contas, prevista no § 2º do art. 45 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021, deve ser tomada no prazo de 3 (três) anos, contados a partir dos 30 (trinta) dias da notificação de inadimplência, sob pena da ocorrência da prescrição intercorrente (art. 8º, *caput*, da Resolução - TCU nº 344, de 2022).

211. As respostas incluídas na conclusão do Parecer Referencial nº 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.012599/2022-29, seq. 2; SEI 2667373), foram complementadas ou atualizadas (vide Capítulo 6, item 198).

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

213. Em caso de aprovação da presente manifestação referencial pelo Procurador-Chefe desta Procuradoria, recomenda-se a revogação do Parecer Referencial nº 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, complementado pelo Parecer nº 00002/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.012599/2022-29, seq. 2 e 9; SEI 2667373 e 2724260), tendo em vista que este novo Parecer substitui o anteriormente exarado.

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

215. A ANCINE deve encaminhar a íntegra dos processos de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União para que aquele Órgão tenha todos os elementos necessários para aferir a ocorrência da prescrição.

À superior consideração.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 2024.

GILMAR LUÍS TALON
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00768000273202468 e da chave de acesso 3afb156c

Notas

1. [^] *Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas* / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 41-42
2. [^] BRITO, Cristiano Gomes de. A incidência da prescrição intercorrente no processo de execução. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 179-200, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p179, acesso em 02/12/2022
3. [^] AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência para identificar as ações imprescritíveis. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 49, n. 300, p. 7-37, out. 1960.
4. [^] "Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências. (...) § 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado."
5. [^] "Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: (...) "



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1768085598 e chave de acesso 3afb156c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-12-2024 11:16. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1768085598 e chave de acesso 3afb156c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-12-2024 09:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por GILMAR LUÍS TALON, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1768085598 e chave de acesso 3afb156c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILMAR LUÍS TALON, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-12-2024 16:09. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 00267/2024/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 00768.000273/2024-68

INTERESSADOS: ANCINE - PROCURADORIA FEDERAL - PFE

ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL SOBRE PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL N. 00003/2024/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, que consiste em uma manifestação jurídica referencial a ser utilizada nos processos administrativos relativos a prestação de contas de projetos audiovisuais, em especial quando for abordada a prescrição ou a prescrição intercorrente.

2. A manifestação jurídica referencial ora aprovada consolida os entendimentos da PFE-ANCINE a respeito da aplicação da prescrição nos processos de prestação de contas, especialmente após a edição das Resoluções do Tribunal de Contas da União nº 344/2022, nº 098/2024 e nº 367/2024.

3. O Parecer Referencial possui a presente estrutura de tópicos, ordenados nos seguintes parágrafos referenciados entre parênteses:

1. MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL (par. 4-6)

1.1 Do Cabimento e Delimitação (par. 7-12)

2. DELIMITAÇÃO DA MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL (par. 13)

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, INSTAURADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (par. 14-20)

3.2. DA PRESCRIÇÃO PRINCIPAL E DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (par. 21-30)

3.3. DA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO CASO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE ILÍCITO CIVIL (par. 31-77)

3.4. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL (par. 78-79)

3.4.1. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO O INTERESSADO ENTREGA A DOCUMENTAÇÃO (par. 80-82)

3.4.2. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO O INTERESSADO NÃO ENTREGA A DOCUMENTAÇÃO OU NÃO ATENDE DILIGÊNCIAS (par. 83-92)

3.5. DAS CAUSAS SUSPENSIVAS E INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO (par. 93-95)

3.6. DOS REQUISITOS PARA VALIDADE DA NOTIFICAÇÃO PARA FINS DE INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO (par. 96-104)

3.7. DA INTERPRETAÇÃO DAS EXPRESSÕES MAIS RELEVANTES PARA INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO (par. 105-111)

3.8. DA INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRINCIPAL (par. 112-122)

3.9. DO REFLEXO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU NA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL (par. 123-126)

3.10. DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS (par. 127-130)

3.11. DA RESPONSABILIDADE PELA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO (par. 131-152)

3.12. DA NECESSIDADE DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS, MESMO DETECTADA A PRESCRIÇÃO (par. 153-160)

3.13. DA POSSIBILIDADE DE A PRESCRIÇÃO SER INTERROMPIDA MAIS DE UMA VEZ (par. 161-163)

4. EXEMPLOS DE MARCOS TEMPORAIS APONTADOS PELO TCU (par. 164-191)

5. DO BANCO DE ARQUIVAMENTOS POR PRESCRIÇÃO (par. 192-196)

6. ATUALIZAÇÃO DAS RESPOSTAS CONSTANTES DO PARECER REFERENCIAL Nº 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (par. 197-198)

7. CONCLUSÃO (par. 199-215)

4. Em razão da relevância da manifestação jurídica referencial e em atenção às normas administrativas da Advocacia-Geral da União, informa-se a posterior adoção das providências abaixo listadas:

a) Encaminhamento da manifestação referencial ora aprovada, para fim de ciência, ao Gabinete do Diretor Presidente da ANCINE, à Secretaria de Financiamento e à Superintendência de Prestação de Contas da ANCINE;

b) Abertura de tarefa de ciência aos advogados públicos federais em exercício na PF-ANCINE, mediante abertura de tarefa ("ciência") no módulo SUPER SAPIENS, cujas atividades poderão ser concluídas independentemente de despacho;

c) Disponibilização da manifestação jurídica referencial ora aprovada na página da PF-ANCINE nos sítios eletrônicos da AGU e da ANCINE, excluindo dessas páginas o PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU e o PARECER n. 00002/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU, em vista do Parecer ora aprovado atualizar os entendimentos contidos nesses pareceres.

d) Encaminhamento à Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal, para ciência, nos termos do art. 4º, II, da Portaria PGF nº 262, de 2017.

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 2024.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00768000273202468 e da chave de acesso 3afb156c



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1811248806 e chave de acesso 3afb156c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-12-2024 11:16. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
