

GRUPO DE ESTUDO. REGRAMENTO SOBRE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

TEMA: IMPUTAÇÃO DE DÉBITO - FORMA DE COOPERAÇÃO: ESTUDO

DESCRIÇÃO: regramento sobre a prescrição da pretensão de imputação de débito em âmbito nacional: promover conscientização no sistema de controle externo a respeito do tema e formas de tratar a matéria diferentemente em cada tribunal, **a depender da existência ou não de lei específica.**

TC coordenador: TCU

RELATÓRIO FINAL

Histórico do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitório decorrente da atuação dos Tribunais de Contas.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 37, § 5º da Constituição Federal de 1988, entendia, até bem pouco tempo, que era imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo Tribunal de Contas da União, conforme orientação consubstanciada no Mandado de Segurança n. 26.210 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10/10/2008).

Esse posicionamento começou a ser flexibilizado com o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 669.069/MG, Tema 666 (Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 28/4/2016), ocasião em que foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Contudo, a pretensão de ressarcimento ao erário resultante de ilícitos administrativos continuava regida pela imprescritibilidade.

Na sequência, por ocasião do julgamento do RE 852.475, Tema 897 (Red. do Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 25/3/2019) a Suprema Corte fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Em outras palavras, com base no referido julgado, apenas estaria coberta pelo manto da imprescritibilidade, a pretensão de ressarcimento ao erário derivada da prática de um ato doloso tipificado como de improbidade administrativa. Por exclusão, portanto, já haveria ali a sinalização de que as pretensões originárias da atuação do Controle Externo seriam prescritíveis.

Ocorre que, ao apreciar o RE 636.886, Tema 899 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24/6/20201), o STF teve a oportunidade de se manifestar especificamente sobre a execução de decisão do TCU, fixando a tese de que: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”.

Além do julgamento desses recursos extraordinários, as duas Turmas do STF, bem como seus integrantes de forma monocrática, já proferiam diversas decisões em sede de mandados de segurança no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é de cinco anos, porquanto regulada pela Lei n. 9.873/1999, entendimento esse que alcança a pretensão ressarcitória, a exemplo do que foi decidido no MS 34.256 MC (Rel. Min. Roberto Barroso), MS 34.467 MC (Rel. Min. Rosa Weber), MS 32.201 (Rel. Min. Roberto Barroso), dentre outros.

Quanto à referência normativa para regulamentar a prescrição no âmbito do TCU, o Ministro Luís Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a Lei 9.873/1999, adotada como parâmetro, assumiria vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração

Pública, de modo que sua disciplina seria aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, inclusive, no âmbito dos tribunais de contas.

Posteriormente, o Tribunal de Contas da União 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.

Referido normativo regulamentar também disciplinou a incidência da prescrição intercorrente, caracterizada pela paralisação do processo por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, conforme o previsto no seu art. 8º.

Releva notar que a Resolução foi editada considerando a necessidade de estabelecer critérios e procedimentos para exame da prescrição e de regulamentar seus efeitos no processo de controle externo. Teve por base as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 5.509.

Dinâmica dos trabalhos no GT.

Inicialmente, a coordenação do GT, com base nas informações encaminhadas pelos representantes dos tribunais de contas, elaborou um quadro comparativo tratando dos principais aspectos da legislação das Cortes de Contas Estaduais e Municipais sobre o tema da prescrição, a fim de que o grupo pudesse ter um retratado de fácil verificação quanto à existência de leis e regulamentos sobre a questão, de forma a evidenciar o nível de maturidade normativa em cada Tribunal, bem como apontar as semelhanças e diferenças no tratamento da matéria (o referido quadro segue em anexo).

Em seguida, foi criado um grupo no Teams para viabilizar as reuniões remotamente. O primeiro desafio do grupo definir qual seria a entrega a ser apresentada como resultado das discussões. Chegou-se ao consenso de que a alternativa mais adequada seria a apresentação de um projeto lei para regulamentação da prescrição dos tribunais de contas em âmbito nacional, com o cuidado de que contivesse apenas as linhas gerais básicas sobre o assunto, haja vista as inúmeras controvérsias que o tema desperta, bem como as muitas especificidades que orientam a atuação de cada Corte de Contas do país.

Ato contínuo, decidiu-se por dividir o grupo em 9 subgrupos, composto de quatro a três auditores, a fim de que cada ponto selecionado do projeto de lei pudesse ser apresentado, debatido com todo o grupo e posteriormente ofertada uma redação para o texto do projeto de lei. A coordenação dividiu o grupo e propôs nove pontos para debate, no que acompanhada pelo GT, a saber:

Subgrupo 1. Termo inicial da prescrição. Prática do ato ou conhecimento do fato. O termo inicial quando há obrigação de prestar contas. A fiscalização que antecede o vencimento da prestação de contas e a possível alteração no termo inicial. O termo inicial quando há responsabilização solidária de terceiros.

Subgrupo 2. Causas interruptivas da prescrição quinquenal. O conceito de ato inequívoco de apuração do fato irregular. As causas subjetivas e objetivas de interrupção. A interrupção e a sua comunicação para outros responsáveis nas obrigações solidárias. A inclusão tardia de responsável nos autos e a interrupção da prescrição.

Subgrupo 3. Direito intertemporal e aplicação da tese da prescritibilidade nos tribunais de contas.

Subgrupo 4. Pagamento de dívida prescrita nos tribunais de contas e direito de repetição do indébito.

Subgrupo 5. Previsão da prescrição intercorrente nos processos de controle externo. Definição do termo inicial. Causas interruptivas e o conceito de andamento regular do processo.

Subgrupo 6. Prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento e o julgamento das contas.

Subgrupo 7. A aplicação da prescrição nos processos já transitado em julgado no âmbito do tribunal de contas. Verificar a viabilidade de discussão da matéria via recursos de revisão.

Subgrupo 8. Concomitância de apuração de irregularidades no âmbito do tribunal de contas e na esfera criminal. Possibilidade de aplicação do prazo de prescrição no crime ao processo de controle externo.

Subgrupo 9. Responsabilização do agente que deu causa à prescrição. Pressupostos da responsabilidade, avaliação da culpabilidade, avaliação das dificuldades práticas e de gestão enfrentadas, possível exigência de dolo ou erro grosseiro.

Pois bem. Foram realizadas cinco reuniões técnicas via teams para debate cada um dos pontos acima mencionados, exceto o que cabia ao grupo 9 que não compareceu à reunião previamente convocada para esse fim específico, razão por que o GT decidiu por não tratar do assunto, até porque não se referia a temática nuclear da discussão.

Os debates foram produtivos e houve muita troca de experiências, na medida em foi possível cada grupo apresentar a realidade dos diversos tribunais de contas do país, expor as dificuldades enfrentadas e compartilhar os avanços normativos sobre o tema. Ao final de cada apresentação, o subgrupo submetia ao GT a sua proposta para o projeto de lei, acompanhada de justificativa, após o que, assinava-se prazo para sugestões e ajustes, com a posterior aprovação. Verificou-se, aliás, que, após a fase de discussão, não houve nenhuma proposta de alteração ou de ajustes aos textos que foram apresentados pelos subgrupos.

Encerrada a fase de discussões e expirado o prazo assinalado para as sugestões, os textos oferecidos pelos subgrupos foram agrupados e organizados pela coordenação do GT, de modo a concluir a entrega do GT consistente na “proposta de projeto de lei de regulamentação da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas”, a seguir apresentada.

Proposta de projeto de lei de regulamentação da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Estabelece normas gerais sobre prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento decorrentes das competências do Controle Externo previstas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. A prescrição nos processos de controle externo, em curso nos Tribunais de Contas, 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 nesta lei.

CAPÍTULO II - DA PRESCRIÇÃO

Seção I

Do Prazo de Prescrição

Art. 2º. As pretensões punitiva e de ressarcimento decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas prescrevem em 5 (cinco) anos, contados a partir da data:

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

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

III – do protocolo do processo no Tribunal de Contas competente, quando a irregularidade ou o dano forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade ou mediante denúncia ou representação, desde que, da data do fato ou ato ilícito ou irregular, não se tenha ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos;

IV - da cessação do estado de permanência ou de continuação, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

§ 1º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, quando este for superior a 5 (cinco) anos.

§ 2º Quando houver dever legal de prestar contas, de que trata os incisos I e II do “caput” deste artigo, a prescrição relativa às irregularidades identificadas antes do prazo final de prestação de contas, seja qual for a natureza da apuração, contar-se-á a partir da data limite estabelecida para aquela obrigação.

§ 3º O prazo prescricional, decorrente do reconhecimento da responsabilidade solidária de terceiro, terá início a partir da ocorrência do fato gerador da referida responsabilidade.

Seção II

Das causas que interrompem e suspendem a prescrição

Art. 3º. O prazo de prescrição é interrompido:

I - pelo primeiro ato inequívoco de apuração do fato irregular;

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

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

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º A interrupção pela causa prevista no inciso I ocorre com a apuração do fato realizada por qualquer órgão estatal de controle que tenha essa competência.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º Nas obrigações solidárias, a interrupção da prescrição contra um dos coobrigados atinge a todos aqueles cuja notificação, oitiva, citação ou audiência já houver sido determinada no processo.

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

Art. 4º. São causas que suspendem a prescrição:

I - a existência de decisão judicial que determine a suspensão do processo ou, de outro modo, paralise a apuração dos fatos;

II - o sobrestamento motivado do processo, por prazo determinado; e

III - a assinatura de instrumento de autocomposição, pelo prazo nele estabelecido.

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo com dedução do período prescricional transcorrido antes da suspensão.

Seção III

Da prescrição intercorrente

Art. 5º. Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º O termo inicial da prescrição intercorrente ocorre a partir do primeiro ato inequívoco de apuração do fato irregular.

§ 2º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

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

§ 4º Não serão computados, para fins de aferição da ocorrência de prescrição intercorrente, os períodos de paralisação do processo resultantes de atos ou omissões imputáveis exclusivamente aos responsáveis.

CAPÍTULO III - DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

Art. 6º. A prescrição é matéria de ordem pública e será reconhecida de ofício ou mediante provocação dos responsáveis, interessados ou do Ministério Público de Contas, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha remetido a documentação pertinente aos órgãos ou entidades competentes para a execução da dívida constante do acórdão condenatório transitado em julgado.

Art. 7º. Reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, o processo será arquivado, ressalvada a possibilidade de julgamento das contas, conforme critério de relevância e materialidade a ser definido por ato do Tribunal, bem como a adoção de determinações, recomendações ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa.

Art. 8º. O reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento impede, além da cobrança judicial, a cobrança extrajudicial do valor do débito e/ou da multa apurados, bem como a inserção ou a manutenção dos responsáveis em cadastros restritivos e serviços de proteção ao crédito.

Art. 9º. O pagamento de dívida prescrita decorrente de imputação de débito ou aplicação de multa decorrente de decisão do Tribunal de Contas não gera direito à repetição de indébito.

CAPÍTULO IV - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 10. 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 nos sistemas do Tribunal.

Art. 11. Os atos necessários à operacionalização desta lei serão expedidos pelo Tribunal.

Art. 12. O disposto nesta lei aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no Tribunal até a data de publicação desta lei, resguardada a hipótese de cabimento do pedido de revisão.

Art. 13. As disposições desta lei entram em vigor na data da sua publicação.

Exposição de Motivos

(Arts. 1º e 2º)

A regulamentação da prescrição punitiva e ressarcitória visa promover os princípios constitucionais da segurança jurídica, da boa-fé e da eficiência, bem como servir de estímulo à diligência no âmbito dos processos de controle externo, observado equilíbrio entre a tutela do bem público e as garantias individuais. Por se tratar de direito de ordem pública, a definição do termo inicial da prescrição punitiva e ressarcitória buscou compatibilidade com a natureza das pretensões estabelecidas no âmbito da atividade de controle, a necessidade de se assegurar a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais.

Nesse tocante, cumpre esclarecer que no âmbito dos processos de controle externo o dever constitucional de prestar contas pode ocasionar diferentes respostas dos Tribunais com formação ou não de verdadeira lide processual. Assim, o termo inicial da prescrição foi previsto considerando a origem e a natureza da controvérsia instaurada.

De modo geral, conforme disposto no “caput” do art. 2º do projeto, as pretensões punitivas e ressarcitórias prescrevem em 5 (cinco) anos.

A fixação do referido prazo geral buscou conformidade com a atual jurisprudência do Superior Tribunal Federal. Todavia, quando houver o recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, tal como consta do art. 1º, §2º, da Lei 9.873/99.

A ausência de apresentação da prestação de contas, quando havia o dever de fazê-lo em prazo legalmente determinado, marca o início da prescrição para que o Tribunal promova as ações que visem a satisfação da pretensão punitiva e ressarcitória decorrente da referida omissão. Não correndo prescrição quanto ao dever constitucional de julgar as contas ou apreciá-las mediante parecer prévio, bem como das recomendações delas decorrente.

Nos casos em que as contas são apresentadas dentro do prazo legal, de acordo com o disposto no inciso II do art. 2º, as iniciativas dos Tribunais com o intuito de atender às pretensões punitivas e de ressarcimento originadas dessas prestações começam a contar a partir da data limite para a apresentação das contas. Isso se aplica mesmo que os fatos que motivam penalidades e ressarcimentos tenham sido identificados antes dessa data final. No que tange a denúncias e representações, o marco inicial da prescrição é determinado pela data de protocolo no Tribunal de Contas responsável pela análise.

Contudo, é essencial que da ocorrência das irregularidades a serem apreciadas não tenha transcorrido prazo superior a cinco anos. Esta disposição visa prevenir a investigação de atos já alcançados pela prescrição, assegurando, assim, uma apuração mais eficaz e impedindo manobras processuais que, na prática, levariam à imprescritibilidade das ações de controle.

(Arts. 3º e 4º)

As causas interruptivas, que reiniciam o prazo prescricional, conforme conceituado no § 4º do art. 3º, estão relacionadas diretamente com a atuação efetiva do Estado com vistas a iniciar ou continuar a apuração dos fatos e das responsabilidades deles decorrentes. Já as causas suspensivas, que apenas pausam a contagem do prazo prescricional (art. 4º, parágrafo único), estão vinculadas a situações excepcionais que impedem a continuação da apuração por parte dos órgãos competentes, mas que são temporárias.

Art. 3º, inciso I: a disposição se baseia na compreensão de que a prescrição é, de fato, um direito do devedor (responsável) frente ao credor (Estado). No entanto, garante-se ao

Estado o poder de interromper essa contagem quando demonstrar, de maneira clara e objetiva, o início de sua atuação voltada ao exercício de suas pretensões.

No entanto, é de todo salutar que somente o primeiro ato inequívoco de apuração seja o responsável por interromper a prescrição, sob pena de se perpetuarem indefinidamente as apurações regularmente iniciadas.

Art. 3º, inciso II: ao se dar ciência formal ao responsável sobre a existência de um procedimento em que há uma imputação de irregularidade em seu desfavor, o Estado atua de forma concreta para responsabilizá-lo, o que representa uma demonstração inequívoca de sua intenção em exercer a pretensão punitiva ou ressarcitória e, portanto, deve interromper o curso do prazo prescricional.

Art. 3º, inciso III: tal disposição visa valorizar e incentivar as práticas conciliatórias no âmbito do controle externo.

A tentativa de solução conciliatória pressupõe uma interação direta entre o Estado e o responsável no sentido de alcançar uma solução consensual para o conflito. A interrupção da prescrição por esse marco tem como finalidade prestigiar essas tentativas de conciliação; impede-se a continuidade do prazo prescricional a partir do momento em que as partes buscam um acordo. Nesse sentido, ao se incentivar a conciliação, busca-se uma resolução mais célere e efetiva dos casos.

Além disso, ao se interromper a prescrição pela tentativa de solução conciliatória, impede-se que ela possa ser vista como uma estratégia meramente dilatória ou como um meio de postergar indevidamente a resolução do mérito.

Art. 3º, inciso IV: o comando parte da compreensão de que a decisão condenatória, ainda que sujeita a recurso, representa o exercício da pretensão com propósito definitivo, e demonstra a atuação ativa do Estado no exercício de suas atribuições controladoras.

Essa causa de interrupção da prescrição, além disso, também resguarda o direito de defesa do responsável, que, caso recorra da decisão, passa a ter a garantia de que sua insurgência será analisada sem a iminência do prazo prescricional, o que promove a qualidade da análise.

Art. 3º, § 1º: esta disposição distingue-se do princípio da unicidade das causas prescricionais adotado pelo Código Civil. A opção por não seguir o modelo civilista se justifica pela incompatibilidade do princípio da unicidade com o sistema proposto neste anteprojeto de lei.

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

Entendimento que também foi adotado nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

Art. 3º, § 2º: Ainda que no ordenamento jurídico brasileiro haja independência entre os diversos órgãos e entidades estatais, o direito de crédito mantém-se unitário, de modo que o dispositivo assegura que, independentemente do órgão que tenha promovido a interrupção inicial, qualquer outro órgão estatal mantenha a capacidade de prosseguir com a apuração do ilícito. Isso também visa proporcionar um ambiente para que diferentes entidades estatais atuem de forma integrada e coordenada na apuração de ilícitos. Essa regra também evita que se crie uma “imprescritibilidade dentro da prescritibilidade”, de modo a assegurar, assim, o equilíbrio entre o exercício das pretensões estatais e o direito à estabilidade das relações jurídicas.

Art. 3º, § 3º: A previsão estabelece um tratamento uniforme aos coobrigados em obrigações solidárias no tocante à interrupção prescricional. Esta uniformização é vital para conferir segurança jurídica, e evita desigualdades entre devedores solidários que respondem por uma mesma obrigação. No entanto, a norma foi redigida para que essa interrupção se aplique apenas àqueles coobrigados que já foram formalmente chamados ao processo.

Tal restrição tem uma finalidade clara: proteger indivíduos que, até então, não eram tratados como responsáveis no procedimento. A intenção é evitar que, após um longo período, alguém seja surpreendido com a interrupção da prescrição decorrente de atos processuais dos quais não tinha conhecimento formal e que foram realizados exclusivamente em relação a outros coobrigados. Assim, ao se limitar a extensão da interrupção apenas àqueles que já tenham sido chamados ao processo, busca-se harmonizar a eficácia da pretensão estatal com a proteção dos direitos individuais, de modo a garantir que ninguém seja prejudicado por atos processuais dos quais não fez parte ou não teve ciência.

Art. 4º: esse dispositivo estabelece as situações em que ocorre a suspensão da prescrição. A suspensão preserva a temporalidade já decorrida do prazo, e é apenas uma paralisação temporária. Isso é essencial em certas situações para que a pretensão estatal não seja prejudicada por circunstâncias que impedem temporariamente o exercício do controle.

Art. 4º, inciso I: a suspensão prevista neste inciso parte do pressuposto de que seria desproporcional permitir a continuação da contagem do prazo prescricional quando o Estado está impedido de agir em virtude de uma ordem judicial.

Art. 4º, inciso II: este inciso decorre da ideia de que, em algumas situações, pode ser necessário aguardar um evento específico ou a conclusão de outro procedimento para que a apuração prossiga. Nestes casos, o sobrestamento, desde que motivado e por prazo determinado, deve paralisar o prazo prescricional.

Art. 4º, inciso III: este inciso visa valorizar a solução consensual de conflitos. Ao se realizar a autocomposição, são estabelecidos compromissos recíprocos entre as partes, muitos dos quais demandam um tempo específico para serem cumpridos. Desse modo, é imprescindível que, durante o período de cumprimento do que foi acordado, não se tenha o avanço do prazo prescricional, pois isso poderia prejudicar a efetivação do que foi pactuado. A suspensão da prescrição neste contexto visa assegurar que as partes cumpram o acordo com a certeza de que as pretensões punitiva e de ressarcimento não se extinguirão enquanto estiverem atuando no cumprimento do instrumento de autocomposição.

(Art. 5º)

A prescrição intercorrente está prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, segundo o qual 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.

O dispositivo que ora se propõe explicita que ocorrerá a prescrição intercorrente “no processo paralisado por mais de três anos”. O que merece realce, portanto, é a paralisação injustificada do processo, ainda que em estágios anteriores da apuração, ou seja, mesmo que o ato subsequente não seja necessariamente o “julgamento ou despacho”. O fato é que em qualquer ponto do iter procedimental, até o “julgamento ou despacho”, o processo não pode permanecer paralisado, injustificadamente, por mais de três anos.

Pode ocorrer, no entanto, a paralisação justificada do processo, como se dá, por exemplo, nas hipóteses de suspensão da prescrição, as quais também suspendem a prescrição intercorrente.

A prescrição intercorrente, é importante reforçar, pressupõe a existência de um processo paralisado indevidamente (sem justificativas), razão pela qual qualquer ato que esteja ligado à linha de produção da decisão final e que seja necessário para bem informar essa decisão (não seja meramente protelatório) tem a capacidade de interromper a prescrição intercorrente. Não é juridicamente exigível uma maior relevância do ato processual em si (essa relevância no que se refere à apuração da irregularidade está associada às causas de interrupção da prescrição quinquenal, e não à prescrição intercorrente).

Todavia, há que se reconhecer a correlação entre a prescrição intercorrente e as causas de interrupção da prescrição quinquenal. Destarte, uma vez interrompida a prescrição quinquenal por alguma das hipóteses previstas na norma proposta, a prescrição intercorrente também é interrompida e, a partir daí, o processo não pode ficar inerte, sem qualquer andamento processual, por mais de três anos.

Mas não é qualquer andamento processual que é capaz de interromper a prescrição intercorrente. Sobre esse ponto, a proposta elenca exemplos de atos que não são tidos como suficientes para interromper a prescrição intercorrente, tais como o pedido e concessão de vista dos autos, a emissão de certidões, a prestação de informações a terceiros legitimados, a juntada de procuração ou subestabelecimento.

Embora importantes do ponto de vista processual (sem a vista dos autos, a defesa pode ficar prejudicada; sem a procuração, o advogado não pode representar a parte etc.), é preciso ter em mente que a finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é estimular a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. E os atos mencionados exemplificativamente na proposta não interferem de modo relevante no curso das apurações, de forma que considerá-los como causas interruptivas da prescrição intercorrente seria contrário à finalidade do instituto, de conferir celeridade à apuração propriamente dita. Na interpretação do instituto é essencial ter em vista essa finalidade, até porque é notório o prejuízo que o decurso do tempo acarreta à efetividade prática da futura condenação, elevando o risco de dissipação de patrimônio pelo responsável, provocando a redução do caráter educativo (prevenção geral) da sanção, entre outros efeitos indesejáveis do retardamento das apurações.

Até por isso, a extrapolação do prazo de três anos, sem movimentação no processo, pode configurar negligência. Assim, sempre que se operar a prescrição intercorrente também

será necessário avaliar, no caso concreto, se a hipótese justifica a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”, tal como proposto.

No tocante ao marco inicial da prescrição intercorrente, foi fixado entendimento já sufragado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, “no sentido de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária”.

Cabe referir que, a despeito de o acórdão ter feito alusão a qualquer ato interruptivo da prescrição ordinária, por meio do Acórdão 7951/2023 – TCU – 2ª Câmara, o relator deixou claro em seu voto que, na realidade, se referiu somente ao “primeiro ato de inequívoca apuração do fato”.

Ademais, cumpre revisitar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual o “efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato”. (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

(Arts. 6º ao 9º)

No art. 6º foi mantida a possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição em qualquer fase do processo. Optou-se por manter a remessa da “documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores” como baliza impeditiva da análise da prescrição no Tribunal, em razão da necessidade de se estabelecer um marco final para a referida análise, sob pena de submissão *ad aeternum* da exceção de prescrição.

O propósito da norma foi o de evitar que o Tribunal de Conta seja demandado a reanalisar processos antes da protocolização das execuções dos títulos executivos formados pelas decisões da Corte, ao argumento de possível prescrição pelos órgãos de execução.

Há uma crescente utilização pelas Cortes de Contas do país de meios de cobrança extrajudicial dos títulos executivos formados por suas decisões, mediante protesto extrajudicial etc. Diante desse cenário, conforme proposto no art. 8º, foi acrescentada a vedação de cobrança extrajudicial dos títulos executivos decorrentes decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, que resultem em imputação de débito e/ou multa, quando reconhecida a prescrição, em sintonia com a jurisprudência do STJ sobre o tema (v.g. Processos: REsp 2.088.100 e REsp 2.094.303).

Ademais, acrescentou-se também a vedação à manutenção em cadastros restritivos e afins, seguindo a lógica de estabilização das relações sociais e segurança jurídica trazida pelo tema (prescrição). Não é razoável pensar que fulminada a pretensão de cobrança do débito possa o Tribunal ou a Administração Pública utilizar de meios para constranger o interessado ou o ente ao pagamento de uma dívida prescrita. Nesse sentido, quanto ao tema manutenção do ente federado em cadastros restritivos, entende-se que o dispositivo esteja de acordo com o Tema 327 da Repercussão Geral do STF.

No art. 7º foi prevista a regra geral para os casos de prescrição nos processos de controle externo submetidos à análise do colegiado competente. Reconhecida a prescrição o processo será extinto, com o consequente arquivamento dos autos. No entanto, manteve-se a

hipótese de julgamento excepcional das contas, desde que observados os critérios a serem definidos por ato próprio de cada Tribunal de Contas.

A esse respeito, observa-se que embora o critério da materialidade seja elemento objetivo importante para a exceção estabelecida no dispositivo proposto, ele não justifica, de per si, o julgamento excepcional das contas. Por certo, para tal desiderato, deve ser evidenciada a relevância das matérias ventiladas no processo, as quais devem apresentar potencial de contribuição positiva destinadas a sanar irregularidades ou reorientar a autuação administrativa. Ademais, verifica-se a necessidade de o critério da materialidade ser expresso de forma clara, objetiva e adequada à realidade de cada Tribunal.

Em arremate, o art. 9º preceitua que o pagamento de dívida prescrita decorrente de decisão condenatório do Tribunal de Contas não gera direito de restituição àquele que pagou. Isso porque, diferentemente do que prescreve a legislação tributária - em que a prescrição atinge o próprio direito, a prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas não atinge o direito, mas a pretensão sancionatória e de ressarcimento decorrente do Controle Externo. Logo, a prescrição fulmina exatamente a pretensão, mas não o direito em si, na medida em que não se trata de crédito de natureza tributária. Portanto, aquele que paga dívida prescrita decorrente de decisão dos Tribunais de Contas paga dívida que existe, mas não é exigível, razão por que o pagamento é devido, portanto, não repetível.