

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.
TC 008.462/2023-2
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROJETO DE ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 71/2012. PROCEDIMENTOS RELATIVOS À TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ARQUIVAMENTO DE PROCESSOS EM RAZÃO DA PRESCRIÇÃO NA FASE INTERNA. CRIAÇÃO DO BANCO DE PROCESSOS ARQUIVADOS POR PRESCRIÇÃO. REGRAS PARA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E TERCEIROS. SISTEMA DE PREVENÇÃO À PRESCRIÇÃO. NOTIFICAÇÕES AUTOMÁTICAS E OUTRAS DIRETRIZES. INCLUSÃO DE PREVISÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inserta à peça 7, que contou com a anuência dos dirigentes da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional e da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (peça 8):

“INTRODUÇÃO

Trata o presente processo de representação administrativa desta Unidade Técnica com o objetivo de que se promovam alterações à IN/TCU 71/2012, em virtude, fundamentalmente, da entrada em vigor da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”.

2. A motivação deste projeto de alteração normativa reside no fato de que a prescrição, como matéria de ordem pública, fulmina a pretensão punitiva e de ressarcimento dos processos de Controle Externo, tanto na fase externa, a cargo do tribunal de contas, como na fase interna, cuja responsabilidade é do órgão tomador de contas.

3. Nesse cenário, em termos de efetividade do controle e de racionalidade processual, os processos de ressarcimento de danos ao Erário atingidos pela prescrição devem ser arquivados de imediato, seja qual for o estágio processual em que ficar caracterizada a sua ocorrência.

4. Ademais, o fato de parte das regras previstas na Resolução TCU 344/2022 passarem a constar do texto da IN/TCU 71/2012, com os ajustes necessários que retratem a dinâmica da fase interna do processo de ressarcimento, cria um incentivo à aplicação da prescrição no âmbito dos tomadores de contas, e permite ao Tribunal, como órgão de coordenação do sistema de controle externo, conferir tratamento uniforme para o encaminhamento dos débitos atingidos pela prescrição.

5. Entendeu-se, ainda, que a oportunidade franqueada pela presente proposta também poderia abarcar outras modificações ao texto da IN/TCU 71/2012, que já vinham sendo aventadas no âmbito do Tribunal, como a definição de soluções tecnológicas que tragam maior transparência à descentralização dos repasses federais, a responsabilização de agentes públicos e a alteração dos limites para o registro de débitos inferiores e instauração de tomada de contas especial, previstos no art. 6º da IN-TCU 71/2012.

ANÁLISE TÉCNICA

Da proposta de inclusão do inciso IV ao artigo 7º e dos artigos 7-A a 7-J ao texto da IN-TCU nº 71/2012, com a previsão de inserção de uma nova seção (Seção IV - Do Arquivamento de Valores Prescritos) na referida instrução normativa, por força da entrada em vigor da Resolução-TCU 344/2022

6. Sob o aspecto da estrutura normativa, os artigos 2º ao 13 da Resolução TCU 344/2022, com exceção do art. 9º (que trata de recurso de revisão) e do art. 12 (que trata de competência exclusiva do TCU atinente ao julgamento de contas), foram reproduzidos nos artigos 7-A ao 7-H da IN-TCU 71/2012, mantendo-se as correspondentes seções, mas com os ajustes que a equipe da AudTCE considerou pertinentes propor, com vistas a melhor retratar a temática da prescrição na realidade das entidades e órgãos tomadores de contas.

7. Como se sabe, a questão da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva no âmbito do TCU foi objeto de intensa controvérsia nos últimos anos, com oscilações jurisprudenciais tanto na Suprema Corte como no Tribunal de Contas da União, culminando com um desfecho aplicável à jurisdição de contas somente com o julgamento do RE 636.886, por meio do qual o STF fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

8. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por intermédio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.

9. Forçoso reconhecer, portanto, que a matéria em discussão, além de polêmica, apenas recentemente contou com uma normatização para disciplinar a prescrição no âmbito do TCU. Por essa razão, a equipe da AudTCE entendeu por bem não antecipar interpretações sobre o tema por meio de proposições normativas específicas, até porque a exegese dos dispositivos constantes da Resolução TCU 344/2022 caberá à construção da jurisprudência do TCU e apenas quando ela se consolidar sobre o sentido e alcance dos institutos da nova norma é que haverá a necessária segurança jurídica para inovações de caráter geral.

10. Em relação à estratégia mais adequada para lidar com os processos de TCE que serão alcançados pela prescrição no âmbito dos órgãos e entidades tomadores de contas, identificou-se duas alternativas possíveis para tratar do arquivamento fundado na Resolução TCU 344/2022.

11. A primeira seria manter a dinâmica atual de encaminhamento das tomadas de contas especiais para julgamento pelo Controle Externo, competindo ao TCU, em cada caso, avaliar se os fundamentos da prescrição foram aplicados com correção pelo tomador de contas. Entendeu-se que tal diretiva poderia implicar verdadeira “avalanche” de processos para análise da Corte, sem contrapartida justificável em termos de benefício de controle. Isso porque a atuação do TCU, neste caso, correria o risco de desaguar numa rotina incessante de retrabalho, no tocante à revisão dos critérios de aplicação da prescrição, havendo alocação de pessoal e recursos para uma atividade que pode ser perfeitamente desenvolvida pelos tomadores de contas, com o apoio do Controle Interno e sob a supervisão do Controle Externo.

12. A equipe da AudTCE considerou que, ao invés de um controle individualizado das tomadas de contas especiais com prescrição reconhecida na fase interna, haveria uma segunda alternativa, mais racional e eficiente, de acompanhamento por meio de sistema de informação, de modo a permitir que as TCEs prescritas sejam arquivadas na origem e não cheguem ao TCU para julgamento, contudo, sem descuidar do indispensável trabalho de fiscalização e supervisão a cargo do Tribunal sobre a adequação dos critérios empregados pelos tomadores para arquivar os processos de TCE com base na prescrição quinquenal e intercorrente.

13. A proposta em questão consiste em criar uma funcionalidade no próprio sistema e-TCE, com objetivo de construir um cadastro específico, no qual deverão ser registrados todos os débitos com prescrição reconhecida pelos repassadores. O desenho dessa funcionalidade no e-TCE está traçado no artigo 7-I, sem prejuízo de condicionantes a serem estipuladas pelo TCU, mediante ato regulamentar próprio, a fim de que o processo cadastrado contenha as informações essenciais para possibilitar o acompanhamento e controle da correta aplicação dos critérios normativos definidores da prescrição pelas entidades e órgãos tomadores de contas.

14. Pretende-se despendar o menor esforço possível com débitos prescritos. Os processos não precisariam ser enviados para a fase externa, evitando-se, com isso, o desperdício de tempo e recursos públicos com pretensões de ressarcimento já frustradas, na origem, pela ocorrência da prescrição. Assim, a proposição normativa que ora se apresenta contém previsão de arquivamento dos autos dos processos prescritos na esfera administrativa.

15. Paralelamente, a novel regulamentação não negligencia o risco de extinção prematura de uma pretensão de ressarcimento pela aplicação errônea das regras de prescrição. No entanto, optou-se por uma solução de tecnologia da informação que otimiza a atuação do TCU, fortalecendo seu papel de agente de coordenação e controle.

16. Nesse contexto, a equipe da AudTCE propõe, no bojo das inovações da IN TCU 71/12, a criação de um cadastro de valores prescritos, que conterà todos os registros dos arquivamentos promovidos pelos tomadores, com supedâneo na prescrição da pretensão ressarcitória, sendo que as informações e fundamentos da decisão administrativa ficarão sempre disponíveis e acessíveis no referido sistema para que o TCU possa, no tempo e forma que julgar convenientes, desenvolver ações de controle e de apuração de responsabilidades para aqueles que injustificadamente derem causa à prescrição.

17. A intenção é implantar o cadastro de valores prescritos a partir de metadados que já estão disponíveis no banco de dados do sistema e-TCE, acrescentando informações acerca da prescrição e seus marcos interruptivos. A AudTCE já possui um protótipo inicial da funcionalidade, que precisa ser desenvolvido e concluído, o que será priorizado tão logo haja a aprovação do normativo em destaque.

18. A opção pelos metadados permitirá a realização de fiscalizações com o uso de sistema, o que facilitará ações de controle junto aos instauradores, tanto posteriores como de forma concomitante, uma vez que um dos propósitos também é examinar as providências que estão sendo tomadas pelos tomadores nesse período de transição, perquirindo de que maneira estão se organizando e atuando para que não ocorra a prescrição em seus processos.

19. Nesta oportunidade, a proposta de alteração da Instrução Normativa TCU 71/2012 limita-se a um desenho básico do sistema de registro do arquivamento. A efetiva criação desse sistema, bem como os detalhes técnicos e operacionais, ficará a cargo de regulamentação específica por parte do TCU. Assim o é porque a criação de uma nova funcionalidade no e-TCE depende de uma série de providências, tais como a definição da arquitetura do sistema, investimentos na área de tecnologia da informação e intensa interação com os tomadores de contas para encontrar a modelagem mais adequada para os usuários.

20. Dessa forma, caso o TCU concorde com a criação do sistema de valores prescritos, o passo seguinte será mobilizar as competentes unidades do TCU para a concepção, implantação e regulamentação da nova funcionalidade do e-TCE, o que deverá gerar, em princípio, propostas de alterações na Decisão Normativa-TCU 155/2016, a qual regulamentou dispositivos da IN 71/2012 e detalhou peças, disponibilizou orientações e estabeleceu prioridades e procedimentos para a constituição e tramitação em meio eletrônico de processo de tomada de contas especial.

21. A exemplo das alterações anteriores pelas quais passou a IN-TCU 71/2012, adotou-se como critério não alterar a numeração dos dispositivos do texto original, a fim de não prejudicar as referências já de longa data utilizadas na aplicação dos institutos da norma.

22. Porém, não passa despercebido o fato de que já houve diversas alterações no normativo em destaque, que possui mais de uma década, e que a alteração substancial ora proposta poderá levar o Tribunal a optar por uma nova norma, como recomenda a boa técnica legislativa, no caminho do que dispõe o artigo 12 da Lei Complementar 95/1998, ao tratar de alterações legislativas.

23. A proposta abaixo indicada apresenta os novos dispositivos, **em negrito e fonte tamanho 11**, que sugerimos que sejam incluídos ao texto da IN-TCU 71/2012, acompanhados de notas de rodapé explicativas, quando for o caso, para os ajustes ao texto constante da Resolução TCU 344/2022, de modo a melhor refletir a realidade dos tomadores.

24. Proposta de alteração do texto da IN-TCU nº 71/2012:

Seção III

Do arquivamento

Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I - recolhimento do débito nos termos do artigo 9º; (NR) (Instrução Normativa-TCU nº 85, de 22/4/2020, BTCU Deliberações 75/2020)

II - comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

(...)

IV - ocorrência da prescrição quinquenal e da prescrição intercorrente de que trata a seção IV do capítulo II desta Instrução Normativa¹;

Seção IV

Do Arquivamento de Valores Prescritos

Art. 7-A. O prazo de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento será de cinco anos contados dos seguintes termos iniciais:

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

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

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade²;

¹ Foi proposta a inserção do inciso IV ao art. 7º da IN-TCU nº 71/2012, na medida em que a verificação da ocorrência da prescrição quinquenal e da prescrição intercorrente no âmbito dos órgãos tomadores de contas ensejará o arquivamento dos autos na fase interna, sem que haja necessidade de encaminhamento do processo ao TCU para julgamento, cabendo o registro do fato no sistema de valores prescritos.

² Foram excluídas as referências “ao Tribunal” e “pelo Tribunal” constantes, respectivamente, dos incisos III e IV do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, haja vista que não se aplicam à fase administrativa do processo de ressarcimento de dano ao Erário.

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

§ 1º. A prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, quando há o dever de prestar contas, tem como termo inicial as datas referidas nos incisos I e II acima, exceto quando a transferência for objeto de fiscalização antes dos referidos marcos, e for instaurado procedimento autônomo de apuração das irregularidades, hipótese em que se aplica o disposto no inciso IV³. (AC)”

§ 2º Na hipótese de incidência simultânea do inciso V com os demais incisos, I a IV, prevalece a aplicação destes últimos como marco inicial para a contagem da prescrição.

Art. 7-B. Quando houver recebimento, pelo juízo, de denúncia ofertada pelo Ministério Público⁴ na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

Art. 7-C. A prescrição se interrompe⁵:

I - pela notificação, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

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

§ 4º Entende-se por ato inequívoco de apuração do fato de que trata o inciso II do caput, na fase administrativa; o relatório de apuração de dano ao erário que originou a instauração da tomada de contas especial; os relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações, notas técnicas e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; o termo de instauração ou designação de instauração da tomada de contas especial; os relatórios conclusivos do tomador de contas e do controle interno; além de outros eventos que venham interferir de modo relevante no curso das apurações⁶.

³ O parágrafo primeiro foi inserido apenas a título de esclarecimento, com vistas a antecipar possíveis questionamentos sobre o assunto; aliás, na mesma linha do que decidiu o TCU no Acórdão 2643/2022-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman.

⁴ O detalhamento acerca da denúncia na esfera criminal, com menção expressa ao Ministério Público, decorre de apontamentos feitos em reuniões com os tomadores, que pediram diferenciação do termo “denúncia”, pois esta terminologia também está tratada no art. 7-A, III, porém, com outro sentido.

⁵ Foram excluídas as referências indicadas nos incisos I (oitiva, citação e audiência) e IV (pela decisão condenatória recorrível) do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, na medida em que se referem a atos processuais próprios da fase externa do processo de tomada de contas especial. O §4º do art. 5º e o parágrafo único do art. 6º da Resolução TCU 344/2022 foram excluídos porque só fazem sentido quando aplicados sob a perspectiva do TCU, de modo que haveria redundância na manutenção desses comandos no corpo da IN TCU 71/2012, cuja aplicação se dá diretamente pelos órgãos repassadores.

⁶ Considera-se oportuno, ainda que de forma não exaustiva, fazer menção a alguns eventos interruptivos (com a inserção do que seria o §4º ao art. 7-C), porque dizem respeito a fatos relevantes de apuração da irregularidade, inclusive, conforme já reconhecidos pela própria jurisprudência do TCU (Acórdão 7861/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Vital do Rêgo, Acórdão 2643/2022-Plenário, Relator Augusto Sherman, Acórdão 2381/2022-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, entre outros), a fim de orientar os tomadores sobre a natureza dos eventos que seriam capazes de paralisar o curso da prescrição, sem prejuízo de regulamentação ulterior para especificar ainda mais as causas interruptivas.

Art. 7-D. Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

Art. 7-E. Não corre o prazo de prescrição:

I - enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;

II - durante o sobrestamento do processo, desde que a administração não lhe tenha dado causa, mas que decorra fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;

III - enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;

IV - no período em que se justificar suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente⁷;

V - sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

Art. 7-F. Incide a prescrição intercorrente se o processo em que se apura a ocorrência de dano ao Erário ficar paralisado por mais de três anos, pendente de despacho ou andamento processual, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso⁸.

§ 1º O marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição quinquenal

§2º A prescrição intercorrente, a ser examinada nas fases interna ou externa do processo de tomada de contas especial, 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 quinquenal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

Art. 7-G. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo⁹.

Art. 7-H. Comprovada a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, e após o desenvolvimento de funcionalidade tecnológica no sistema e-Tce que permita o registro de valores prescritos no TCU, o processo deverá ser arquivado, com baixa de responsabilidade, no âmbito do órgão tomador de contas, independentemente do estágio em que se encontre.

⁷ Foi excluído o inciso III do art. 7º e a referência indicada no inciso V (a juízo do Tribunal) do mesmo artigo da Resolução TCU 344/2022, pois se referem a providências adotadas quando o processo já está em trâmite perante o TCU.

⁸ O caput do art. 7-F acima contém adequações em relação à redação original do art. 8º da Resolução 344/2002 apenas para restringir o alcance do comando normativo à esfera de atuação dos órgãos tomadores de contas.

⁹ Foi excluído o parágrafo único do artigo 10 da Resolução TCU 344/2022 pois se refere a providências adotadas na fase externa da TCE.

Art. 7-I. O arquivamento com base na prescrição de que trata o artigo anterior deverá ser registrado no sistema e-Tce, em módulo de cadastro de valores prescritos, administrado pelo TCU, o qual deve contemplar, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas em regulamentação específica, as seguintes informações¹⁰:

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- marco inicial de fluidez da prescrição, data de sua consumação e o tipo de prescrição reconhecida, se quinquenal ou intercorrente;

VII- informação acerca do estágio do processo quando da verificação da prescrição pela UG responsável, conforme §2º deste artigo;

VIII-manifestação do órgão ou entidade responsável pela análise da prestação de contas ou pela tomada de contas especial que disponha sobre o reconhecimento da prescrição, com menção às datas e aos documentos que a fundamentou;

§ 1º Entende-se por valores prescritos, e que deverão ser incluídos no cadastro referido no art.7-I, toda e qualquer importância sujeita à fiscalização do TCU, incluindo os processos de prestação de contas de convênios, termos de compromisso, contratos de repasse e instrumentos congêneres, cuja pretensão de ressarcimento tenha sido alcançada pela prescrição quinquenal de que trata o art. 7-A desta norma, conforme reconhecido formalmente pela esfera administrativa; (AC)

§ 2º Para fins de registro de valores prescritos no sistema e-Tce, 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 qualquer 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 manifestação da UG a que se refere o inciso VIII do artigo 7-I, em virtude da possibilidade de haver diversos marcos suspensivos ou interruptivos da prescrição, deverá ser individualizada, por processo, com exceção dos processos sem análise iniciada, nos termos do §2º, inciso I deste artigo, onde o reconhecimento da prescrição poderá ser realizado para um grupo de processos, devendo constar, em cada cadastro, a referida manifestação;

¹⁰ A redação proposta para a inclusão do Art. 7-I e seus parágrafos ao texto da IN-TCU nº 71/2012 caminham no sentido das considerações apontadas nos itens 12 a 17 deste documento, que trata da criação do cadastro de valores prescritos. Considerou-se oportuno esclarecer no texto o conceito de “valores prescritos”, por meio de uma abordagem mais abrangente, a fim de não limitar o alcance da norma aos débitos já constituídos ou apurados apenas em sede de tomada de contas especial. O propósito é fazer com que os órgãos e entidades administrativas efetuem o registro no cadastro de que trata o art. 7-I de todo o valor que for arquivado internamente por força da aplicação da regra de prescrição prevista no art. 2º da Resolução TCU nº 344/2022 (a ser replicada na IN-TCU nº 71/2012).

§ 4º Os valores prescritos que não forem objeto de instauração de tomada de contas especial em razão do disposto no artigo 7-H, com reconhecimento da prescrição quinquenal, deverão ser registrados no sistema informatizado de que trata o caput;

§ 5º A Secretaria de Controle Externo, através de sua unidade especializada em tomada de contas especial, estabelecerá rito para o acompanhamento contínuo das informações constantes no cadastro de valores prescritos, de modo a mitigar riscos de cadastro de valores não prescritos, e proporá ações de controle para evitar ocorrências reiteradas de prescrições;

§ 6º Até que a funcionalidade que permita o cadastro de valores prescritos no TCU 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;

§ 7º O Tribunal de Contas da União regulamentará, por portaria do Presidente, a implantação e operacionalização do sistema informatizado a que se refere o caput;

§ 8º Aplica-se ao sistema para cadastro de valores prescritos, no que couber, as disposições contidas na Decisão Normativa-TCU 155/2016 e na Portaria-TCU 122/2018.

Art. 7-J. 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. (AC)''

25. Ponto de destaque, ainda que esteja claro que estamos tratando de norma relativa a tomadas de contas, diz respeito à aplicabilidade da norma em análise. Buscou-se deixar assente no normativo a restrição de sua aplicabilidade, trazendo-se ao texto termos como “quando há o dever de prestar contas” (artigo 7-A, §1º) e “em que se apura a ocorrência de dano ao erário” (artigo 7-F), uma vez que a norma não se aplica, sob nenhuma hipótese, a outros créditos cobrados pela Procuradoria-Geral Federal - PGF e pela Procuradoria-Geral da União - PGU, tais como multas por infrações administrativas, multas contratuais etc., posto que são regidos por leis próprias, específicas para as espécies de créditos constituídos.

26. Por oportuno, vale registrar que parte dos textos propostos foram incorporados em virtude do Acórdão 534/2023-Plenário ter solicitado a harmonização da nova norma a ser proposta às interpretações já proferidas pelo TCU acerca do tema. Os textos têm como fundamento, além do já mencionado Acórdão, o Acórdão 305/2023-2ª Câmara, Ac. 1730/2023-2ª Câmara, entre outros.

27. Em outra vertente, importa dizer que as propostas acima aventadas, caso sejam levadas a efeito, também deverão gerar ajustes pontuais nos artigos 16 e 17 da IN 71/2012. O artigo 16 trata da baixa da responsabilidade pelo débito feita pela autoridade competente. Com o advento da Resolução 344/2022 e as alterações ora propostas, resta claro que o artigo 16, inciso VI, deverá incluir menção ao novel inciso IV do artigo 7º da IN, o qual autorizará o arquivamento das tomadas de contas especiais em caso de ocorrência da prescrição quinquenal e da prescrição intercorrente,

autorizando assim a baixa de responsabilidade pelo débito também quando da ocorrência da prescrição.

28.No que concerne ao artigo 17, este trata de mecanismos de regulamentação da IN 71/2012 que poderão ser realizados pelo Tribunal através de Decisão Normativa. Havendo a autorização normativa para criação do sistema de valores prescritos, propostas de alterações na Decisão Normativa-TCU 155/2016 (regulamentou dispositivos da IN 71/2012), deverão, em fase posterior, ser levadas a efeito. Dessa forma, se mostra necessária a inclusão de novo inciso no artigo 17 que possibilite ao Tribunal, por meio de DN, dispor sobre procedimentos relacionados à implantação de sistema informatizado para o cadastro de valores prescritos, a ser estabelecido no art. 7º-I.

29.As propostas de complementação, em negrito, aos artigos 16 e 17, da IN 71/2012 são as seguintes:

Art. 16. A autoridade competente providenciará baixa da responsabilidade pelo débito se o Tribunal de Contas da União:

(...)

VI - arquivar a tomada de contas especial com fundamento no art. 7º, incisos II e IV, desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 17. O Tribunal de Contas da União poderá, por meio de Decisão Normativa:

I - regulamentar, para casos específicos, os prazos e as peças que compõem as tomadas de contas especiais;

(...)

VII- dispor sobre procedimentos relacionados à implantação de sistema informatizado para o cadastro de valores prescritos, conforme estabelecido no art. 7º-I desta Instrução Normativa.

Da necessária distinção entre o arquivamento da TCE fundado na prescrição da pretensão de ressarcimento e aquele decorrente da aplicação do disposto no art. 6º, inciso II, da IN-TCU nº 71/2012

30.Necessário se faz abrir um parêntese para tratar de um assunto que sempre gerou dúvidas para aqueles que operam com a IN-TCU 71/2012. Trata-se da aparente confusão entre o arquivamento que tem por supedâneo a prescrição da pretensão de ressarcimento e aquele previsto no art. 6º. Decerto que a chegada da Resolução TCU 344/2022 pode acentuar esse problema, inclusive, há quem defenda que tal dispositivo foi revogado pela referida resolução.

31.Cumpra mencionar que o advento da Resolução TCU 344/2022, com o reconhecimento da prescrição quinquenal das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, não revoga ou cria incompatibilidade com a análise do decurso do prazo de dez anos a que alude o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, para efeito de verificação das condições para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

32.Não obstante ambos os institutos digam respeito ao curso do tempo como fenômeno gerador de consequências jurídicas impeditivas da atuação do Controle Externo, além de revelarem alinhamento com o princípio constitucional da razoável duração do processo, fato é que a regra estabelecida no art. 6º, inciso II, da IN 71/2012, não se confunde com o conceito de prescrição.

33.Neste particular, veja-se que, em razão da multiplicidade de causas interruptivas da prescrição, conforme disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, o procedimento de apuração da irregularidade, no âmbito da Administração Pública, pode ser marcado por inúmeros

“atos inequívocos” de interrupção do prazo prescricional, mas que, ao final, não impediriam a caracterização da situação retratada no art. 6º, inciso II, da IN 71/2012, qual seja, o transcurso do prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação do responsável pela autoridade administrativa.

34. Assim o é porque a interrupção da prescrição operada por “qualquer ato inequívoco de apuração do fato”, nos termos do art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022, independe de notificação do responsável. Não é outro 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).

35. Em casos assim, a despeito de a pretensão do TCU não restar prescrita, continuaria a existir o eventual prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, em virtude do longo tempo entre a ocorrência da irregularidade e o conhecimento dos fatos pelo responsável. Portanto, por força do decurso do prazo decenal, se o gestor demonstrar dificuldade insuperável de reunir documentos e informações para apresentar em sua defesa, ainda que a pretensão não tenha sido alcançada pela prescrição, os autos do processo de TCE devem ser arquivados pela impossibilidade de exercício do contraditório na sua dimensão substancial, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 6º, inciso II, da IN 71/2012.

36. Desse modo, considera-se de todo recomendável deixar expresso na redação do art. 6º, inciso II, da IN 71/12, que a sua aplicação encontra fundamento nos princípios do contraditório e da ampla defesa. Ademais, a proposta que ora se coloca também vai ao encontro da jurisprudência do TCU no sentido de que “o art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos antes da citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório”. (Acórdãos 2850/2016-Plenário, Relator: Vital do Rêgo, 3898/2016-Primeira Câmara, Relator: Bruno Dantas, 461/2017-Primeira Câmara, Relator: Walton Alencar Rodrigues, entre outros).

37. Proposta de complementação, em negrito, do art. 6º, inciso II, da IN 71/12:

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

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, desde que comprovado efetivo prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Da modulação temporal dos efeitos oriundos do novo entendimento acerca da prescrição, sobretudo quanto à responsabilização dos agentes que derem causa à sua ocorrência

38. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro –LINDB, Decreto-Lei 4.657/42, alterado pela Lei 13.655/2018, em seu artigo 23, determina que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

39. *Nessa trilha, verifica-se que a necessidade de período de transição alcança também atos administrativos de caráter normativo, sobretudo por ter como motivação intrínseca decisão judicial proferida pelo STF, que deu novo entendimento à aplicação do instituto da prescrição.*

40. *Em regra, não pode haver retroação para processos em que o fato já está consolidado (art. 24 da LINDB) e há que se estabelecer período de transição sempre que se aplicar um novo entendimento ou se criar um novo condicionamento para o exercício de um direito, promovendo-se, assim, a harmonia entre a inovação jurisprudencial e normativa e o princípio da segurança jurídica.*

41. *Entendeu, pois, a equipe da AudTCE, que para haver uma efetiva e correta responsabilização dos agentes públicos, na forma do artigo 7-J acima proposto, traria proporcionalidade e eficiência à inovação conceder, além da não retroação, um prazo de 360 dias para que os órgãos e entidades competentes atuem para evitar a ocorrência de prescrição nos processos de Tomada de Contas Especial em curso, período no qual não estariam sujeitos à aplicação do artigo 7º-J da Instrução Normativa em debate.*

42. *A proposta em tela leva em consideração a capacidade de processamento e conclusão de TCEs pela administração pública federal, claramente aquém da necessária, e traz certa tranquilidade aos gestores públicos, que terão prazo razoável de adequação à nova realidade, uma vez que vigorava, até então, a imprescritibilidade dos débitos.*

43. *Adicionalmente, destaco que os artigos 20 a 30 da LINDB foram regulamentados pelo Decreto 9.830/2019, que traz em seu conteúdo dispositivos que se alinham ao aqui exposto, sendo os principais destacados abaixo:*

Motivação e decisão na nova interpretação de norma de conteúdo indeterminado

Art. 6º A decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, preverá regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou o novo condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

§ 1º A instituição do regime de transição será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

§ 2º A motivação considerará as condições e o tempo necessário para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do novo dever ou do novo condicionamento de direito e os eventuais prejuízos aos interesses gerais.

§ 3º Considera-se nova interpretação ou nova orientação aquela que altera o entendimento anterior consolidado.

Regime de transição

Art. 7º Quando cabível, o regime de transição preverá:

I - os órgãos e as entidades da administração pública e os terceiros destinatários;

II - as medidas administrativas a serem adotadas para adequação à interpretação ou à nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado; e

III - o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento de direito seja cumprido.

Interpretação de normas sobre gestão pública

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

44. Dessa forma, a proposta de inclusão, em negrito, dos artigos 19-C e 19-D é a seguinte:

Art. 19-C. O disposto no artigo 7º-J desta Instrução Normativa não retroagirá para atingir processos de Tomada de Contas Especial cujas prescrições tenham ocorrido anteriormente à entrada em vigor deste dispositivo, na forma do disposto no artigo 24 do Decreto-Lei 4.657/42 (LINDB).

Art. 19-D. Os órgãos e entidades competentes devem atuar, no prazo máximo de 360 dias após a entrada em vigor deste normativo, 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 artigo 7º-J desta Instrução Normativa.

Da proposta de alteração do art. 6º da IN/TCU 71/12 e a definição de novos limites para:
i) instauração de tomadas de contas especial; e ii) registro de débitos inferiores

45. O valor mínimo atual para autuação de TCEs, de R\$ 100 mil, conforme previsto no Art. 6º, inciso I, IN/TCU 71/2012, se atualizado pelo IPCA, verificado entre os meses de novembro de 2016, quando da sua instituição pelo Acórdão 2674/2016-Plenário, a julho de 2023, mês do último IPCA divulgado até a presente data, corresponderia a R\$ 140.292,52 (resultado da correção pela Calculadora do Cidadão do BACEN - juntado ao processo à peça 2).

46. Considerando esses números, propõe-se o valor de R\$ 150 mil reais como o novo parâmetro mínimo para autuação de TCEs, uma vez que corrige monetariamente o valor atual e incorpora uma margem, ainda que pequena, para a fase de tramitação processual e inflação futura.

47. Conforme apresentado nas simulações da Tabela 1, com dados extraídos do sistema e-TCE (atualizados até junho de 2023), 74,6% da quantidade de TCEs autuadas no e-TCE tem valor superior ao novo limite aqui proposto.

48. No entanto, não se pode afirmar que haveria uma redução de 25,4% na quantidade de TCEs autuadas, uma vez que TCEs com valores menores seriam ainda assim autuadas, oriundas de débitos cuja somatória ultrapassam o valor mínimo, mas que individualmente possuem valor menor que esse limite.

49. Conforme a Tabela 1, a queda no valor do conjunto de TCEs autuadas sob esse novo limite seria de 2,2% (100%-97,8%). Outra simulação, com o valor de 200 mil reais, foi trazida aos autos, para fins de comparação e análise, contudo, dada a nova realidade trazida pelo instituto da prescrição, optou-se por uma proposta mais conservadora quanto ao valor de alçada.

<i>Tabela 1 - Simulação de valores mínimos para autuação de TCEs</i>		
<i>Valor mínimo para autuação</i>	<i>Porcentagem dos processos de TCE que ultrapassam o limite, considerados em sua unicidade</i>	<i>Porcentagem dos processos de TCE que atendem ao limite, considerando-se o somatório do valor com outros débitos do mesmo responsável⁽¹⁾</i>
<i>R\$ 100 mil (atual)</i>	<i>90,2%⁽²⁾</i>	<i>100,0%</i>

R\$ 150 mil	74,6%	97,8%
R\$ 200 mil	62,8%	96,0%

(1) Foram considerados os valores conforme comunicados pelos instauradores e não os valores propostos pela secretaria. Esta escolha deve-se ao fato de que a decisão de autuar ou não uma TCE é tomada antes da análise do débito pelo TCU.

(2) Não são todas as TCEs atuais que seguem o limite mínimo de R\$ 100 mil para autuação, são 90,2% delas que estão individualmente acima desse limite. O restante, 9,8%, são TCEs originárias de débitos de menor valor, autuadas pois o somatório de débitos do mesmo responsável, supera tal limite.

Fonte: Sistema e-TCE (extração em junho de 2023 – peça 5)

50. Em outra vertente, o valor mínimo atual para que um débito seja registrado no e-TCE é de R\$ 1.000,00. Esse valor foi definido na IN 88/2020, usando-se como referência o valor mínimo para a inscrição no Cadin, conforme a Portaria-MF 75, de 22 de março de 2012. Esse valor foi oriundo de uma postura momentânea, onde não havia valor de limite mínimo definido para o registro de débitos no e-TCE.

51. No entanto, é necessário sempre considerar que o trabalho por parte do instaurador para registrar um débito de pequeno valor não é muito menor do que aquele que teria caso o débito tivesse valor superior ao limite para instauração de TCEs. Também é preciso considerar que, num eventual aumento do valor mínimo de atuação de TCEs, a proporção de débitos que estariam classificados como sendo “de menor valor” naturalmente subiria também.

52. Considerando os fatos acima descritos, propomos a alteração do valor mínimo para registro de débitos no e-TCE de R\$ 1 mil para R\$ 20 mil, passando-se a ter como referência a Portaria Normativa AGU 90, de 8 de maio de 2023 (peça 6), que regulamenta o art. 1º da Lei 9.469/1997, e autoriza os órgãos da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal a deixar de propor ações ou a interposição de recursos, quando o valor total atualizado dos créditos da União, relativos ao um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 20 mil.

53. Inclusive, a Súmula nº 452 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi aplicada como fundamento da Portaria 90/2023, haja vista reconhecer ser faculdade da administração pública federal extinguir ações de pequeno valor.

54. A emissão do ato também teve por pressuposto a evidência de que os meios extrajudiciais se mostram mais eficientes para a cobrança de créditos de pequeno valor.

55. Quanto ao registro de débitos inferiores, conforme apresentado na Tabela 2 abaixo, atualmente 51,0% dos registros de débitos de menor valor possuem valor superior a 20 mil reais, o que corresponde a 88,8% do valor total dos débitos registrados.

56. Em outras palavras, haveria uma redução de 49,0% na quantidade de registros de débitos de menor valor, e uma redução de apenas 11,2% no valor total dos débitos registrados.

57. No entanto, é necessário considerar nessa simulação a proposta de majoração no valor limite de autuação de TCEs, o que faria com que mais débitos sejam considerados “de menor valor”, por estarem fora do valor mínimo para autuação. Majorar o limite de autuação, sem majorar o limite mínimo para registro do débito, acarretaria um acréscimo de 21,8% no número de registros inferiores (quantidade) e acréscimo de 88,8% no valor total de débitos registrados.

58. De modo oposto, o que justifica a proposta de majoração para 20 mil, caso o limite mínimo de autuação seja majorado para R\$ 150 mil e o valor mínimo para registro no e-TCE seja alterado para R\$ 20 mil, haverá uma redução em 27,2% na quantidade de registros e um acréscimo de 85% no valor total dos débitos registrados.

Tabela 2 - Cenários relativos ao registro de débitos inferiores	
	Valor mínimo para registro do débito

Valor mínimo para autuação de TCE	R\$ 1 mil (atual)		R\$ 20 mil (proposta)	
	Número de registros (quantidade)	Valor total dos débitos registrados	Número de registros (quantidade)	Valor total dos débitos registrados
R\$ 100 mil (atual)	100%	100%	51,0%	88,8%
R\$ 150 mil (proposta)	121,8%	188,8%	72,8%	177,6%

Fonte: Sistema e-TCE (extração em junho de 2023 – peça 5)

59. Nesse contexto, propõe-se alterar os limites previstos no art. 6º, inciso I, e § 2º e art. 7º, inciso III da IN/TCU nº 71/2012, adotando como referencial de aplicação do novo parâmetro de R\$ 150 mil o exercício de 2023, no mês em que ocorrer a aprovação da alteração normativa a seguir proposta (§4º, incisos I e II), conforme os ajustes em negrito:

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

I - o valor do débito for inferior a R\$ 150.000,00, considerando o modo de referenciação disposto no § 4º deste artigo;

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, desde que comprovado efetivo prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

§ 1º (...)

§ 2º. Para efeito do somatório mencionado no § 1º, devem ser desconsiderados os débitos que, por responsável, são inferiores ao limite de R\$ 20.000,00 previsto na Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, que regulamenta o art. 1º-A da Lei nº 9.469/1997 e o artigo 19-D da Lei 10.522/2002. (NR)

§ 3º (...)

§ 4º Para fins da aplicação do inciso I do caput, deverá proceder-se do seguinte modo:

I - no caso de o fator gerador do dano ao erário ser anterior a 1º de XXXX de 2023, o valor original deverá ser atualizado monetariamente até essa data;

II – no caso de o fato gerador do dano ao erário ser posterior a 1º de XXXX de 2023, o valor a ser comparado com o valor-referência definido no inciso I deste artigo será o valor original do débito, sem atualização monetária.

Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

(...)

III - subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 150.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa.

Das propostas de alteração dos artigos 3º e 4º da IN/TCU 71/12 de modo a promover maior transparência e acompanhamento dos repasses de recursos federais, além de maior celeridade na fase interna da TCE

60. A realidade imposta pelo novo entendimento acerca da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário nos leva à necessidade de se obter maior celeridade e proatividade quanto ao acompanhamento da descentralização de recursos federais por parte deste Tribunal de Contas. Tal acompanhamento só será possível com transparência adequada dos órgãos repassadores de recursos federais.

61. *Em que pese a existência do sistema TransfereGov, o qual convive com diversos outros da administração pública federal, trabalhos realizados por este Tribunal, a exemplo dos TCs 035.949/2019-8, 000.255/2020-3, 029.924/2021-9, 041.213/2018-1, 040.832/2018-0 e 014.545/2021-7 demonstram que há uma enorme defasagem na transparência ativa dos repasses realizados pela administração pública federal, sobretudo naqueles realizados na espécie fundo a fundo.*

62. *Nesse caminho, de modo a se propiciar um acompanhamento concomitante das transferências, com definição adequada de ações de controle que permitam uma análise dos resultados da aplicação de recursos, está a se propor a inclusão de um §2º ao artigo 3º da IN 71/2012 que indique a necessidade dos órgãos repassadores manterem atualizados, a partir do exercício de 2024, em soluções tecnológicas a serem definidas ou indicadas pelo TCU, as informações relativas a todos os repasses realizados.*

63. *A intenção da norma é que, após interlocução com os órgãos repassadores, haja a definição de método e sistema adequado para a obtenção de dados gerenciais e acompanhamento dos repasses pelo TCU, de modo a propiciar visão acerca do estoque de prestação de contas e tomada de contas especial nos ministérios, suprir a ausência de informações sobre a execução dos objetos das transferências, entre outras análises, tais como as relativas à prescrição.*

64. *Nesse contexto, propõe-se incluir o § 2º ao art. 3º da IN/TCU nº 71/2012, conforme abaixo (em negrito):*

§ 2º. Os órgão e entidades responsáveis pela descentralização de recursos federais deverão manter atualizados, a partir do exercício de 2024, em soluções tecnológicas a serem definidas ou indicadas pelo TCU em norma específica, após interlocução com os órgãos repassadores, as informações relativas à situação de todos os repasses realizados, entre elas:

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

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

III-identificação do repasse, com número de registro, o resumo do seu objeto e a sistemática de acompanhamento da execução do objeto;

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

V- os prazos para prestação de contas parciais e/ou finais;

VI - a data do envio dessas prestações de contas;

VII - resumo dos acompanhamentos realizados, com indicação dos resultados;

VIII - providências adotadas em razão da omissão no dever de prestar contas ou da não aprovação das contas apresentadas;

IX – o estágio dos repasses, incluídas as tomadas de contas especiais instauradas.

65. *Ainda com olhar voltado à celeridade e aperfeiçoamento da TCE, há proposta de alteração do artigo 4º da IN 71/2012, em seus parágrafos 1º, 4º e 5º.*

66. *A alteração referente ao §1º diz respeito aos prazos para instauração da tomada de contas especial. Em que pese ter se optado pela manutenção do prazo de cento e oitenta dias para instauração, foram pontuados elementos que podem trazer melhora na celeridade do rito processual.*

67. *No inciso I, que trata da omissão no dever de prestar contas, incluiu-se prazo de até noventa dias para a realização da primeira notificação do responsável, com vistas a sanar a irregularidade da omissão. No inciso II, o prazo de cento e oitenta dias era contado a partir da “data-*

limite para análise da prestação de contas”, o que está sendo simplificado para que o prazo se inicie da apresentação da prestação de contas. Por fim, há ajuste meramente textual do inciso III, por haver entendimento de que havia redundância no termo que consta da norma, não havendo alteração prática quanto a este item.

68.No que tange às alterações dos §4º e 5º estas possuem o condão de trazer maior clareza quanto à competência do Tribunal para fixar prazo para a instauração de tomada de contas especial e encaminhamento dos autos ao TCU, bem como a possibilidade de penalização do gestor caso não seja cumprido o prazo estabelecido pelo TCU.

69.As propostas de alteração, **em negrito**, ao artigo 4º da IN 71/2012, são as seguintes:

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 (NR) (todo o art.) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:

I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas, devendo haver, em até noventa dias deste prazo, a notificação do responsável para sanar a irregularidade;

II - 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 fins colimados, da data da apresentação da prestação de contas;

III - nos demais casos, 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. 11 e do art. 12 desta Instrução Normativa.

§ 4º O Tribunal de Contas da União, ao identificar elementos fáticos e jurídicos da ocorrência de dano à administração pública federal, poderá, a qualquer tempo, fixar prazo para a instauração de tomada de contas especial e encaminhamento dos autos ao TCU, independentemente das medidas administrativas adotadas.

§ 5º A falta de instauração da tomada de contas especial no prazo previsto nos §§ 1º e 4º 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.

Da proposta de alteração do artigo 10 da IN/TCU 71/12, ressaltando a necessidade da correta identificação dos responsáveis e instituindo a possibilidade de apenação do gestor faltoso por medidas protelatórias

70.Uma das falhas recorrentes ocorridas na fase interna da TCE diz respeito à identificação dos responsáveis. Não são poucas as vezes onde o instaurador traz aos autos como responsáveis apenas os agentes públicos, deixando de arrolar terceiros que, como contratados ou partes interessadas, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado ou dele tenham se beneficiado.

71. Detectada essa falha recorrente, optou esta Unidade Técnica por propor um maior detalhamento da alínea “c” do inciso I do artigo 10, de modo a deixar claro que o relatório do tomador de contas deve conter identificação dos responsáveis, compreendendo os agentes públicos que praticaram ou concorreram para a prática do ato irregular, bem como os terceiros que, como contratados ou partes interessadas, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado ou dele tenham se beneficiado.

72. Outra falha recorrente na fase interna da TCE diz respeito à existência de medidas protelatórias no processo, que, em geral, são consubstanciadas pela expedição de notificações desnecessárias, repetidas, sem alteração de conteúdo. Nesse diapasão, vê-se como medida salutar a inclusão de um §5º no mencionado artigo 10, de modo a deixar assente a possibilidade do agente público ser responsabilizado no caso da adoção de medidas meramente protelatórias, entre elas a expedição de notificações desnecessárias, especialmente nos casos em que a anterior seja suficiente para o regular andamento da tomada de contas especial.

73. As propostas constam em negrito abaixo:

Art. 10.

I - relatório do tomador das contas, que deve conter (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016):

.....

c) identificação dos responsáveis, compreendendo a responsabilização dos agentes públicos que praticaram ou concorreram para a prática do ato irregular, bem como dos terceiros que, como contratados ou partes interessadas, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado ou dele tenham se beneficiado, nos termos do art. 16, §2º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.443/92;

.....

§ 5º O agente público poderá ser responsabilizado solidariamente pelo dano causado ao erário e/ou apenado com a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 no caso da adoção de medidas meramente protelatórias, entre elas a expedição de notificações desnecessárias, especialmente nos casos em que a anterior seja suficiente para o regular andamento da tomada de contas especial.”

CONCLUSÃO

74. As propostas aqui aventadas têm como pressuposto um olhar para o futuro, melhorando a fase interna da TCE, buscando-se evitar a ocorrência da prescrição, trazendo a possibilidade de acompanhamento mais efetivo dos repasses federais, com transparência ativa e plena da descentralização de recursos federais, e obtenção de dados gerenciais para o controle, porém, sem negligenciar o passado, abordando-o de forma adequada e eficaz, com o devido tratamento para processos e valores eventualmente prescritos.

75. A partir do exame realizado, conclui-se que parte das alterações propostas têm, em sua essência, o que foi definido pelo Tribunal na Resolução TCU 344/2022, com as adaptações necessárias aos órgãos instauradores das tomadas de contas especiais, além da novel jurisprudência do Tribunal acerca da prescrição

76. O modelo aqui proposto visa autorizar o tomador de contas a arquivar seus processos prescritos, mas com o dever de registrar as informações essenciais dessa medida em cadastro denominado de “cadastro de valores prescritos”, que armazenará todos os arquivamentos realizados pelos órgãos tomadores de contas. Entendeu-se que este cenário seria preferível, do ponto de vista da racionalidade administrativa e da economia processual, na medida em que impede que processos com

débito prescrito ingressem no TCU, evitando uma “avalanche” de processos, ao tempo em que possibilita o acompanhamento desses arquivamentos fundados na prescrição, via cadastro informatizado, que será administrado pelo Tribunal.

77.A intenção é implantar o cadastro de valores prescritos a partir de metadados que já estão disponíveis no banco de dados do sistema e-TCE, acrescentando informações acerca da prescrição e seus marcos interruptivos. A opção pelos metadados permitirá a realização de fiscalizações com o uso de sistema, o que facilitará ações de controle junto aos instauradores, tanto posteriores como de forma concomitante, uma vez que um dos propósitos é examinar as providências que estão sendo tomadas pelos tomadores nesse período de transição, perquirindo de que maneira estão se organizando e atuando para que não ocorra a prescrição em seus processos.

78.Adicionalmente, propõe-se uma modulação dos efeitos oriundos do novo entendimento acerca da prescrição, sobretudo quanto à responsabilização dos agentes que derem causa à sua ocorrência, em atendimento ao artigo 23 da LINDB e aos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, uma vez que perdurou, durante muitos anos, a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento.

79.Há ainda propostas de alteração dos artigos 3º, 4º e 10º da IN-TCU 71/2012, onde destaca-se a necessidade de aumentar a transparência dos repasses federais, cujas informações deverão constar em soluções tecnológicas a serem definidas após diálogo com os órgãos repassadores.

80.Os limites para o registro de débitos inferiores e para a instauração de tomada de contas especial também foram objeto de análise, propondo-se o valor de R\$ 150 mil reais como o novo parâmetro mínimo para autuação de TCEs, e de R\$ 20 mil reais para registro de débitos inferiores no sistema E-Tce.

81.Adotou-se como critério não alterar a numeração dos dispositivos do texto original, a fim de não prejudicar as referências já de longa data utilizadas na aplicação dos institutos da norma, contudo, não passa despercebido o fato de que já houve diversas alterações no normativo em tela, e que a alteração substancial ora proposta poderá levar o Tribunal a optar por uma nova norma, como recomenda a técnica legislativa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82.Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) o seu envio à Segecex para análise do projeto de alteração normativa anexo e posterior encaminhamento para sorteio de relator; e

b) a restituição dos autos à AudTCE para arquivamento, após a apreciação da proposta de alteração normativa e a respectiva publicação, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

O MPTCU enviou as seguintes sugestões (peça 12):

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

O presente documento foi produzido com o intuito de registrar as contribuições deste Ministério Público junto ao TCU ao projeto que trata da alteração da IN-TCU 71/2012 em virtude da entrada em vigor da Resolução-TCU n. 344, de 11/10/2022, que estabeleceu que as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo, no âmbito do TCU, prescrevem em cinco anos.

1. A motivação do projeto de alteração normativa reside no fato de que a prescrição, como matéria de ordem pública, fulmina a pretensão punitiva e de ressarcimento dos processos de Controle Externo, tanto na fase externa, a cargo do tribunal de contas, como na fase interna, cuja responsabilidade é do órgão tomador de contas.

2. Verificou-se, ainda, que a oportunidade franqueada pela referida proposta também poderia abarcar outras modificações ao texto da IN-TCU 71/2012 que já vinham sendo aventadas no âmbito do Tribunal, como a definição de soluções tecnológicas que tragam maior transparência à descentralização dos repasses federais, a responsabilização de agentes públicos e a alteração dos limites para o registro de débitos inferiores e instauração de tomada de contas especial, previstos no art. 6º da IN-TCU 71/2012.

3. Registre-se que a proposta de alteração da instrução normativa e sua justificativa, formuladas pela AudTCE, constam das peças 4 a 7 do TC 008.462/2023-2. A seguir, serão apresentadas as sugestões e os comentários ofertados pelos Membros deste MPTCU acerca da minuta.

I - Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

1. Alteração do § 1º, art. 7-A e inclusão dos incisos I, II e III

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<p>Art. 7-A (...) § 1º A prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, quando há o dever de prestar contas, tem como termo inicial as datas referidas nos incisos I e II acima, exceto quando a transferência for objeto de fiscalização antes dos referidos marcos, e for instaurado procedimento autônomo de apuração das irregularidades, hipótese em que se aplica o disposto no inciso IV. § 2º Na hipótese de incidência simultânea do inciso V com os demais incisos, I a IV, prevalece a aplicação destes últimos como marco inicial para a contagem da prescrição (à peça 4 do TC 008.462/2023-2).</p>	<p>Art. 7-A (...) § 1º A prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, quando há o dever de prestar contas, tem como termo inicial as datas referidas nos incisos I e II do caput, exceto se: I - a irregularidade que deu origem às pretensões tiver se tornado conhecida em momento anterior, pela administração ou pelos órgãos de controle, em razão de denúncia, representação ou fiscalização; ou II - a irregularidade que deu origem às pretensões não for passível de identificação mediante análise da prestação de contas, ainda que tenha se tornado conhecida em momento posterior à data da apresentação da prestação de contas. § 2º Nas hipóteses dos incisos do § 1º, aplica-se o inciso III do caput deste artigo, se a irregularidade tiver se tornado conhecida pelo recebimento de denúncia ou representação, ou o inciso IV, se a irregularidade tiver sido identificada em fiscalização. § 3º Na hipótese de incidência simultânea do inciso V com os demais incisos, I a IV, prevalece a aplicação destes últimos como marco inicial para a contagem da prescrição.</p>

Justificativa: A AudTCE propõe incluir no texto da IN-TCU 71/2012 diversos artigos a fim de adaptá-la aos entendimentos atualmente prevalentes no TCU sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, dentre os quais destacamos o art. 7º-A, que tem a seguinte redação proposta pela mencionada unidade técnica (grifamos):

Art. 7-A. O prazo de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento será de cinco anos contados dos seguintes termos iniciais:

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

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

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

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

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

§ 1º. A prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, quando há o dever de prestar contas, tem como termo inicial as datas referidas nos incisos I e II acima, exceto quando a transferência for objeto de fiscalização antes dos referidos marcos, e for instaurado procedimento autônomo de apuração das irregularidades, hipótese em que se aplica o disposto no inciso IV. (AC)

§ 2º Na hipótese de incidência simultânea do inciso V com os demais incisos, I a IV, prevalece a aplicação destes últimos como marco inicial para a contagem da prescrição.

2. Como se vê, o referido art. 7-A estabelece no seu caput o prazo de prescrição e as causas interruptivas, em conformidade com o disposto na Resolução TCU 344/2022. Já os parágrafos do mesmo artigo inovam em relação à mencionada resolução, estabelecendo critérios para solução de conflitos na aplicação dos respectivos incisos.

3. No §1º do texto proposto pela AudTCE, o critério adotado determina a aplicação dos incisos I e II nos casos em que há o dever de prestar contas, salvo se tiver ocorrido fiscalização anterior aos termos iniciais ali previstos.

4. O ajuste que propomos ao texto dos parágrafos do art. 7-A visa harmonizá-los ao entendimento adotado pelo STF na ADI 5509, precedente no qual se baseou a própria elaboração da Resolução TCU 344/2022.

5. Do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-TCU-Plenário, que aprovou a Resolução 344/2022, cabe destacar o seguinte excerto (grifamos):

Diante dessa instabilidade jurisprudencial em sede de mandado de segurança, não tenho dúvidas em seguir a decisão do STF prolatada na ADI 5509. E o faço pelos diversos motivos que apresentei anteriormente, pois se trata de decisão do Tribunal Pleno em sede de controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos erga omnes e vinculantes, e da qual derivou a declaração de inconstitucionalidade da norma estadual sob exame por ofensa ao modelo federal da prescrição nos Tribunais de Contas que foi, naquele julgamento, definido.

6. Por sua vez, do voto condutor do julgamento da ADI 5509, de lavra do ministro Edson Fachin, depreende-se que o entendimento por ele proposto – e que veio a ser acolhido pela maioria do Plenário do STF –, consistiu na adoção da teoria da actio nata em seu viés subjetivo, de modo que o início do prazo de prescrição no âmbito dos tribunais de contas dependeria do conhecimento do fato irregular pelo tribunal ou pelos órgãos de controle interno, conforme excertos abaixo (grifamos):

Finalmente, 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. A explicação, para esse último ponto, reside na aplicação conjugada da Lei 9.873, de 1999, com a Lei 8.443, de 1992 e o entendimento fixado pelo Tribunal, quando do julgamento

636.553. Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração.

Ocorre, no entanto, que a legislação prevê, previamente a instauração da competente tomada de contas, a instauração de procedimento preliminar tendente a verificar a ocorrência do dano, sua quantificação e autoria, sendo que a atuação do Tribunal de Contas só tem lugar, caso não sejam realizadas essas providências:

[...]

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

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

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

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

7. Em resumo, de acordo com os critérios apresentados pelo ministro Edson Fachin no voto condutor da ADI 5509, o prazo prescricional das pretensões decorrentes da atuação dos tribunais de contas teria início: a) na data em que a prestação de contas deveria ter sido entregue, no caso de omissão; b) na data em que o órgão de controle interno ou o tribunal de contas é comunicado, no caso de irregularidades identificadas em procedimento prévio à instauração da tomada de contas especial; c) na data em que o tribunal de contas toma conhecimento do fato, no caso de fiscalizações realizadas pelo próprio tribunal ou quando a ele são levadas diretamente informações para instauração da tomada de contas especial.

8. Vale ressaltar que há precedentes em ambas as turmas do STF posteriores ao julgamento da ADI 5509, aplicando esse mesmo entendimento (grifamos):

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CITAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO: CIÊNCIA DOS FATOS PELA CORTE DE CONTAS.

INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. PRECEDENTES. ADI 5.509. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(MS 38978 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 15-08-2023)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. ARTS. 8º E 9º DO DECRETO Nº 20.910, DE 1932. INOVAÇÃO RECURSAL: IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO PELA CITAÇÃO E POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO: OCORRÊNCIA. LEI Nº 9.873, DE 1999.

1. Não se admitem, em sede de agravo regimental, alegações que não foram oportunamente suscitadas na petição inicial do mandado de segurança, por serem consideradas inovação recursal. Precedentes.

2. Considerando-se o termo inicial do prazo prescricional, fixado na esteira do entendimento adotado na ADI nº 5.509/CE, e a ocorrência dos marcos interruptivos descritos na legislação de regência (art. 2º, incs. I a IV, da Lei nº 9.873, de 1999), não ficou consumado o prazo quinquenal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(MS 38734 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 15-05-2023)

9. Com base na orientação do voto condutor da ADI 5509, o grupo de trabalho constituído para propor projeto normativo a fim de disciplinar a prescrição no âmbito do TCU apresentou projeto no qual constou o seguinte artigo a respeito do termo inicial (grifamos):

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

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

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

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

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

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

10. O ministro relator do Acórdão 2.285/2022-TCU-Plenário, dentre outras modificações no artigo acima, deu ao inciso II a atual redação, como se vê na seguinte passagem do voto condutor do mencionado acórdão (grifamos):

94. Conforme procurei demonstrar, a decisão do STF na ADI 5509 é de extrema relevância, foi prolatada pelo seu Tribunal Pleno, em controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos erga omnes e vinculantes para todos, e resultou na declaração de inconstitucionalidade de norma estadual que justamente fixava a data do fato como termo inicial da prescrição.

[...]

99. No entanto, faço uma alteração na redação do inciso II do art. 4º, no seguinte sentido:

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

Redação substitutiva: “II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial”.

100. A razão para tanto é o teor dos diversos julgados do STF que, ao deixarem de aplicar a data do fato como termo inicial, o fizeram apenas em favor da data do vencimento do prazo para apresentação das contas ou da data da sua efetiva apresentação, o que ocorrer primeiro. Nesse sentido foi o voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 636.886.

11. Mesmo com as alterações promovidas no artigo 4º em relação à versão original proposta pelo grupo de trabalho, os critérios para definição do termo inicial da prescrição elencados no referido dispositivo não deixaram de guardar coerência com o núcleo que se extrai do entendimento apresentado pelo ministro Edson Fachin no voto condutor do julgamento da ADI, no sentido de que a prescrição no âmbito dos tribunais de contas se orienta pelo princípio da actio nata em seu viés subjetivo, de modo que o prazo prescricional tem início a partir do momento em que o tribunal de contas ou o controle interno tomam conhecimento – ou teriam condições de tomar – das irregularidades passíveis de resultar na aplicação de sanções ou na condenação em débito.

12. Deve-se levar em consideração que os próprios órgãos da administração responsáveis pela gestão ou repasse dos recursos também exercem atividades de controle, em sentido amplo, ao analisarem prestações de contas ou efetuarem fiscalizações.

13. Assim, acertadamente, o art. 4º, I, da Resolução TCU 344/2022 considera como termo inicial, no caso de omissão de prestação de contas, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas. Com o advento do prazo para prestação de contas, o órgão repassador dos recursos toma conhecimento, ou tem condições de tomar, de eventual omissão na apresentação das contas.

14. Já no caso de irregularidades identificadas pelo órgão repassador por meio da análise da prestação de contas, mostra-se coerente considerar como termo a quo do prazo de prescrição a “data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial”, conforme consta do art. 4º, II, da citada resolução, pois, a partir da apresentação da prestação de contas, o órgão competente tem condições de tomar conhecimento de irregularidades que possam ser verificadas pela análise da documentação apresentada.

15. Nos demais casos (incisos III e IV), o prazo de prescrição começa a correr quando as irregularidades são levadas ao conhecimento do Tribunal ou dos órgãos de controle interno por meio de denúncias ou representações, ou quando são constatadas diretamente por esses órgãos ou pela própria administração em fiscalizações. Por fim, o inciso V trata do caso específico de irregularidades permanentes ou continuadas.

16. Ocorre que, com certa frequência, há conflito aparente entre os incisos I e II e os incisos III e IV, o que se dá nas situações em que houve fiscalização, ou recebimento de denúncia ou representação, e os recursos objeto da fiscalização, denúncia ou representação se sujeitam a prestação de contas.

17. Em situações como essas, mostra-se, a princípio, correto o critério proposto pela AudTCE, ao conferir preferência ao fato que ocorrer primeiro, pois mais favorável à defesa.

18. Contudo, há situações nas quais a irregularidade não é sequer verificável por meio do procedimento de análise da prestação de contas – que, muitas vezes, baseia-se em documentos meramente declaratórios –, vindo a se tornar conhecida apenas mediante realização de fiscalização ou pelo recebimento de denúncia ou representação. É o caso, por exemplo, de fraudes, superfaturamentos ou inexecuções identificadas posteriormente em fiscalizações da CGU, do TCU ou em operações policiais que são encaminhadas ao TCU como representação.

19. Nesse caso, não faz sentido que o prazo de prescrição comece a correr na data da apresentação da prestação de contas, ainda que anterior à eventual representação, denúncia ou

fiscalização, visto que, nessa hipótese, a prestação de contas não possibilita à administração ou aos órgãos de controle tomarem conhecimento da irregularidade e adotarem providências com vistas ao ressarcimento e à responsabilização. Não se configura, portanto, inércia do titular da pretensão, a ensejar a fluência do prazo prescricional.

20. Assim, a fim de tornar o dispositivo proposto pela AudTCE harmônico com o entendimento adotado pelo STF na ADI 5509, que, por sua vez, orientou-se pelo princípio *actio nata* em seu viés subjetivo, faz-se necessário acrescentar que, nas hipóteses nas quais a irregularidade não seja passível de constatação por meio da análise da prestação de contas, o termo inicial da prescrição será a data do recebimento da denúncia ou da representação que deu conhecimento da irregularidade ao Tribunal ou aos órgãos de controle, ou a data do conhecimento da irregularidade em fiscalização, conforme o caso.

21. Desse modo, como já antecipado, propõe-se dar a seguinte redação aos parágrafos art. 7º-A da proposta de alteração da IN TCU 71/2012 formulada pela AudTCE:

§ 1º A prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, quando há o dever de prestar contas, tem como termo inicial as datas referidas nos incisos I e II do caput, exceto se:

I - a irregularidade que deu origem às pretensões tiver se tornado conhecida em momento anterior, pela administração ou pelos órgãos de controle, em razão de denúncia, representação ou fiscalização; ou

II - a irregularidade que deu origem às pretensões não for passível de identificação mediante análise da prestação de contas, ainda que tenha se tornado conhecida em momento posterior à data da apresentação da prestação de contas.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos do § 1º, aplica-se o inciso III do caput deste artigo, se a irregularidade tiver se tornado conhecida pelo recebimento de denúncia ou representação, ou o inciso IV, se a irregularidade tiver sido identificada em fiscalização.

§ 3º Na hipótese de incidência simultânea do inciso V com os demais incisos, I a IV, prevalece a aplicação destes últimos como marco inicial para a contagem da prescrição.

II - Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

1. Alteração do inciso I, § 1º, art 4º

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 4º (...) § 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar: I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas, devendo haver, em até noventa dias deste prazo, a notificação do responsável para sanar a irregularidade;</i>	<i>Art. 4º (...) § 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar: I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas, devendo haver, em até noventa dias da referida data, a notificação do responsável para sanar a irregularidade;</i>

Justificativa: A redação proposta originalmente pela AudTCE dá a entender que o prazo de 90 dias somente se inicia após o encerramento dos 180 dias previsto no § 1º do art. 4º.

2. Comentário ao inciso II, § 1º, art 4º

Texto proposto pela AudTCE

Art. 4º (...)

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:

I (...)

II - 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 fins colimados, da data da apresentação da prestação de contas;

Comentário: O prazo de 180 dias pode ser escasso para que o concedente realize a análise física e a análise financeira das informações apresentadas na prestação de contas, proceda a eventuais diligências e notificações, reprove conclusivamente a prestação de contas, notifique os responsáveis da reprovação e instaure a TCE.

3. Alteração do nome da Seção IV

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Seção IV Do Arquivamento de Valores Prescritos</i>	<i>Seção IV Do Arquivamento Fundado na Prescrição</i>

Justificativa: Não se arquivava o valor prescrito, mas sim o processo que trata do respectivo valor.

4. Comentário ao § 1º, art 7-A

Texto proposto pela AudTCE

Art. 7-A (...)

§ 1º A prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, quando há o dever de prestar contas, tem como termo inicial as datas referidas nos incisos I e II acima, exceto quando a transferência for objeto de fiscalização antes dos referidos marcos, e for instaurado procedimento autônomo de apuração das irregularidades, hipótese em que se aplica o disposto no inciso IV.

Comentário: Sugere-se detalhar melhor o que vem a ser o procedimento a que se refere o texto proposto pela AudTCE e se este seria um processo autônomo, separado tanto da TCE eventualmente instaurada quanto do processo administrativo que trata do repasse de recursos por parte da União.

5. Alteração do § 4º, art. 7-C

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 7-C (...) § 4º Entende-se por ato inequívoco de apuração do fato de que trata o inciso II do caput, na fase administrativa, o relatório de apuração de dano ao erário que originou a instauração da tomada de contas especial; os relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações, notas técnicas e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; o termo de instauração ou designação de instauração da tomada de contas especial; os relatórios conclusivos do tomador de contas e do controle interno; além de outros eventos que venham interferir de modo relevante no curso das apurações.</i>	<i>Art. 7-C (...) § 4º Entende-se por ato inequívoco de apuração do fato de que trata o inciso II do caput, na fase administrativa, o relatório de apuração de dano ao erário que originou a instauração da tomada de contas especial; os relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações, notas técnicas e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; o termo de instauração ou designação de instauração da tomada de contas especial; os relatórios conclusivos do tomador de contas e do controle interno; além de outros eventos que venham interferir de modo relevante no curso das apurações.</i>

Justificativa: O processo no âmbito do TCU também se encontra na fase de administrativa, pois não se trata de fase judicial.

6. Alteração dos incisos I e IV, art. 7-E

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 7-E (...) I - enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação; (...) IV - no período em que se justificar a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;</i>	<i>Art. 7-E (...) I - enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da execução da dívida; (...) IV - no período em que se justificar a suspensão das apurações ou da exigibilidade da execução da dívida, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;</i>

Justificativa: Considerando-se não haver condenação na fase interna da TCE, propõe-se que a palavra “condenação” seja substituída pelo termo “execução da dívida”.

7. Comentário ao inciso V, art 7-E

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>
<i>Art. 7-E (...) V - sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.</i>

Comentário: Sugere-se detalhar melhor qual o prazo de suspensão nesse caso, pois a apresentação extemporânea de elementos adicionais não pode justificar a suspensão da prescrição por período indeterminado, de 3 ou mais anos, por exemplo.

Sugere-se, portanto, que, caso o prazo seja prorrogado por 15 dias, a prescrição seja suspensa só por 15 dias. Do mesmo modo, caso seja realizada diligência, que o prazo seja suspenso apenas pelo prazo fixado para o seu cumprimento.

Propõe-se, também, que a norma explicita que eventual suspensão não será aplicada à prescrição intercorrente, de modo a evitar que o processo reste paralisado em razão da apresentação de elementos adicionais de defesa.

8. Comentário ao inciso I, art 7-I

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>
<i>Art. 7-I (...) I - UG responsável pela análise da prestação de contas e instauração da tomada de contas especial (denominação e código);</i>

Comentário: Há que se considerar que nem sempre se trata de processo de prestação de contas, a exemplo dos casos de desfalque de valores e pagamento irregular de benefício previdenciário.

9. Comentário ao inciso VI, art 7-I

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>

Art. 7-I (...)

VI - marco inicial de fluidez da prescrição, data de sua consumação e o tipo de prescrição reconhecida, se quinquenal ou intercorrente;

Comentário: Acrescentar às informações requeridas a data do marco interruptivo anterior, se houver.

10. Alteração do § 1º, art. 7-I

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<p><i>Art. 7-I (...)</i> § 1º Entende-se por valores prescritos, e que deverão ser incluídos no cadastro referido no art. 7-I, toda e qualquer importância sujeita à fiscalização do TCU, incluindo os processos de prestação de contas de convênios, termos de compromisso, contratos de repasse e instrumentos congêneres, cuja pretensão de ressarcimento tenha sido alcançada pela prescrição quinquenal de que trata o art. 7-A desta norma, conforme reconhecido formalmente pela esfera administrativa;</p>	<p><i>Art. 7-I (...)</i> § 1º Entende-se por valores prescritos, e que deverão ser incluídos no cadastro referido no art. 7-I, toda e qualquer importância sujeita à fiscalização do TCU, incluindo os processos de prestação de contas de convênios, termos de compromisso, contratos de repasse e instrumentos congêneres, cuja pretensão de ressarcimento tenha sido alcançada pela prescrição quinquenal de que trata o art. 7-A desta norma, conforme reconhecido formalmente pela esfera administrativa;</p>

Justificativa: os processos listados não configuram exemplo de “toda e qualquer importância sujeita à fiscalização do TCU”, pois o processo não se confunde com o valor que nele se analisa. Ademais, a listagem é desnecessária pois não resta dúvida de que tais processos estejam sujeitos à fiscalização do TCU. Questiona-se, ainda, se a pretensão de ressarcimento dos valores prescritos não pode ser alcançada, também, pela prescrição intercorrente.

11. Comentário ao § 4º, art 7-I

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>
<p><i>Art. 7-I (...)</i> § 4º Os valores prescritos que não forem objeto de instauração de tomada de contas especial em razão do disposto no artigo 7-H, com reconhecimento da prescrição quinquenal, deverão ser registrados no sistema informatizado de que trata o caput;</p>

Comentário: Questiona-se se a situação prevista não inclui, também, a prescrição intercorrente.

12. Alteração do § 5º, art. 7-I

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<p><i>Art. 7-I (...)</i> § 5º A Secretaria de Controle Externo, através de sua unidade especializada em tomada de contas especial, estabelecerá rito para o acompanhamento contínuo das informações constantes no cadastro de valores prescritos, de modo a mitigar riscos de cadastro de valores não prescritos, e proporá ações de controle para evitar ocorrências reiteradas de prescrições;</p>	<p><i>Art. 7-I (...)</i> § 5º A Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio de sua unidade especializada em tomada de contas especial, estabelecerá rito para o acompanhamento contínuo das informações constantes no cadastro de valores prescritos, de modo a mitigar riscos de cadastro de valores não prescritos, e proporá ações de controle para evitar ocorrências reiteradas de prescrições</p>

13. Alteração do § 6º, art. 7-I

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>

<i>Art. 7-I (...)</i> <i>§ 6º Até que a funcionalidade que permita o cadastro de valores prescritos no TCU 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;</i>	<i>Art. 7-I (...)</i> <i>§ 6º Até que a funcionalidade que permita o cadastro de valores prescritos no TCU esteja plenamente desenvolvida e em operação; a tomada de contas especial deve ser instaurada e remetida ao TCU, mesmo que a prescrição já tenha sido reconhecida pela UG responsável;</i>
--	--

Justificativa: O texto proposto pela AudTCE não deixou clara a necessidade de se instaurar a TCE e remetê-la ao TCU, mesmo que a prescrição tenha sido reconhecida na fase interna pela UG responsável.

14. Alteração do art. 7-J, caput

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 7-J, caput: 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.</i>	<i>Art. 7-J, caput: Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem a ela 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.</i>

Justificativa: O texto proposto pelo MPTCU visa a evitar ambiguidade na sua interpretação.

III - Gabinete do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima

1. Alteração do inciso IV ao § 2º, art. 3º

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 3º (...)</i> <i>§ 2º Os órgãos e entidades responsáveis pela descentralização de recursos federais deverão manter atualizados, a partir do exercício de 2024, em soluções tecnológicas a serem definidas ou indicadas pelo TCU em norma específica, após interlocução com os órgãos repassadores, as informações relativas à situação de todos os repasses realizados, entre elas:</i> <i>(...)</i> <i>IV - datas, origem e valor dos recursos, observada a classificação disposta no Anexo III da Decisão Normativa-TCU 155/2016;</i>	<i>Art. 3º (...)</i> <i>§ 2º Os órgãos e entidades responsáveis pela descentralização de recursos federais deverão manter atualizados, a partir do exercício de 2024, em soluções tecnológicas a serem definidas ou indicadas pelo TCU em norma específica, após interlocução com os órgãos repassadores, as informações relativas à situação de todos os repasses realizados, entre elas:</i> <i>(...)</i> <i>IV – datas de transferências e liberação, origem e valor dos recursos, observada a classificação disposta no Anexo III da Decisão Normativa-TCU 155/2016;</i>

Justificativa: A expressão “datas” dos recursos, isoladamente, apresenta-se com sentido precário. O acréscimo sugerido visa conferir maior clareza ao texto.

2. Alteração do § 4º, art. 4º

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 4º (...)</i> <i>§ 4º O Tribunal de Contas da União, ao identificar elementos fáticos e jurídicos da ocorrência de dano à administração pública federal, poderá, a qualquer tempo, fixar prazo para a instauração de tomada de</i>	<i>Art. 4º (...)</i> <i>§ 4º O Tribunal de Contas da União, ao identificar elementos fáticos e jurídicos da ocorrência de dano ao erário, poderá, a qualquer tempo, fixar prazo para a instauração de tomada de contas especial e</i>

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>contas especial e encaminhamento dos autos ao TCU, independentemente das medidas administrativas adotadas;</i>	<i>encaminhamento dos autos ao TCU, independentemente das medidas administrativas adotadas;</i>

Justificativa: O requisito para instauração de TCE é o indício de dano ao erário, e não de “dano à administração pública”.

3.Rejeição da proposta para o inciso II, art. 6º (manutenção do texto atual)

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 6º (...) II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, desde que comprovado efetivo prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa;</i>	<i>Art. 6º (...) II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;</i>

Justificativa: Discorda-se do acréscimo sugerido, pois termina por esvaziar a hipótese de dispensa de instauração de TCE, trazendo o risco de se levar para o Tribunal um grande volume de processos inviáveis, em virtude dos naturais obstáculos ao exercício da ampla defesa e do contraditório impostos pelo longo lapso temporal. A exigência da comprovação do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório – que, de regra, é pressuposto em tais circunstâncias – é, a nosso ver, leonina, pois ignora a esperada perda de documentos, informações e memória a respeito do fato depois de passado tão largo lapso temporal, nem sempre facilmente demonstrada, até porque o natural rareamento da memória a respeito dos fatos dificulta, muitas vezes, até mesmo a ciência dos defendentes quanto a eventual falta de informações e documentos, perdidos ao longo do tempo. Ademais, a manutenção do atual texto do dispositivo confere maior grau de objetividade à norma autorizativa da não instauração de TCE, facilitando a sua aplicação pelas unidades jurisdicionadas que lhe são destinatárias, e à própria proteção à segurança jurídica e às garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa, em favor dos jurisdicionados.

4.Alteração alínea “c”, inciso I, art. 10

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 10º (...) I - relatório do tomador das contas, que deve conter (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016): (...) c) identificação dos responsáveis, compreendendo a responsabilização dos agentes públicos que praticaram ou concorreram para a prática do ato irregular, bem como dos terceiros que, como contratados ou partes interessadas, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado ou dele tenham se beneficiado, nos termos do art. 16, §2º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.443/92;</i>	<i>Art. 10º (...) I - relatório do tomador das contas, que deve conter (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016): (...) c) identificação dos responsáveis, compreendendo a qualificação e a individualização das condutas dos agentes públicos que praticaram ou concorreram para a prática do ato irregular, bem como dos terceiros que, como contratados ou partes interessadas, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado ou dele tenham se beneficiado, nos termos do art. 16, §2º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.443/92;</i>

Justificativa: A alteração visa subsidiar o processo de responsabilização nos processos de tomada de contas especial.

5.Alteração do § 5º, art. 10

<i>Texto proposto pela AudTCE</i>	<i>Texto proposto pelo MPTCU</i>
<i>Art. 10 ° (...) § 5° O agente público poderá ser responsabilizado solidariamente pelo dano causado ao erário e/ou apenado com a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 no caso da adoção de medidas meramente protelatórias, entre elas a expedição de notificações desnecessárias, especialmente nos casos em que a anterior seja suficiente para o regular andamento da tomada de contas especial.</i>	<i>Art. 10 ° (...) § 5° O agente público poderá ser responsabilizado solidariamente pelo dano causado ao erário e/ou apenado com a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 no caso da adoção de medidas meramente protelatórias, entre elas a repetição dos atos desnecessários ao regular andamento da tomada de contas especial.</i>

Justificativa: Conferir maior nível de abstração e generalidade ao dispositivo.”

Estando os autos conclusos em meu gabinete, o Tribunal prolatou o Acórdão 978/2024 – Plenário, no qual se expediu determinação à Segecex “*com vistas a incluir, dentre as medidas administrativas prévias à instauração das tomadas de contas especiais, previstas no art. 4° do referido normativo, a adoção de meios de solução consensual*”.

Em cumprimento a tal determinação, AudTCE produziu a manifestação de peça 14, a seguir transcrita, que contou com a anuência da Segecex (peça15):

INTRODUÇÃO

Trata o presente processo de representação administrativa desta Unidade Técnica com o objetivo de promover alterações na IN/TCU 71/2012, em virtude, fundamentalmente, da determinação proferida no item 9.8 do Acórdão 978/2024 – Plenário, com o seguinte teor:

9.8. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie, de forma justificada, no prazo de 90 dias, a conveniência e oportunidade de enviar proposta de alteração da Instrução Normativa TCU 71/2012, a ser submetida ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da reforma deste normativo, com vistas a incluir, dentre as medidas administrativas prévias à instauração das tomadas de contas especiais, previstas no art. 4° do referido normativo, a adoção de meios de solução consensual entre órgãos repassadores e entes subnacionais, quando houver a presença dos requisitos listados a seguir:

- a) instauração da TCE tendo por fundamento a inexecução parcial do objeto ou por execução total sem atingir funcionalidade adequada;*
- b) viabilidade da consecução plena do ajuste;*
- c) inexistência de comprovada má-fé dos responsáveis, caracterizada pela inexistência de desvio, pagamentos indevidos ou outras irregularidades graves na execução do ajuste.*

2. Com a publicação da Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, aliada ao Decreto 9.830/2019, o qual prevê que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores, buscou-se um novo olhar para a resolução de lides dentro da administração pública.

3. Nesse caminho, o TCU instituiu, por meio da Instrução Normativa 91/2022, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob sua jurisdição, com a definição de trâmites e ritos dentro do Tribunal de Contas da União visando alternativas para a solução de problemas de interesse da administração pública.

4. A motivação deste projeto de alteração normativa reside no fato de que a solução consensual representa uma abordagem inovadora e pragmática para enfrentar desafios comuns na

execução de políticas públicas e na gestão de convênios entre órgãos e entidades repassadoras e entes subnacionais.

5. Nesse cenário, a proposta em tela reforça e amplia a compreensão sobre a importância e a aplicabilidade de mecanismos consensuais na gestão pública e na fiscalização de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

ANÁLISE TÉCNICA

Da proposta de inclusão do art. 3º-A ao texto da IN-TCU nº 71/2012, com a previsão de inserção de uma nova seção (Seção I – Da Solução Consensual Prévia à Instauração da Tomada de Contas Especial)

I - Da estrutura normativa

6. Inicialmente, sob o aspecto da estrutura normativa, a inclusão da Seção I, art. 3º-A está sendo proposta dentro do Capítulo I – Das Disposições Preliminares, da IN 71/2012. Tal escolha se deve ao fato de o artigo 3º, caput, dispor, entre outros aspectos, acerca da necessidade de a autoridade competente adotar, antes da instauração da tomada de contas especial, medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano.

7. Dentro do conceito de elisão (de suprimir ou eliminar o dano), visa a presente proposta abrir uma faculdade às partes para avaliar a adoção de solução consensual entre os órgãos/entidades repassadoras e os entes subnacionais para eliminar o dano, no âmbito das medidas administrativas prévias, conforme determinado no item 9.8 do Acórdão 978/2024 – Plenário.

8. Pelo fato de anteceder à instauração da tomada de contas especial, entende-se que a fase das medidas administrativas é a ideal para albergar as novas disposições que tratarão da solução consensual. Tal percepção é reforçada pelo que predispõe o art. 4º da IN 71/2012, ao tratar da instauração do processo administrativo para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário:

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.

9. A exemplo das alterações anteriores pelas quais passou a IN-TCU 71/2012, adotou-se como critério não alterar a numeração dos dispositivos do texto original, a fim de não prejudicar as referências já de longa data utilizadas na aplicação dos institutos da norma.

10. Porém, não passa despercebido o fato de que já houve diversas alterações no normativo em destaque, que possui mais de uma década, e que a alteração substancial proposta poderá levar o Tribunal a optar por uma nova norma, como recomenda a boa técnica legislativa, no caminho do que dispõe o artigo 12 da Lei Complementar 95/1998, ao tratar de alterações legislativas. Essa opção ganha corpo se consideradas ainda as demais propostas de mudanças da IN, objeto deste processo administrativo (peça 7).

II - Dos pilares da proposta de inclusão normativa

11. A proposta em comento, a qual eleva a importância da solução consensual na administração pública, reside em quatro pilares-chaves que merecem ser destacados para uma compreensão mais profunda e abrangente acerca do tema:

II.1 Flexibilidade e Eficiência na Resolução de Impasses

12. A solução consensual oferecerá uma flexibilidade significativa para a resolução de impasses, permitindo que as partes envolvidas encontrem uma saída negociada que atenda aos

interesses mútuos sem a necessidade de recorrer a processos punitivos ou litigiosos prolongados. Isso é particularmente relevante em contextos em que a inexecução ou execução insatisfatória do objeto contratado não decorre necessariamente de má-fé, mas pode ser resultado de desafios técnicos, financeiros ou administrativos.

II.2 Preservação dos Recursos Públicos

13. Um dos princípios fundamentais da solução consensual é a preservação dos recursos públicos. A norma estabelecerá que qualquer acordo deverá garantir a entrega completa e funcional do objeto contratado, sem implicar prejuízo ao erário. Isso significa que a solução adotada deve ser tecnicamente viável e economicamente justificável, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e responsável.

II.3 Transparência e Responsabilidade

14. A exigência de transparência e a prestação de contas são aspectos centrais da solução consensual. A norma requer que o processo de negociação e os termos do acordo sejam públicos, respeitando as informações protegidas por sigilo. Isso promoverá a confiança no processo e assegurará que as partes responsáveis permaneçam cumprindo o dever de accountability perante a sociedade e os órgãos de controle. Além disso, a adoção de solução consensual não exime os responsáveis da obrigação de prestar contas, reforçando o compromisso com a responsabilidade fiscal e administrativa.

II.4 Mecanismo de Salvaguarda

15. A norma também prevê um mecanismo de salvaguarda, estabelecendo que, caso a solução consensual não seja viável ou não seja cumprida nos termos acordados, proceder-se-á com a instauração da tomada de contas especial. Isso serve como um incentivo para que as partes cumpram os termos do acordo e assegura que, mesmo com a tentativa de solução consensual, o interesse público seja preservado.

III - Do texto proposto

16. Passando precisamente ao texto, a alteração normativa busca dar um novo passo em direção ao consensualismo, ao propor um caminho alternativo à tradicional instauração da Tomada de Contas Especial em duas situações específicas, discriminadas no item 9.8 do Acórdão 978/2024 – Plenário: quando há dano preliminar apurado decorrente da inexecução parcial ou; quando há execução total sem funcionalidade adequada do objeto contratado.

*17. O texto abaixo apresenta os novos dispositivos, **em negrito e fonte tamanho 11**, que sugerimos que sejam incluídos ao texto da IN-TCU 71/2012 ou de nova norma que eventualmente venha a substituí-la:*

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

(...)

Seção I

Da Solução Consensual Prévia à Instauração da Tomada de Contas Especial

Art. 3º-A. Nos casos em que o dano preliminar apurado tiver por fundamento a inexecução parcial do objeto ou a execução total do objeto sem o alcance de funcionalidade adequada, poderá ser avaliada a adoção de solução consensual entre os órgãos e entidades repassadoras e os receptores de repasses públicos federais, pessoas físicas ou jurídicas, no âmbito das medidas administrativas prévias.

§1º A solução consensual a que se refere o caput poderá envolver a repactuação de prazos e projetos, nos limites e condições fixados em lei e nesta instrução normativa.

§2º A solução consensual somente será considerada viável quando forem atendidos, em conjunto, os seguintes requisitos:

I - houver possibilidade de consecução plena do ajuste, garantindo-se a entrega do objeto contratado em sua totalidade e com funcionalidade adequada;

II - for constatada a inexistência de má-fé por parte dos responsáveis, caracterizada pela ausência de desfalque, fraude, superfaturamento, apresentação de documentação inidônea ou outras irregularidades graves na execução do ajuste.

§3º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se solução consensual o ajuste realizado, por meio da celebração do termo de solução consensual, entre os órgãos e/ou entidades repassadoras e os receptores de recursos que vise à resolução de impasses que impedem a efetivação da política pública e à conclusão satisfatória do objeto, sem implicar prejuízo ao erário.

§4º O termo de solução consensual terá prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, incluindo o período de execução do objeto, salvo outro prazo previsto em lei, e deverá ser formalizado por escrito e conter, no mínimo:

I – análise técnica detalhada da situação do objeto no momento da proposta de solução consensual;

II – medidas a serem adotadas para a conclusão do objeto e os responsáveis pela sua implementação, comprovando-se a viabilidade técnica e econômica de tais medidas;

III – cronograma físico, prazos e as condições para sua execução;

IV – no caso de obras e serviços de engenharia inacabados, estudo de viabilidade, projeto básico e planilha orçamentária atualizada para conclusão da obra;

§5º Desde que mantida a finalidade original, poderão ser admitidas mudanças nos projetos iniciais de obras ou de serviços de engenharia inacabados, precedidas de análise técnica do órgão repassador, devidamente fundamentadas pelos proponentes e ratificadas pelos signatários da solução consensual;

§6º O prazo total até a formalização do termo de solução consensual, compreendendo o requerimento, apresentação de documentos e atendimento de diligências, não será superior a 180 dias, contados do momento em que a outra parte recebe a manifestação de interesse na solução consensual, sendo que a extrapolação desse prazo resultará na imediata instauração da tomada de contas especial pelo órgão ou entidade repassadora;

§7º O pedido de solução consensual a que se refere o parágrafo anterior deve ser apresentado antes do envio da tomada de contas especial para apreciação do controle interno;

§8º Deverá ser assegurada a transparência do processo de solução consensual, incluindo a publicidade dos termos do acordo e das justificativas para sua adoção, respeitadas as informações protegidas por sigilo.

§9º O acordo de solução consensual deverá prever cláusulas de rescisão unilateral por parte do órgão repassador, em caso de descumprimento das condições estabelecidas ou de constatação de fatos novos que comprometam a execução do objeto conforme acordado.

§10º A adoção de solução consensual não exime os responsáveis da obrigação de prestar contas, nem afasta a apuração das responsabilidades por eventuais danos ao erário.

§11º Durante a vigência do acordo de solução consensual ficam suspensos os prazos de prescrição das pretensões sancionatória e de ressarcimento a cargo do TCU, bem como os prazos previstos no art. 5º, §1º, e art. 11 desta instrução normativa.

§12 O órgão do Poder Executivo responsável pelo Sistema de Gestão de Parcerias da União– SIGPAR poderá editar normas complementares para regulamentar a solução consensual prévia no âmbito do poder executivo, sem prejuízo da possibilidade de os órgãos e entidades repassadoras sob jurisdição deste Tribunal instituírem, em seu âmbito interno, procedimentos e mecanismos para a busca de soluções consensuais, respeitadas as diretrizes traçadas nesta Instrução Normativa, bem como os critérios e orientações já existentes em leis e/ou normas que tratem do tema.

§13 Caso a solução consensual não seja viável, extrapole os prazos definidos nesta instrução normativa ou não seja cumprida nos termos acordados, proceder-se-á com a instauração da tomada de contas especial, conforme previsto nesta Instrução Normativa.

IV – Justificativas e Comentários

18. Por oportuno, considerou-se importante tecer breves comentários acerca dos dispositivos propostos, o que será realizado a seguir.

19. O caput do art. 3º-A introduz a possibilidade de se buscar uma solução consensual entre órgãos/entidades repassadoras e entes subnacionais quando há inexecução parcial ou execução total sem a funcionalidade adequada do objeto contratado. A motivação para este artigo é oferecer uma alternativa à instauração imediata da Tomada de Contas Especial (TCE), permitindo a resolução de problemas de forma mais flexível e colaborativa, com o objetivo de garantir a entrega do objeto contratado e a efetivação da política pública.

20. O §1º estabelece, sem tratar-se de lista exaustiva, a possibilidade de repactuação de prazos e projetos, justificando-se pela necessidade de oferecer alternativas flexíveis e eficientes para a resolução de controvérsias, dentro de um marco legal e normativo que favorece a autocomposição e a prevenção de conflitos.

21. O §2º estabelece critérios específicos para que uma solução consensual seja considerada viável, incluindo a possibilidade de entrega completa e funcional do objeto e a ausência de má-fé por parte dos responsáveis. Os critérios estabelecidos nos incisos I e II estão contemplados nas alíneas “b” e “c” do item 9.8 do Acórdão 978/2024 – Plenário.

22. Já o §3º define o que se entende por solução consensual, sendo este considerado o ajuste, firmado por meio de termo de solução consensual, que vise a resolver impasses e concluir satisfatoriamente o objeto contratado, clarificando o escopo de aplicação das soluções consensuais e enfatizando seu papel na resolução de problemas.

23. O §4º detalha os requisitos mínimos que um termo de solução consensual deve conter, incluindo análise técnica, medidas a serem adotadas, prazos, entre outros. O texto visa garantir que os acordos sejam baseados em uma avaliação rigorosa da situação e em planos concretos e viáveis para a conclusão do objeto, assegurando transparência e responsabilidade na gestão pública.

24. O mesmo parágrafo quarto especifica que, para obras e serviços de engenharia inacabados, o termo deve incluir estudo de viabilidade, projeto básico e orçamento atualizado. Aqui, a justificativa é assegurar que a retomada e conclusão de obras inacabadas sejam baseadas em planejamento sólido e atualizado, evitando a repetição de falhas que levaram à inexecução.

25. Tratando do §5º, este traz solução para a necessidade de adaptar os projetos às realidades e desafios encontrados durante a execução das obras. Esta flexibilidade é crucial para a eficiência e eficácia na gestão de projetos de engenharia, permitindo a incorporação de inovações ou

ajustes necessários para atender melhor aos objetivos da contratação, sem comprometer a qualidade ou a finalidade das obras.

26. No que tange ao §6º, este estabelece um prazo máximo de 180 dias para a formalização do termo de solução consensual, incluindo o requerimento, apresentação de documentos e atendimento de diligências. O fundamento para a fixação deste prazo está na garantia de um processo ágil e eficiente, evitando atrasos que possam comprometer a resolução do problema, a execução da política pública e a responsabilização dos culpados por possível dano causado ao erário.

27. O parágrafo sexto traz ainda diretriz que determina que o não atendimento do prazo estabelecido de 180 dias resultará na instauração imediata da tomada de contas especial pelo órgão ou entidade repassadora. A razão dessa diretriz é assegurar a responsabilização e a continuidade do processo de fiscalização e controle, mesmo em casos em que a solução consensual não progrida conforme o esperado.

28. Sobre o §7º, que estipula que o pedido de solução consensual deve ser apresentado antes do envio da tomada de contas especial para apreciação do controle interno, sua justificativa reside na intenção de promover a resolução de controvérsias de maneira eficiente e preventiva, antes que o processo alcance estágios mais avançados e formalizados de análise e julgamento. Justifica-se, ainda, pela falta de estrutura no TCU para lidar com o volume de possíveis solicitações de soluções consensuais pulverizadas.

29. Quanto ao §8º, determina-se a necessidade de transparência no processo de solução consensual, incluindo a publicidade dos termos do acordo e das justificativas para sua adoção. A motivação do texto é promover a accountability e permitir o escrutínio público das decisões tomadas, respeitando as informações protegidas por sigilo.

30. O §9º prevê a necessidade de cláusulas de rescisão unilateral por parte do órgão repassador em caso de descumprimento das condições estabelecidas ou de constatação de fatos novos que comprometam a execução do objeto. A origem primária do dispositivo visa a oferecer mecanismos para a proteção do interesse público e a integridade dos recursos envolvidos.

31. No mesmo caminho, o §10 esclarece que a adoção de solução consensual não exime os responsáveis da obrigação de prestar contas, tampouco os órgãos repassadores de apurarem as responsabilidades por eventuais danos ao erário. Aqui, a gênese do texto busca manter a proteção do interesse público, a responsabilidade e a transparência na gestão dos recursos públicos, mesmo em contextos de negociação e acordo.

32. No que tange à prescrição, a norma, em seu §11, dispõe que ficam suspensos os prazos de prescrição das pretensões sancionatória e de ressarcimento durante a vigência do acordo de solução consensual, permitindo a implementação da solução consensual sem prejuízo das ações de controle e fiscalização futuras.

33. O §12 indica a possibilidade do órgão do Poder Executivo responsável pelo Sistema de Gestão de Parcerias da União - SIGPAR estabelecer normas complementares no âmbito do executivo federal para tratar da solução consensual prévia à tomada de contas especial. Justifica-se o dispositivo pela necessidade de uma regulamentação operacional pormenorizada e da necessidade de uma instância no âmbito do executivo para auxílio aos seus órgãos setoriais. Instituído pelo Decreto 11.271/2022, o SIGPAR possui esse papel de gestão das parcerias para implementação de políticas públicas de forma descentralizada, e é gerenciado por um órgão central do executivo, hoje, a Secretaria de Inovação e Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

34. O mesmo parágrafo doze informa da possibilidade dos órgãos e entidades repassadoras instituírem procedimentos e mecanismos internos para a busca de soluções consensuais, seguindo as diretrizes da IN 71/2012 e critérios e orientações já existentes em leis e/ou normas que

tratem do tema. A motivação para a inclusão deste parágrafo é a promoção de práticas internas consistentes e eficazes na resolução de impasses, alinhadas com as políticas e normas porventura existentes. Busca-se também, com a proposta, disseminar a busca por soluções consensuais em todos os níveis da federação.

35. Por último, o §13 estabelece que, caso a solução consensual não seja viável, os prazos da IN não sejam observados, ou o acordo não seja cumprido, proceder-se-á com a instauração da tomada de contas especial. Justifica-se o dispositivo para assegurar que, mesmo em casos de falha ou fracasso na negociação e/ou execução do acordo consensual, os mecanismos de controle e responsabilização permaneçam ativos, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos.

Do aditamento da proposta de inclusão do artigo 7-E, inciso IV no texto da IN-TCU 71/2012

*36. Em outra vertente, de forma a deixar mais claro o disposto no art. 3-A, §9º, que trata da prescrição, propõe-se a realização de ajuste pontual no artigo 7-E, inciso IV, a ser incorporado à IN 71/2012. A proposta de complementação, **em negrito**, é a seguinte:*

Art. 7-E. Não corre o prazo de prescrição:

(...)

*IV - no período em que se justificar a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal, **Acordo de Solução Consensual previsto no art. 3-A** ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;*

CONCLUSÃO

37. A adoção de soluções consensuais, conforme norma em discussão, é importante para aprimorar a eficiência e a eficácia da administração pública. Essa abordagem permite a resolução de impasses de maneira mais ágil e menos onerosa, evitando longos processos litigiosos que podem consumir recursos significativos e atrasar a entrega de serviços e obras essenciais à população.

38. Além disso, a solução consensual promove a transparência e a responsabilidade, ao exigir a publicidade dos termos do acordo e das justificativas para sua adoção. Isso reforça o compromisso com a gestão pública eficaz e responsável, garantindo que os interesses da sociedade sejam adequadamente protegidos e promovidos.

39. Entende-se, pois, que a adoção do texto em análise representa um avanço significativo na forma como a administração pública aborda a resolução de controvérsias e a prevenção de conflitos, sobretudo na fase das medidas administrativas, anteriores à Tomada de Contas Especial.

40. Ao estabelecer procedimentos claros e fundamentados para a busca de soluções consensuais, as diretrizes elencadas contribuirão para promover uma gestão mais eficiente, transparente e responsável, alinhada com os melhores interesses da sociedade e com o objetivo de garantir a entrega efetiva de serviços públicos essenciais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) o seu envio à Segecex para análise das novas proposições de alteração normativa, realizadas em cumprimento ao item 9.8 do Acórdão 978/2024-Plenário e posterior encaminhamento para o Exmo. Ministro Relator Walton Alencar, relator da reforma da IN 71/2012;



b) a restituição dos autos à AudTCE para arquivamento, após a apreciação da proposta de alteração normativa e a respectiva publicação, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.

VOTO

Trata-se de proposta de alteração da Instrução Normativa TCU 71/2012 (IN-TCU 71/2012) decorrente da entrada em vigor da Resolução-TCU 344/2022, que regulamentou, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

A IN-TCU 71/2012 dispõe sobre a instauração, organização e encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União. A proposta de alteração dos seus termos foi analisada pela Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e abrange diversos tópicos, tais como a possibilidade de os processos de ressarcimento ao Erário, atingidos pela prescrição, serem arquivados pelos órgãos e entidades de origem, a definição de soluções tecnológicas, para maior transparência e efetividade, quanto à correção da descentralização dos repasses federais, e a responsabilização de agentes públicos que derem causa ou favorecerem a ocorrência da prescrição.

A proposta sugere a criação de um sistema de cadastro de valores prescritos, administrado pelo TCU, a atualização do valor mínimo para instauração da TCE e a distinção entre o arquivamento, com base na prescrição da pretensão de ressarcimento e o que ocorre quando passados mais de dez anos do fato gerador, desde que comprovado o prejuízo à ampla defesa.

Designado relator deste processo, submeti ao colegiado o projeto de alteração da IN-TCU 71/2012, com proposta de abertura do prazo de 15 dias, para o oferecimento de emendas e sugestões, por meio de comunicação ao Plenário, realizada na sessão do dia 1º/11/2023, nos termos do art. 75, §§ 1º e 2º, do RITCU.

Não houve a apresentação de emendas pelos Eminentíssimos Ministros. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, apresentou sugestões, objeto de comentários no decorrer deste voto.

Conclusos os autos em meu gabinete, o Tribunal prolatou o Acórdão 978/2024 – Plenário, da lavra do E. Ministro Jorge Oliveira, em que se expediu determinação à Segecex “*com vistas a incluir, dentre as medidas administrativas prévias à instauração das tomadas de contas especiais, previstas no art. 4º do referido normativo, a adoção de meios de solução consensual*”.

Em cumprimento a tal determinação, AudTCE produziu a manifestação técnica à peça 14, que contou com a anuência da Segecex (peça15). Na instrução, foi proposto que, em casos de inexecução parcial do objeto, ou execução total sem funcionalidade adequada, os órgãos repassadores e os entes subnacionais possam adotar solução consensual, evidentemente, nas hipóteses excepcionais em que há espaço e viabilidade de conclusão de ajuste e ausência de má-fé.

A unidade técnica aduz que o procedimento permitirá a resolução mais eficiente e menos onerosa de impasses, evitando processos litigiosos prolongados e promovendo a gestão pública mais precisa, eficaz e responsável.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

II – Da proposta de nova norma

Acolho, em grande parte, as sugestões apresentadas pela unidade técnica, sem prejuízo das considerações que ora faço no correr deste voto.

Após analisar o quadro normativo existente, considero propícia a oportunidade para a edição de norma nova, atinente aos processos de tomada de contas especial, a fim de evitar inexoráveis dubiedades, a partir das muitas e seguidas alterações e inclusões já feitas, em momentos diversos, ao

longo dos anos. Com tantas alterações propostas, somadas às modificações anteriores, já incorporadas à IN 71/2012, a norma estava a correr o risco de transformar-se em verdadeira colcha de retalhos, com vasta quantidade de artigos inseridos entre as seções já existentes, repetições, sem a numeração ideal, algo passível de correção com a edição de nova instrução normativa, com organização lógica e sequencial dos assuntos tratados, incluindo os novos temas propostos pela unidade técnica.

No voto, farei menção aos artigos do texto da norma atual, para facilitar a referência às propostas da unidade técnica, e informarei o artigo correspondente na nova norma proposta.

III – Do Banco de Arquivamento por Prescrição

Quanto às principais inovações sugeridas pela AudTCE, destaco a inclusão de nova seção na IN-TCU 71/2012, tratando, especificamente, do arquivamento de processos, nos quais a configuração da prescrição ocorreu ainda no âmbito dos órgãos responsáveis pela tomada de contas, isto é, em momento anterior à chegada do processo ao TCU.

Na proposta original da unidade técnica, havia a inclusão dos artigos 7-A a 7-G, os quais reproduziam dispositivos constantes da Resolução-TCU 344/2022. De acordo com a proposta, tais processos seriam cadastrados em banco de “processos prescritos” e já não seriam enviados ao TCU para apreciação das tomadas de contas especiais. Na nova norma, a seção que trata do tema se inicia no art. 8º e vai até o art. 10.

A ideia de criar sistema que possibilite o cadastro de processos considerados prescritos pelos órgãos e entidade de origem está fundamentada nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, com o objetivo de permitir a atuação célere da Corte, em face das inovações judiciais ocorridas.

De fato, a partir do julgamento pelo STF do Tema 899 da repercussão geral, que considerou prescritível o débito apurado pelos Tribunais de Contas - revertendo, inteiramente, sob a mesma base legal e constitucional, a jurisprudência do próprio STF e do TCU, bem como todo o sistema jurídico anterior - estima-se que **centenas de milhares de processos tornaram-se automaticamente prescritos, ainda na fase interna**, ou seja, sem nenhuma apreciação da correção da aplicação dos recursos públicos federais. Isto significa que, tivesse o administrador desviado a totalidade dos recursos, ainda assim, nada poderia fazer o controle, porque, segundo o STF, tudo estaria prescrito. Disso decorre que, com a só penada do juiz supremo, no âmbito de toda a Administração, surgiram dúvidas, que de pouco a pouco vão sendo esclarecidas.

Para melhor exemplificar a gravidade do cenário atual, **apenas no âmbito do FNDE**, vinculado ao Ministério da Educação, a AudTCE estimou que **há 135.426 processos prescritos**, conforme informação recentemente prestada ao Tribunal em reunião técnica. Isso demonstra, de forma cabal, a absoluta imprestabilidade do sistema, que prevê o repasse de bilhões de reais de recursos públicos, sem nenhuma capacidade de avaliar se eles foram corretamente aplicados. Não somente isto, livra do julgamento do TCU os gestores que não tiveram os processos de aplicação de recursos públicos federais aprovados no âmbito administrativo, processos que, por suas naturais complexidades, não haviam ainda sido encaminhados ao TCU. E essa é apenas amostragem do que ocorre no âmbito de toda a Administração.

Já especificamente nesta Corte, a Secretaria-Geral de Controle Externo realizou a produção de conhecimento intitulada “Estudo Estatístico de Processos Prescritos”, no bojo deste TC 008.850/2023-2, a partir da qual se verificou que houve o reconhecimento de **prescrição em 2.098 processos julgados pelo TCU entre 12/10/2022 e 31/12/2023**.

Diante desse cenário, cabe ao TCU reduzir os impactos causados pela referida mudança de jurisprudência do STF e concentrar seus esforços nos processos que ainda não prescreveram.

É causa de certo receio modificar a sistemática realizada por esta Corte, de julgamento individual dos processos prescritos, em favor do mero registro e monitoramento, tal como proposto pela unidade técnica. No entanto, a nova interpretação imposta pelo STF exige a modificação da forma com que são despendidos os recursos humanos e materiais em processos que não apresentarão nenhum retorno à sociedade.

Se, por um lado, com as seguidas decisões do STF, centenas de milhares de processos, em que se apuram desvios de recursos públicos federais, já não podem, nem mesmo, ser objeto de análise do TCU, por outro lado, impõe-se, nesse contexto, a adoção de medidas práticas de racionalidade administrativa.

Nos artigos 7-A a 7-J, constantes da minuta proposta pela AudTCE (peça 4, p. 4-7), foram tratados conceitos e regras atinentes à prescrição quinquenal e intercorrente, com detalhamento dos respectivos marcos inicial e final, causas interruptivas e suspensivas, dentre outros elementos definidores desses institutos.

Ocorre que o assunto já está plenamente disciplinado na Resolução TCU 344/2022, o que prescindiria do tratamento da matéria no âmbito da Instrução Normativa. Ao fixar esses conceitos, tanto na IN quanto na Resolução, tem-se que eventual alteração precisaria ocorrer em normas distintas, o que não é a melhor solução. Não desconheço que o alcance da Resolução é interno, enquanto o alcance de Instruções Normativas é externo, mas não há impeditivo para que uma norma remeta à outra, a fim de dar maior coesão ao sistema normativo.

A melhor técnica legislativa é, sem dúvidas, a remissão aos prazos, marcos iniciais e hipóteses de interrupção previstos na própria Resolução-TCU 344/2022, ou em norma que a suceder, o que é feito no art. 8º da nova norma proposta. Essa técnica permite que a Instrução Normativa se mantenha atualizada e em harmonia com as diretrizes mais recentes, sem a necessidade de alterações textuais a cada mudança normativa. Isso confere maior dinamismo e efetividade ao controle externo, evitando lacunas temporais entre a edição de nova resolução e a atualização da IN.

Tampouco se revela adequado deixar ao jurisdicionado a aplicação desses dispositivos.

Se já não é incomum que, no âmbito do TCU e dos tribunais superiores, haja posições divergentes entre os magistrados, acerca da ocorrência da prescrição, ante a complexidade da matéria, ou dos gestores envolvidos, o que dizer de dezenas ou centenas de gestores analisando atos interruptivos de prescrição de milhares de processos.

Exigir do gestor esse tipo de análise é contraproducente, além de representar riscos ao controle externo, principalmente relacionados a eventual interpretação incorreta de marcos e hipóteses de interrupção e ao indevido incentivo à paralisação de processos próximos de serem prescritos.

Assim, o registro de processos em um “banco de prescritos” deve ocorrer apenas em situações restritas, claras e de verificação objetiva, prevista no art. 9º, ao invés de tudo arquivar, simplesmente.

Nesse ponto, esclareço que a **inclusão, ou não, de processo no “banco de prescritos” não é decisão definitiva, nem gera direitos aos responsáveis arrolados**, sendo esta, competência constitucional exclusiva do Tribunal de Contas da União, a quem cabe declarar ou não a prescrição nos processos que envolvem recursos públicos federais.

Por tal razão, proponho a inclusão de dispositivo (art. 9º, § 4º) que prevê o arquivo provisório dos processos cadastrados no Banco por três anos, período após o qual devem ser considerados definitivamente arquivados.

O cadastramento de processos no referido sistema só poderá ocorrer no caso de os requisitos da norma ora proposta serem, na íntegra, atendidos, o que, de fato, gera a presunção de prescrição. Contudo, essa presunção pode ser afastada, caso o Tribunal ordene a instauração ou reabertura da TCE e verifique que a prescrição não ocorreu.

Sendo assim, nos casos em que houver dúvidas por parte do gestor, o processo deve ser enviado a esta Corte e, exatamente por isso, é que se pode adotar critérios mais objetivos e conservadores, a fim de proteger o Erário de arquivamentos indevidos. Isso não traz nenhum prejuízo aos responsáveis arrolados, pois lhes será permitido demonstrar a prescrição no bojo do processo de TCE perante este Tribunal.

Assim, a fim de evitar interpretações errôneas por parte dos gestores e, ao mesmo tempo, assegurar que apenas os processos inequivocamente prescritos sejam cadastrados no sistema, é imprescindível que a Instrução Normativa fixe critérios claros e objetivos para o registro desses processos. Tais critérios são fundamentais para garantir que o arquivamento de processos seja realizado de maneira criteriosa, diminuindo-se o risco de arquivamentos infundados.

Nesse sentido, proponho que apenas **processos paralisados por mais de cinco anos** possam ser inscritos no Banco de Prescritos, desde que **não haja informações** acerca da existência de fiscalização por outros órgãos.

O texto da norma esclarecerá que **serão considerados paralisados os processos que não tiveram a análise das contas iniciada ou**, após o seu início, não tenham tido **movimentação processual relevante**.

Não serão consideradas como movimentações relevantes o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram, de modo relevante, nas análises das tomadas e prestações de contas.

Adotado esse critério, tem-se a possibilidade de análises mais objetivas, por parte do órgão responsável pela instauração, a fim de verificar os processos com paralisação superior a cinco anos, nos quais **não haja informação de processos correlatos em outros órgãos**.

Tal procedimento mostra-se suficiente e prudente, uma vez que, ao analisar as causas interruptivas da prescrição, previstas na Resolução-TCU 344/2022, nota-se que apenas as três primeiras hipóteses são aplicáveis aos processos de prestação de contas analisados pelos jurisdicionados, todas de verificação objetiva, quais sejam a interrupção: “*I - pela notificação [...]*”; pela “*II - [...] apuração do fato*”; e pela “*III - [...] tentativa de solução conciliatória*”.

Assim, se o processo de prestação de contas ficou paralisado por mais de cinco anos – sem nenhum ato de notificação, apuração ou conciliação praticado – a única hipótese de interrupção da prescrição é a existência de apurações correlatas realizadas por outros órgãos. Se tais apurações não foram registradas no processo, o gestor não será responsabilizado caso realize a inscrição no sistema.

Também é possível que haja informações, nos processos paralisados, de fiscalizações **posteriores**, realizadas pela CGU, ou por outros órgãos de controle. Nesses casos, o processo não deve ser inscrito no sistema de arquivamento, uma vez que a análise da prescrição precisará levar em consideração os eventuais atos de apuração realizados por esses órgãos, aumentando a complexidade da análise, o que ora se busca evitar. Esses processos devem ser normalmente enviados ao TCU.

Caso a conclusão da fiscalização de outro órgão seja anterior ao processo administrativo e tenha motivado a sua instauração, tal fato não impedirá o cadastramento no sistema, havendo posterior paralisação superior a cinco anos.

Embora o critério limitado a processos paralisados não abarque a totalidade dos casos a serem considerados prescritos, espera-se que a sua adoção proporcione maior transparência e previsibilidade nas ações dos jurisdicionados, contribuindo para a eficiência administrativa e para o fortalecimento do controle externo.

É certo que um processo pode estar prescrito ainda que não tenha ficado paralisado por cinco anos, mas entendo mais prudente correr o risco de receber, no âmbito do TCU, uma quantidade maior de processos, ante a diminuição das hipóteses de arquivamento, do que delegar, por completo, a análise de marcos iniciais e interruptivos da prescrição aos órgãos jurisdicionados.

Também, por esse motivo, não acolhi a proposta da unidade técnica de incluir, dentre os critérios de arquivamento, os casos de prescrição intercorrente. Na verdade, haveria até mesmo incentivo ao gestor mal-intencionado para postergar determinadas análises por mais de três anos, pois deixaria de haver a obrigatoriedade de analisar tais processos.

Além disso, o prazo da prescrição intercorrente só começa a fluir após o primeiro marco interruptivo da prescrição quinquenal, o que pode ser outra análise complexa, em diversos casos.

Assim, o melhor encaminhamento é o desincentivo à prescrição intercorrente, deixando claro que a sua ocorrência – assim como a da quinquenal – **nos casos de dolo ou culpa grave, será punida, e os agentes responsáveis por ela serão condenados em débito**, informação que é clara nos artigos 8º, parágrafo único, e 32, parágrafo único.

Ademais, incluí dispositivo (art. 9º, § 5º) que prevê limite temporal para o cadastramento de processos no mencionado banco de prescritos. Apenas processos cujo prazo final de prestação de contas tenha se encerrado até o dia 31/12/2024 poderão ser cadastrados no referido sistema.

A ideia é evitar que processos próximos de prescreverem sejam negligenciados e, ao mesmo tempo, deixar claro que, **doravante, não se aceitará que a desídia dos repassadores resulte em prescrição da pretensão ressarcitória da União, devendo ficar clara a mensagem de que os órgãos e entidades precisam dar andamento aos seus processos**, não os deixando, em hipótese nenhuma, sucumbir à prescrição.

O referido prazo poderá, eventualmente, ser revisto ou atualizado, mas espera-se que a Administração Pública e os órgãos de controle atualizem suas ferramentas para conseguirem dar vazão às análises de prestação de contas, resguardando o Erário. Assim, o referido **banco de prescritos deve ser visto como solução transitória**, não como algo perene. É na prevenção à prescrição que haverá o verdadeiro ganho para o controle externo. A adoção de medidas preventivas, contudo, será objeto de seção específica.

Ademais, incluí, por prudência, **a vedação ao cadastro de processos com valor histórico superior a cinquenta vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial**, que ora proponho ser atualizado para R\$ 120.000,00. Com isso, processos em que o débito seja maior que R\$ 6.000.000,00, em valores históricos, não poderão constar do banco de processos prescritos.

Por fim, registro que a Secretaria de Controle Externo, por meio de sua unidade especializada em tomada de contas especial, realizará o acompanhamento contínuo das informações constantes no Banco de Arquivamentos por Prescrição, mitigando riscos de cadastro de processos fora das hipóteses permitidas. A par disso, proporá ações de controle para evitar ocorrências reiteradas de prescrições, bem como poderá realizar fiscalizações no intuito de punir gestores que se utilizem do Banco para favorecer interesses de terceiros.

IV – Da prevenção à prescrição

As medidas descritas na seção anterior revelam-se oportunas e convenientes para promover a gestão eficiente e racional dos processos claramente prescritos. Não deixa de ser um reconhecimento da situação geral e da limitação dos recursos que o TCU possui para lidar com esse imenso passivo.

Com o novo modelo de ação, decorrente do julgamento do Tema 899 pelo STF, o TCU deve agir preventivamente e exigir que a Administração Direta e Indireta também assim o faça, inovando seus procedimentos, para atingir finalidades de interesse público.

O TCU tem decisões reconhecendo a ocorrência da prescrição ainda na fase interna de tomadas de contas especiais, com esteio na Lei 9.873/1999, que trata da prescrição em toda a administração pública federal, direta e indireta, que passou a ser aplicável também aos processos de controle externo. Assim, não pode o TCU assistir passivamente ao arquivamento massivo de processos que nem sequer serão enviados ao Tribunal.

Necessário, portanto, adotar medidas preventivas, que imponham aos jurisdicionados a implementação de práticas que evitem o cenário de prescrição generalizada. Diante do tamanho dos passivos processuais, há de mister que o TCU atue proativamente, liderando a modernização e a racionalização dos processos que culminam com o envio das TCEs ao Tribunal.

O uso de sistemas e tecnologias avançadas se mostra imperioso para que, com o uso da inteligência de dados, sejam adotadas medidas eficazes para o resguardo do Erário. Ocorre que, ainda hoje, muitos órgãos sequer utilizam sistemas que registrem os valores repassados e permitam análise gerencial acerca dos dados cadastrados.

Exemplo notório disso ocorre na área da saúde. Com muitas transferências fundo a fundo, não há transparência acerca do destino dos recursos federais. Em muitos casos, os dados são registrados apenas em documentos em formato PDF, o que dificulta ou impossibilita a extração e o adequado tratamento das informações.

Acerca do tema, no Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020, aprovado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, registra o seguinte:

Questão relevante atinente a esses recursos diz respeito às possibilidades de avanço na transparência ativa, comparabilidade e rastreabilidade da aplicação dessas verbas de natureza federal, tal como passou a exigir o art. 163-A da Constituição Federal.

As normas infralegais editadas pelo Ministério da Economia, porém, restringem o uso de importantes ferramentas tecnológicas - como a Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto 10.035/2019, e o ComprasNet - ao acompanhamento das transferências voluntárias, **deixando à margem de qualquer monitoramento e avaliação por instrumentos racionais os recursos de natureza federal repassados** segundo critérios objetivos que os classificam como transferência obrigatória, ainda que constituam a maior parte dos repasses federais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A **omissão do Poder Executivo em adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis** para monitorar a aplicação dos recursos federais, repassados a título de transferência obrigatória, enseja a expedição de recomendação para adoção de medidas visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, seja nas obrigatórias, salvo naquelas em que não se mantém a natureza federal do recurso.

Essa questão foi objeto da seguinte **recomendação** no referido Parecer Prévio:

Ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de **mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal** vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adote as medidas necessárias para **assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais**, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal. (4.1.1.3);

Pouco ou nada se avançou nesse sentido, consoante evidenciado pelo teor do item 9.1.2 do Acórdão 2.077/2023-TCU-Plenário, relator o E. Ministro Augusto Nardes:

9.1. determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias [...] remeta ao Tribunal plano de ação com vistas a solucionar questões abaixo que **impactam diretamente os processos de trabalho de análise de prestações de contas** de transferências voluntárias, de adoção das medidas administrativas previstas no art. 3º da IN/TCU nº 71/2012 e de autuação e instrução de tomada de contas especial: [...]

9.1.2. **impossibilidade** de extrair de forma célere, automatizada e individualizada por secretaria finalística, a partir do Relatório Anual de Gestão (RAG), ou qualquer outro instrumento, **informações sobre o resultado da aplicação dos recursos transferidos a estados e municípios;**

Esse cenário é fator preponderante para que muitos processos nem sequer sejam enviados ao TCU no tempo adequado, privando esta Corte de efetivamente exercer sua competência constitucional, contribuindo para o imenso passivo de prestação de contas anteriormente mencionado.

Para combater esse cenário catastrófico, acrescento na IN seção que trata especificamente da **prevenção à prescrição, o que se dará, principalmente, por meio de sistema criado e gerido pelo TCU**, com informações suficientes sobre a situação dos repasses realizados por órgãos e entidades federais.

A seção de prevenção estabelece a criação de sistema que funcionará de forma integrada ao *Transferegov*, importando automaticamente os dados nele cadastrados. Para os casos de órgãos que não utilizam essa plataforma, são listados os dados mínimos que devem ser obrigatoriamente preenchidos pelos repassadores, tais como datas relevantes, valores, objeto dos repasses, dados dos convenientes, dentre outros.

O TCU enfrenta o desafio de lidar com vasta quantidade de dados provenientes de uma multiplicidade de órgãos e entidades. A heterogeneidade dos sistemas em uso por esses órgãos impõe complexidade adicional na consolidação, análise e acompanhamento das informações necessárias à execução efetiva de suas atribuições.

Por isso, o sistema deverá também permitir o envio em lote de processos por meio de arquivos. Toda a questão será remetida à portaria da Presidência do Tribunal, tão logo o sistema esteja pronto para receber os dados. Tal norma estabelecerá a padronização nesse envio massivo de dados e terá o objetivo de assegurar que os dados extraídos dos sistemas em uso nos diferentes órgãos possam ser enviados ao TCU de forma eficiente, consistente e organizada. A ideia é que haja a possibilidade de importação de dados de formatos padronizados e amplamente aceitos para intercâmbio de dados, como CSV (*Comma-Separated Values*), JSON (*JavaScript Object Notation*) e/ou outros a serem definidos. A portaria da Presidência também deverá estabelecer regra de transição, permitindo o avanço gradual das obrigações de preenchimento do referido sistema.

Além disso, ao eximir as transferências já cadastradas no *Transferegov* de novo cadastramento, tem-se incentivo aos órgãos para manterem cadastro em plataforma que efetivamente conceda ao TCU e à sociedade pleno e efetivo acesso aos dados necessários ao controle externo e social.

O sistema possuirá funcionalidades analíticas para que o TCU possa mapear os processos mais críticos e aqueles sujeitos à prescrição, permitindo atuação mais efetiva, com base na inteligência de dados. Por fim, constará da norma a possibilidade de o TCU regulamentar, por meio de portaria, os procedimentos e prazos para alimentação e atualização, constante dos dados no novo sistema proposto.

Outra funcionalidade fundamental é a obrigatoriedade do cadastro, pelo repassador dos recursos, do endereço eletrônico, físico e telefônico dos agentes responsáveis pela prestação de contas dos recursos repassados. A Administração Pública e o Controle Externo não podem ficar alheios aos substanciais desenvolvimentos ocorridos na área das comunicações. Passa a ser dever do prestador de contas, do responsável, gestor dos recursos públicos, manter atualizados todos os seus dados, sob pena de sobre ele recair o ônus da ineficácia de qualquer comunicação processual.

Por sua vez, deverão os órgãos repassadores informar aos gestores que é da exclusiva responsabilidade deles a atualização dos referidos dados nos cadastros devidos, bem como deverão os órgãos repassadores cadastrar eventuais atualizações de dados no sistema do TCU. A ausência dessa informação, ou a informação deliberadamente errada, ou não atualizada, implica a consideração de perda da presunção de boa-fé por parte do gestor, já não sendo possível cogitar de nulidades em face do não conhecimento de informações processuais.

Os dados eletrônicos, físicos e telefônicos, a par dos meios tradicionais, poderão ser utilizados pela Administração para comprovar a veracidade das comunicações aos gestores, atestando-lhes o recebimento. Dentre esses meios, obviamente, incluem-se as comunicações realizadas por meio de whatsapp, emails e outros instrumentos.

Não deixa de ser uma ignomínia, atentando contra a inteligência, em um momento em que as comunicações são instantâneas, em qualquer parte do mundo, se alegue o desconhecimento de atos do processo, para o efeito de provocar-lhe a nulidade, ou o atraso dos atos processuais. Essa exigência é parte do esforço para que, em hipótese alguma, se admita que processo envolvendo omissão seja arquivado por prescrição, em razão de falha nas comunicações, ou anulações, a pretexto de nulidades de citação e/ou comunicações.

Não se pode admitir que situação reprovável, que priva totalmente o TCU de ter acesso às informações relativas à execução física e financeira do repasse, fique impune. Em termos de análise, tem-se procedimento muito mais simples nos casos de omissão, pois não há dados e documentos a serem examinados e/ou fiscalizados, tratando-se de processo plenamente padronizável, o que lhe torna injustificável a prescrição.

Nesse sentido, a proposta é que o sistema envie ao responsável pela prestação de contas (tanto ao órgão ou entidade conveniente quanto ao gestor) notificação eletrônica acerca da omissão, de forma automática e no dia seguinte ao final do prazo para prestação de contas. Persistindo a omissão por 30 dias após o envio da primeira notificação, um alerta deve ser direcionado ao tomador de contas para que, em até 30 dias, envie nova e última notificação aos endereços físicos cadastrados junto à Receita Federal do Brasil. Realizada a notificação, a instauração da tomada de contas especial deve ocorrer no prazo máximo de 60 dias, respeitado o prazo máximo de 120 dias previsto no art. 4º, §1º, I. A ausência de instauração pode gerar a aplicação de multa ao repassador dos recursos, responsável pelo ato.

Destaco, ainda, que a proposta de IN trazida pela AudTCE contém avanços na prevenção à prescrição, dentre os quais merecem registro a previsão da necessidade de os órgãos repassadores de recursos federais manterem atualizadas, a partir de 2024, informações gerenciais sobre a situação dos repasses realizados (ideia incorporada ao sistema acima descrito); e a identificação dos responsáveis pela irregularidade apurada no processo de tomada de contas especial.

No tocante ao aprimoramento das exigências de identificação dos responsáveis no âmbito das apurações conduzidas na fase interna da tomada de contas especial, observa-se que os órgãos instauradores costumam falhar em arrolar apenas os agentes públicos, deixando de responsabilizar terceiros que também concorrem para a prática do ato irregular ou dele se beneficiam, tais como as sociedades empresariais envolvidas nas irregularidades.

Visando a sanar referida impropriedade, foi proposto o detalhamento da norma, alterando o art. 10, inciso I, alínea “c”, para deixar **expressa a necessidade de indicação de todos os responsáveis, sejam servidores, empregados públicos, políticos, particulares ou empresas** que, por ação ou omissão, contribuíram para o dano objeto de ressarcimento. Acolho essa sugestão, que passa a ser adotada no art. 18 da nova norma.

Assim, o texto proposto apenas reforça o comando legal, no sentido de que o tomador de contas deve obrigatoriamente incluir, no polo passivo da TCE, todos os sujeitos que claramente concorreram para a prática do dano, incluindo-se o terceiro contratado, sob pena de responsabilização solidária caso tal omissão dê causa à prescrição.

V – Das sugestões do MPTCU

Diante do encaminhamento anteriormente proposto, deixo de analisar as sugestões do MPTCU que se relacionavam à prescrição, uma vez que a IN passará a apenas remeter o tema à Resolução que trata da matéria, deixando de fixar os conceitos questionados.

Aceito, por outro lado, as sugestões relativas aos arts. 6º, II; e 10, I, “c” (art. 18 da nova norma), uma vez que, embora não modifiquem a essência do que foi proposto, de fato, conferem maior clareza à norma. Por tal razão, passo a adotar, para esses itens, a redação sugerida pelo *Parquet*, o que inclui manter inalterado o art. 6º, II.

Acolho, ainda, as ponderações acerca dos prazos para instauração da TCE, previstas no art. 4º, §1º, e adoto como limites os prazos de 180 dias para casos de omissão e 360 dias nos demais casos.

Por fim, acolho as considerações relativas ao art. 3º, § 2º, IV – inicialmente proposto pela unidade técnica – embora passe a tratar do tema dos dados a serem enviados pelos repassadores na seção que trata do sistema de prevenção à prescrição, artigos 11 a 13 da nova norma.

VI - Da solução consensual

Além das propostas já examinadas, cumpre analisar a determinação contida no item 9.8 do Acórdão 978/2024-TCU-Plenário, que demandou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a avaliação da conveniência e oportunidade de incluir, dentre as medidas administrativas **prévias à instauração das tomadas de contas especiais**, a adoção de meios de solução consensual entre órgãos repassadores e entes subnacionais.

Em atendimento a essa determinação, a AudTCE apresentou proposta de alteração da IN-TCU 71/2012, com a inclusão do artigo 3º-A, criando a Seção I (Da Solução Consensual Prévia à

TCE). A proposta faculta às partes a possibilidade de avaliar a solução consensual para a resolução de conflitos, na fase de medidas administrativas **anteriores** à instauração do processo de TCE.

Em que pese o louvável trabalho apresentado, a proposta extrapola o escopo da determinação exarada e do âmbito da instrução normativa em alteração. Não compete ao TCU disciplinar eventual procedimento de solução consensual entre órgãos repassadores e entes subnacionais. Tais procedimentos, prévios à instauração da TCE, não são objeto de apreciação pelo Tribunal, nem contam com a participação da Corte em sua elaboração. Ademais, a norma tem por escopo a mera instauração, organização e encaminhamento dos processos de TCE.

Para atender ao Acórdão 978/2024-Plenário, basta a previsão de adoção, onde cabível, de meios de solução consensual como medida prévia à instauração da TCE, limitando a regulação ao mínimo necessário para preservar as competências dos órgãos repassadores e as desta Corte.

Visando à garantia de um processo ágil e eficiente, também estabeleço, onde cabível, o prazo máximo de 120 dias para a formalização do termo de solução consensual, restando expresso que a solução consensual deve ser proposta **antes** do envio da tomada de contas especial para apreciação do controle interno.

Importante ressaltar que a norma não exime os gestores de prestar contas, tampouco os órgãos repassadores de apurar responsabilidades por danos ao Erário. Como medida de salvaguarda, há comando para que **a TCE seja instaurada se a solução consensual não for viável, ultrapassar os prazos estabelecidos, ou não for cumprida conforme acordado.**

Feitos esses ajustes, quanto aos demais pontos, acolho a proposta inicial relativa à inclusão do art. 3º-A da IN-TCU 71/2012, e a incorporo como o art. 24 da nova norma.

VII – Das demais propostas da Unidade Técnica

Para além das propostas já examinadas, também acolho as trazidas pela AudTCE no sentido da atualização do valor mínimo para a instauração das tomadas de contas especiais, fixado em R\$ 100 mil desde 2016. Com isso, salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de TCE se o valor do débito for inferior a R\$ 120 mil, bem como se o valor for inferior ao limite de R\$ 20 mil, para fins de somatório de débitos de um mesmo responsável, em consonância com o previsto na Portaria Normativa AGU 90/2023.

Conforme simulações e justificativas apresentadas, tais parâmetros trarão maior racionalidade ao fluxo de processos na Administração Pública Federal, reduzindo custos operacionais para a análise de feitos de baixo valor, que podem ser adequadamente tratados por outros meios.

Quanto à proposta de instituir período de transição de 360 dias após a publicação da norma para que os órgãos evitem a prescrição em processos já abertos (art. 32), acrescento parágrafo único com a ressalva de que o dolo e a culpa grave já podem ser punidos, pois a Resolução-TCU 344/2022 já foi amplamente divulgada e já deixava clara, no seu art. 13, §2º, a possibilidade de responsabilização de gestores por ações e/ou omissões que levassem à prescrição. A ressalva é importante para não gerar espécie de carta branca a eventuais gestores mal-intencionados, *in verbis*:

§ 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.**

Por fim, aceito integralmente as propostas da AudTCE que não foram objeto de comentário específico, embora com os ajustes de numeração decorrentes da proposta de novo ato normativo.

Feitas essas considerações, manifesto-me favoravelmente à aprovação do projeto de instrução normativa, na forma do texto anexo.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2469/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.462/2023-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de projeto de instrução normativa destinada a alterar a Instrução Normativa – TCU 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. aprovar o projeto de instrução normativa, na forma do texto anexo;
 - 9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução normativa aprovada à Casa Civil da Presidência da República, à Controladoria-Geral da União, ao Conselho Nacional de Justiça, e ao Conselho Nacional do Ministério Público; e
 - 9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.
10. Ata nº 47/2024 – Plenário.
 11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.
 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2469-47/24-P.
 13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU 98, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2024

Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências constitucionais, legais e regimentais e do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

Considerando que compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade com dano ao Erário, nos termos da Constituição Federal, art. 71, inciso II; da Lei nº 8.443, de 1992, arts. 1º, inciso I, 8º e 9º; e do Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, e 197;

Considerando que é dever do administrador público federal adotar todas as medidas imediatas, com vistas ao ressarcimento do dano ao Erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas da União;

Considerando que o Tribunal de Contas da União, na condição de órgão julgador dos processos em que se apura a ocorrência do dano ao Erário, somente deve ser acionado após a autoridade administrativa competente ter adotado, sem sucesso, as medidas administrativas necessárias à caracterização ou elisão do dano;

Considerando que os processos de ressarcimento do dano ao Erário devem pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa, da boa-fé e do contraditório;

Considerando a necessidade de adequação das normas ao novo entendimento do STF, relativo às prescrições das pretensões punitivas e de ressarcimento, bem como aos estudos e às conclusões apresentadas no processo TC-008.462/2023-2;

Considerando a necessidade de instrumentos mais céleres de ação, para a tramitação e julgamentos das tomadas de contas especiais, nos novos prazos estabelecidos pelo STF;

RESOLVE:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A instauração, a organização e o encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º Tomada de contas especial 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.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, incluindo, quando couber, a adoção da solução consensual prevista no art. 24 desta norma.

Parágrafo único. Na hipótese de ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades de que não resultem dano ao Erário, a autoridade administrativa ou o órgão de controle interno deverão representar os fatos ao Tribunal de Contas da União.

CAPÍTULO II DA INSTAURAÇÃO

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 fins colimados, 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.

Seção I Dos pressupostos

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao Erário.

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

Seção II Da dispensa

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

I - o valor do débito for inferior a R\$ 120.000,00, considerando o modo de referência disposto no § 3º deste artigo;

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

§ 1º A dispensa de instauração de tomada de contas especial de valor inferior ao estabelecido no inciso I do caput não se aplica aos casos em que o somatório dos débitos de um mesmo responsável atingir o referido valor no âmbito do próprio repassador dos recursos ou, cumulativamente, em outros órgãos e ou entidades da Administração Pública Federal.

§ 2º Para efeito do somatório mencionado no § 1º, devem ser desconsiderados os débitos que, por responsável, são inferiores ao limite de R\$ 20.000,00 previsto na Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, que regulamenta o art. 1º-A da Lei nº 9.469/1997 e o art. 19-D da Lei 10.522/2002.

§ 3º. A dispensa de instauração de tomada de contas especiais, conforme previsto no inciso I do caput, não exige a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

§ 4º Para fins da aplicação do inciso I do caput, deverá proceder-se do seguinte modo:

I - no caso de o fato gerador do dano ao Erário ser anterior ou com data coincidente a 1º de janeiro de 2024, o valor a ser comparado com o limite estipulado no inciso I será o original atualizado monetariamente até essa data;

II - no caso de o fato gerador do dano ao Erário ser posterior a 1º de janeiro de 2024, o valor a ser comparado com o valor-referência definido no inciso I deste artigo será o valor original do débito, sem atualização monetária.

Seção III

Do arquivamento

Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I - recolhimento do débito nos termos do art. 15;

II - comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

III - subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 120.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. As hipóteses que justificam o cadastramento no Banco de Processos Prescritos, previstas no art. 9º, não autorizam o arquivamento no âmbito do próprio órgão, sendo obrigatório o registro previsto no art. 10.

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.

Seção V **Do Sistema de Prevenção à Prescrição**

Art. 11. Fica instituído o Sistema de Prevenção à Prescrição, funcionalidade a ser gerida

pelo TCU com o objetivo de registrar os dados relativos aos repasses de recursos federais realizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e realizar notificações preventivas aos responsáveis pela prestação de contas desses recursos.

§ 1º O Sistema de Prevenção à Prescrição deverá conter, no mínimo, as seguintes informações sobre os repasses, a serem enviadas pelos órgãos repassadores:

- I - dados do órgão repassador;
- II - dados do beneficiário ou conveniente;
- III - valores repassados;
- IV – datas de vigência inicial, de renovação, quando houver, e da efetiva transferência dos recursos;
- V - objeto e finalidade do repasse;
- VI – prazos para prestação de contas parcial e final;
- VII – datas da efetiva prestação de contas e de sua análise
- VIII - endereço físico, telefônico e eletrônico dos responsáveis pela prestação de contas.

§ 2º O TCU regulamentará, por meio de portaria da Presidência do Tribunal, os procedimentos e prazos para o envio e/ou preenchimento das informações no Sistema de Prevenção à Prescrição.

§ 3º Os repasses já cadastrados na plataforma *Transferegov* serão automaticamente importados para o Sistema de Prevenção à Prescrição, dispensando nova inserção dos dados relativos a tais repasses.

§ 4º Para os órgãos e entidades que não se utilizam do *Transferegov*, o sistema exigirá a inserção obrigatória dos dados listados no §1º deste artigo, assegurando que todas as informações necessárias para a prevenção da prescrição estejam disponíveis para análise e ação tempestiva.

§ 5º Será permitido o envio em lote de processos ao Sistema de Prevenção à Prescrição por meio de arquivos em formatos padronizados, o que será regulamentado pela portaria mencionada no §2º deste artigo.

§ 5º A portaria mencionada no §2º deste artigo também estabelecerá regra de transição, a qual descreverá o avanço gradual das obrigações de preenchimento do sistema, dispensando o envio de dados relativos a transferências cujo prazo de prestação de contas tenha se encerrado há mais de 5 anos.

§ 6º A critério do TCU, outros sistemas, além do *Transferegov*, poderão ser integrados ao sistema de que trata este artigo.

Art. 12. O sistema contará com funcionalidades analíticas que permitam ao TCU mapear e identificar os processos com maior risco de prescrição e outros critérios críticos, a fim de subsidiar a ação preventiva por parte do Tribunal.

Art. 13. O Sistema de Prevenção à Prescrição conterà mecanismo de notificação eletrônica automática, o qual enviará alertas em casos de omissão no dever de prestar contas e em outras hipóteses cujo risco de lesão ao Erário assim o justifique.

§1º Compete ao órgão repassador dos recursos manter atualizado no sistema os dados cadastrais dos responsáveis, tal como por eles informados, para viabilizar o recebimento de notificações.

§2º O órgão repassador deverá fazer constar, em seus instrumentos de repasse, os dados de

endereço eletrônico, físico e telefônico dos gestores junto ao órgão, para efeito de encaminhamento de informações e peças processuais por via eletrônica.

§3º Os gestores têm o dever de manter atualizados, junto ao órgão repassador, os dados de endereço eletrônico, físico e telefônico, informando o órgão acerca de quaisquer alterações, sob pena de perda da boa-fé e de não poder alegar a ocorrência da mudança em seu favor e ter contra si a presunção de recebimento de informações e peças processuais encaminhados.

§4º Havendo omissão no dever de prestar contas, a notificação será automaticamente enviada no primeiro dia útil subsequente ao vencimento do prazo de apresentação da prestação de contas, informando ao gestor sobre a omissão e determinando a imediata regularização.

§5º Persistindo a omissão por 30 dias após o envio da primeira notificação, será enviado alerta à UG responsável pela análise da prestação de contas, determinando o envio, em até 30 dias, de nova e última notificação aos endereços físicos cadastrados junto ao órgão e à Receita Federal, bem como para os endereços eletrônicos e por mensagens, caso o órgão já não o tenha feito.

§6º Após o envio das notificações, aos endereços físicos, eletrônicos e telefônicos, a instauração da tomada de contas especial deve ocorrer no prazo máximo de 60 dias.

§7º Sempre que o sistema detectar processos sobre repasse federal sem análise conclusiva da prestação de contas por mais de 3 anos, enviará notificação eletrônica ao responsável pela análise, alertando sobre o risco de prescrição e determinando a imediata retomada dos procedimentos para análise das contas.

Seção VI

Da quantificação do débito

Art. 14. A quantificação do débito far-se-á mediante:

- I - verificação, quando possível quantificar com exatidão o real valor devido; ou
- II - estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o valor real devido.

Art. 15. A atualização monetária e os juros moratórios incidentes sobre o valor do débito devem ser calculados segundo o prescrito na legislação vigente, a partir:

I - da data do crédito na conta bancária específica, quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos - no caso de omissão no dever de prestar contas ou de as contas apresentadas não comprovarem a regular aplicação dos recursos, exceto nas ocorrências previstas no inciso II deste artigo;

II - da data do pagamento - quando houver impugnação de despesas específicas e os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada responsabilidade de terceiro.

III - da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração - nos demais casos.

Seção VII

Da Omissão na Transição de Mandatos

Art. 16. Nos casos de omissão, a corresponsabilidade do sucessor não alcança débitos relacionados a recursos geridos integralmente por seu antecessor, sem prejuízo da sanção ao sucessor quando este for omisso em prestar, no prazo devido, as contas referentes aos atos de seu antecessor.

Parágrafo único. O sucessor poderá responder pelo débito, na hipótese prevista neste

artigo, quando ele der causa à paralisação indevida da execução do objeto, iniciada pelo antecessor, a qual resulte em imprestabilidade total da parcela executada.

Art. 17. Quando o período de gestão integral dos recursos não coincidir com o mandato em que ocorrer o vencimento da prestação de contas, havendo dúvidas sobre quem deu causa à omissão, antecessor e sucessor serão notificados para recolher o débito, prestar contas ou apresentar justificativas sobre a omissão, o primeiro por supostamente não ter deixado a documentação necessária para que o sucessor pudesse prestar contas e o segundo por ter descumprido o dever de apresentar a prestação de contas no prazo devido.

Parágrafo único. O sucessor poderá se eximir da responsabilidade sobre a omissão se, cumulativamente, demonstrar a adoção de medida legal de resguardo ao patrimônio público e apresentar justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas.

CAPÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO

Art. 18. O processo de tomada de contas especial será composto pelos seguintes documentos:

I - relatório do tomador das contas, que deve conter:

- a) identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial;
- b) número do processo de tomada de contas especial na origem;
- c) identificação dos responsáveis, compreendendo a qualificação e a individualização das condutas dos agentes públicos que praticaram ou concorreram para a prática do ato irregular, bem como dos terceiros que, como contratados ou partes interessadas, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado ou dele tenham se beneficiado, nos termos do art. 16, §2º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.443/92;
- d) quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis;
- e) relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano;
- f) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano;
- g) informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da tomada de contas especial;
- h) parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis;
- i) outras informações consideradas necessárias.

II - certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se expressamente sobre:

- a) a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano; e
- b) o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial;

III - parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno;

IV - pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer do órgão de controle interno.

§ 1º Devem acompanhar o relatório a que se refere o inciso I deste artigo as peças abaixo relacionadas, cuja localização nos autos deve ser informada, quando nele mencionadas :

- a) dos documentos utilizados para demonstração da ocorrência de dano;
- b) das notificações remetidas aos responsáveis, acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento ou de qualquer outro documento que demonstre a ciência dos responsáveis;
- c) dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas do órgão ou entidade, incluída a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis; e
- d) de outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União.

§ 2º A identificação dos responsáveis a que se refere a alínea “c” do inciso I deste artigo será acompanhada de ficha de qualificação do responsável, pessoa física ou jurídica, que conterà:

- a) nome;
- b) CPF ou CNPJ;
- c) endereço residencial e número de telefone, atualizados;
- d) endereços profissional e eletrônico;
- e) cargo, função e matrícula funcional, ou matrícula no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), se for o caso;
- f) período de gestão; e
- g) identificação do inventariante ou do administrador provisório do espólio e/ou dos herdeiros/successores, no caso de responsável falecido.

§ 3º A quantificação do débito a que se refere a alínea “d” do inciso I deste artigo será acompanhada de demonstrativo financeiro que indique:

- a) os responsáveis;
- b) a síntese da situação caracterizada como dano ao Erário;
- c) o valor histórico e a data de ocorrência;
- d) as parcelas ressarcidas e as respectivas datas de recolhimento.

§ 4º As disposições deste artigo não se aplicam aos processos convertidos em tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, sendo, nesse caso, obrigatória a cientificação do Ministro de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente.

CAPÍTULO IV DO ENCAMINHAMENTO

Art. 19. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias após a sua instauração.

§ 1º Decisão Normativa poderá fixar prazos diferentes daquele especificado no caput.

§ 2º Os prazos estabelecidos podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso,

pelo Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União; Procurador-Geral da República; Ministro de Estado, ou outras autoridades de nível hierárquico equivalente; e, ainda, por Presidente de conselho federal de fiscalização profissional .

§ 3º Nos casos em que os trabalhos a cargo do órgão de controle interno não possam ser concluídos a tempo, o respectivo dirigente máximo poderá solicitar, mediante pedido fundamentado, a prorrogação de prazo para apresentação das peças que lhe são pertinentes.

Art. 20. O descumprimento dos prazos caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa omissa às sanções legais.

Art. 21. Os processos de tomada de contas especial devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas da União compostos das peças relacionadas no art. 18 desta Instrução Normativa.

§ 1º O processo de tomada de contas especial será devolvido pelo Tribunal de Contas da União ao órgão de controle interno se não atendidas as condições previstas no caput.

§ 2º Em caso de restituição, o órgão de controle interno terá o prazo de 60 dias para adoção de providências para saneamento do processo e devolução ao Tribunal de Contas da União.

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

Art. 22. Em qualquer estágio da fase interna, o responsável pelo débito poderá recolher o valor principal integral atualizado monetariamente, sem a incidência de juros moratórios, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 1º No caso de o recolhimento antecipado do débito especificado no caput ocorrer quando já instaurado o processo de tomada de contas especial, o tomador de contas instruirá os autos com as informações necessárias à verificação da boa-fé, da ocorrência de outras irregularidades nas contas, bem como o comprovante do recolhimento do débito apurado, e encaminhará imediatamente a tomada de contas especial para análise do TCU.

§ 2º Se a intenção pelo recolhimento antecipado do débito especificado no caput for demonstrada durante a fase administrativa que precede à instauração da tomada de contas especial, o tomador de contas autuará o processo de tomada de contas especial com os elementos disposto no § 1º e encaminhará imediatamente a tomada de contas especial para análise do TCU.

§ 3º Se a intenção pelo recolhimento antecipado do débito especificado no caput for demonstrada enquanto o processo estiver no âmbito do órgão de controle interno, este restituirá os autos ao órgão de origem para a efetivação do recolhimento do débito e demais providências cabíveis previstas no § 1º deste artigo.

§ 4º O recolhimento antecipado do débito previsto no caput acarretará a quitação provisória em benefício do responsável, sob condição resolutiva, no caso de o TCU não reconhecer a boa-fé do responsável ou identificar outras irregularidades nas contas.

§ 5º Reconhecida, pelo TCU, a boa-fé do responsável, não havendo divergência quanto ao valor recolhido e desde que não haja outras irregularidades nas contas, o processo de tomada de contas especial restará sanado e as contas serão julgadas regulares ou regulares com ressalva, operando-se em definitivo a quitação dada ao responsável na fase interna.

§ 6º Não reconhecida, pelo TCU, a boa-fé do responsável ou identificadas outras irregularidades nas contas, o processo seguirá seu curso, com a realização de citação e/ou audiência do(s) responsável(is) pelas irregularidades apuradas nos autos do processo de tomada de contas especial, com a cobrança do débito relativo aos juros de mora desde a ocorrência do fato gerador da

irregularidade.

§ 7º Verificada divergência quanto ao valor recolhido, o TCU poderá abrir prazo para que o valor seja complementado, sendo que o recolhimento tempestivo, desde que reconhecida a boa-fé e que não haja outras irregularidades nas contas, sanará o processo e as contas serão julgadas regulares ou regulares com ressalva, operando-se em definitivo a quitação dada ao responsável na fase interna.

§ 8º Transitada em julgado a deliberação do TCU, excluindo ou afastando parcialmente o débito inicialmente apurado, a restituição de valores eventualmente recolhidos a maior ou indevidamente a outros órgãos ou entidades, na fase administrativa da tomada de contas especial, deverá ser requerida pelo responsável junto ao respectivo órgão ou entidade para o qual fora efetuado o recolhimento, apresentado cópia do acórdão do TCU que reconheceu a insubsistência ou a redução do débito.

§ 9º Não havendo elementos suficientes para a avaliação da boa-fé, o TCU poderá diligenciar o tomador de contas ou órgão de controle interno para a complementação das informações.

§ 10. Em caso de solidariedade passiva, o recolhimento do débito por um responsável aproveita aos demais.

§ 11. Os processos previstos neste artigo terão tramitação prioritária no TCU para avaliação da boa-fé em relação às demais tomadas de contas especial.

Art. 23. O processo de tomada de contas especial deve ser constituído e encaminhado ao Tribunal de Contas da União em meio eletrônico, salvo impossibilidade devidamente justificada.

CAPÍTULO VI DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

Art. 24. Nos casos em que o dano preliminar apurado tiver por fundamento a inexecução parcial do objeto ou a execução total do objeto sem o alcance de funcionalidade adequada, em havendo boa-fé, poderá ser avaliada a adoção de solução consensual entre os órgãos e entidades repassadoras e os receptores de repasses públicos federais, pessoas físicas ou jurídicas, no âmbito das medidas administrativas prévias.

§1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se solução consensual o ajuste realizado, por meio da celebração do termo de solução consensual, entre os órgãos e/ou entidades repassadoras e os receptores de recursos que vise à resolução de impasses que impedem a efetivação da política pública e à conclusão satisfatória do objeto, sem implicar prejuízo ao Erário.

§2º A proposta de solução consensual a que se refere o parágrafo anterior deve ser apresentada por qualquer das partes envolvidas antes do envio da tomada de contas especial para apreciação do controle interno.

§3º Caso a solução consensual não seja viável, extrapole o prazo de 120 dias para sua celebração, ou não seja cumprida nos termos acordados, proceder-se-á com a imediata instauração da tomada de contas especial, conforme previsto nesta Instrução Normativa.

§4º A adoção de solução consensual não exime os responsáveis da obrigação de prestar contas, nem afasta a apuração das responsabilidades por eventuais danos ao Erário.

§5º O órgão do Poder Executivo responsável pelo Sistema de Gestão de Parcerias da União–SIGPAR poderá editar normas complementares para regulamentar a solução consensual prévia no âmbito do poder executivo, sem prejuízo da possibilidade de os órgãos e entidades repassadoras sob jurisdição deste Tribunal instituírem, em seu âmbito interno, procedimentos e mecanismos para a busca de soluções consensuais, respeitadas as diretrizes traçadas nesta Instrução Normativa, bem como os critérios e orientações já existentes em leis e/ou normas que tratem do tema.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 25. A autoridade competente deve:

I - registrar nos cadastros de devedores e nos sistemas de informações contábeis, especialmente no previsto na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, as informações relativas ao valor do débito e à identificação dos responsáveis

II dar ciência da providência indicada no inciso anterior ao responsável;

III - registrar e manter adequadamente organizadas as informações sobre as medidas administrativas adotadas com vistas à caracterização ou elisão do dano;

Art. 26. A autoridade competente providenciará baixa da responsabilidade pelo débito se o Tribunal de Contas da União:

I - considerar elidida a responsabilidade pelo dano inicialmente imputada ao responsável;

II - considerar não comprovada a ocorrência de dano;

III - arquivar o processo por falta de pressupostos de instauração ou desenvolvimento regular;

IV - considerar iliquidáveis as contas;

V - der quitação ao responsável pelo recolhimento do débito; ou

VI - arquivar a tomada de contas especial com fundamento no art. 7º, inciso II, desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Na hipótese de o Tribunal de Contas da União concluir por débito de valor diferente daquele originalmente apurado, incumbe à autoridade competente efetuar os ajustes adicionais que se façam necessários com relação às medidas indicadas no art. 25 desta Instrução Normativa.

Art. 27. O Tribunal de Contas da União poderá, por meio de Decisão Normativa:

I - regulamentar, para casos específicos, os prazos e as peças que compõem as tomadas de contas especiais;

II - alterar o valor a que se referem o inciso I do art. 6º e o inciso III do art. 7º desta Instrução Normativa.

III - disponibilizar orientações relativas às medidas administrativas de que trata o art. 3º desta Instrução Normativa, que poderão ser observadas, em caráter subsidiário e facultativo, a critério da autoridade administrativa, respeitados os normativos próprios de cada órgão ou entidade;

IV - dispor sobre critérios de priorização de processos de tomada de contas especial;

V - dispor sobre procedimentos relacionados à implantação de sistema informatizado para a constituição, organização e tramitação do processo de tomada de contas especial.

VI - fixar a forma de apresentação das tomadas de contas especiais constituídas em razão do disposto no § 1º do art. 6º desta Instrução Normativa.

Art. 28. A Decisão Normativa anual que fixa forma, conteúdo e prazo dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao Tribunal de Contas da União pelos responsáveis por unidades jurisdicionadas, demandará informações sobre:

I - casos de dano, objeto de medidas administrativas internas;

II - tomadas de contas especiais cuja instauração foi dispensada nos termos do art. 6º desta Instrução Normativa;

III - tomadas de contas especiais instauradas, com destaque para aquelas já remetidas e aquelas ainda não remetidas para julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

Art. 29. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.

§ 1º Instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, mesmo na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no art. 6º desta Instrução Normativa.

§ 2º No caso de tomada de contas especial arquivada com fundamento no caput em razão do limite estabelecido no inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa, o responsável poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União o desarquivamento do processo para julgamento ou, ainda, efetuar o pagamento do débito, para que lhe possa ser dada quitação.

Art. 30. O encaminhamento ao TCU, pelos órgãos e entidades responsáveis, das tomadas de contas especiais a que se refere o art. 18 não se aplica aos processos cadastrados no Banco de Arquivamentos por Prescrição.

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.

Art. 33. Os órgãos e entidades competentes deverão, como condição *sine qua non* para o repasse de recursos públicos, colher os endereços físicos, eletrônicos e telefônicos dos responsáveis pela sua execução, fazendo-os constar dos instrumentos de repasse, dos registros e dos autos de eventual tomada de contas especial.

Art. 34. Fica o Presidente do Tribunal de Contas da União autorizado a expedir orientações gerais acerca desta Instrução Normativa, a serem publicadas no Portal do Tribunal de Contas da União, bem como a emitir Portaria para regular os sistemas previstos nos artigos Art. 9º e Art. 11.

Art. 35. Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 36. Fica revogada a Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, a partir da entrada em vigor desta Instrução Normativa.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de novembro de 2024.

MINISTRO BRUNO DANTAS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PRESIDENTE

TC-008.462/2023-2

Projeto de Instrução Normativa. Tomadas de Contas Especiais. Atualização da IN 71/2012.

Pronunciamento

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Primeiramente, faço questão de enaltecer o amplo esforço de atualização e aprimoramento da instrução normativa regente dos processos de tomadas de contas especiais, consubstanciado no voto do eminente Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, após trabalho minucioso realizado pela AudTCE.

2. Por ser o principal processo voltado à recomposição dos danos ao erário e considerando ainda seu viés punitivo, com significativos impactos no patrimônio jurídico de gestores e empresas, a matéria é sensível e cara aos Ministérios Públicos de Contas.

3. De plano, como bem ressaltado pelo nobre Relator, há significativos avanços na nova IN ora trazida ao Plenário, decorrentes do novo cenário instaurado com o entendimento do STF no RE 636.886, em 2020, sobre a prescrição. Após a edição da Resolução 344/2022, já são dois anos de experiências acumuladas no trato do fenômeno prescricional pelo Tribunal de Contas da União, de maneira que é salutar a proposta trazida na nova IN de criação de um banco de processos prescritos, possibilitando que a prescrição seja reconhecida no próprio órgão repassador, evitando com isso a sobrecarga da estrutura do TCU com a análise de milhares de processos potencialmente prescritos na fase interna da tomada de contas especial.

4. Aliado a tal mecanismo, há previsões normativas de monitoramento e acompanhamento das informações constantes de tal banco de arquivamentos, criando incentivos para que o instituto da prescrição não seja desvirtuado, com arquivamentos indevidos de TCE's.

5. Além disso, o que é ainda mais relevante, a proposta normativa traz o indicativo de realização de ações de controle voltadas à prevenção da ocorrência da prescrição nos órgãos federais (§ 3º do art. 10).

6. Esse é um dos pontos mais relevantes que vejo, entre as propostas novas constantes da minuta de IN. Em muitos casos há problemas estruturais em órgãos federais que geram atrasos crônicos nas análises de prestações de contas, conforme muito bem salientou o eminente Relator. Uma das principais contribuições que podem ser dadas, de forma prospectiva, é o mapeamento de tais realidades na estrutura da burocracia estatal, a fim de se contribuir para que a Administração Federal otimize as

análises de tais prestações de contas que envolvem a aplicação de cifras bilionárias de repasses federais.

7. Tal modelo proposto traz incentivos para a racionalização da análise da prescrição também no TCU, abrindo espaço na estrutura institucional do órgão de controle externo para a apreciação tempestiva de processos, ao mesmo tempo em que permite o acompanhamento dos arquivamentos que forem promovidos pelos órgãos repassadores.

8. Somada a tal banco de processos prescritos, a criação de um sistema ou uma funcionalidade em sistemas já existentes de prevenção à prescrição pode também contribuir para a redução da incidência da prescrição em processos de tomada de contas especiais, aumentando a tempestividade nas análises, contribuindo assim com a efetividade de tal classe processual.

9. Outra inovação digna de nota é a previsão de soluções consensuais em processos de tomadas de contas especiais, ainda que apenas na fase interna. Enquanto os institutos da consensualidade têm avançado nos tribunais de contas na direção da solução de problemas complexos, faltava a nosso ver a criação de incentivos para que, em determinadas circunstâncias envolvendo políticas ou obras públicas, o enfoque do processo passe a ser a resolução do impasse e não propriamente a punição e a imputação do dano, embora tais medidas possam ser o desfecho final da TCE, caso a composição consensual não se mostre frutífera.

10. Além dessas importantes inovações na proposta de IN, que podem trazer impactos estruturais na gestão dos processos de tomadas de contas especiais, há dois pontos que gostaríamos de observar para, eventualmente, suscitar o debate no Plenário.

11. O primeiro deles envolve o chamado valor de alçada para instauração da tomada de contas especial. Esse é um tema relevante, que possui relação direta com a equação de custo-benefício da tomada de contas especial. Muito se discute os custos do controle e possibilidade de que as ações administrativas para se recompor prejuízos aos cofres federais sejam mais custosas que os próprios danos ocasionados pela má gestão. Esse é um tema complexo e envolto em muitas variáveis.

12. Somado a esse tênue equilíbrio, há ainda a sempre presente discussão envolvendo os escassos recursos investigativos das Cortes de Contas e a sobrecarga de tomadas de contas especiais, muitas vezes de baixa materialidade, em detrimento de processos de maior vulto ou maior contemporaneidade dos fatos, os quais permitem proposições mais tempestivas e eficazes.

13. Na nova IN, a AudTCE propôs originalmente a atualização do valor mínimo para instauração de TCE de 100 mil reais para 150 mil reais. Foram trazidas simulações pela Unidade Técnica, demonstrando os impactos decorrentes de tal elevação, comparando-se com cenários alternativos. Ao fim e ao cabo, tal valor decorreu de simples atualização, pelo IPCA, entre 2016 e 2023.

14. Considerando o vulto dos recursos federais que são descentralizados por meio de milhares de convênios, ajustes e contratos de repasse firmados por órgãos e entes federais, cremos que em verdade o valor mínimo de instauração de TCE's poderia ter sido aprimorado, levando em conta estimativas atualizadas do custo do processo, desde

sua tramitação na fase interna até as fases finais de pós julgado no TCU, a fim de que tivéssemos balizas mais atualizadas sobre o custo de uma TCE.

15. Contudo, a proposta final contida na IN traz valor mínimo de instauração de TCE em 120 mil reais. Sugerimos o retorno ao valor de 150 mil reais, que estaria embasado em atualização realizada pela AudTCE, com demonstração de seus possíveis impactos.

16. Por fim, outro tema sobre o qual já me manifestei por ocasião das alterações promovidas na Resolução 344/2022, em março deste ano, por meio da Resolução 367/2024, é o relativo ao conjunto normativo – constitucional e legal – disciplinador da responsabilidade de agentes públicos ou de quaisquer pessoas sujeitas à jurisdição da Corte de Contas.

17. Manifesto minhas ressalvas, novamente, quanto à possibilidade de imputação integral do débito, mesmo prescrito, a quem tenha dado causa à prescrição.

18. É verdade que a nova lógica proposta pela IN de se evitar a análise exaustiva de todos os processos possivelmente prescritos ainda no órgão de origem, criando-se o banco de processos prescritos, exige todo um conjunto de salvaguardas para se desestimular comportamentos irresponsáveis de gestores públicos, causadores de prescrição em massa.

19. Contudo, tais medidas não podem extravasar os limites do sistema jurídico.

20. O dispositivo em questão da minuta de IN – art. 8º, parágrafo único – admite que a relação de imputação de responsabilidade pela reparação do dano ao erário, fundada em regras rígidas da responsabilidade civil e em consolidada jurisprudência, seja alargada para além do causador do dano, possibilitando a responsabilização do causador da prescrição, que ao fim impediu as medidas voltadas ao ressarcimento do erário.

21. Inova-se sobremaneira, e por via infralegal, nas premissas da responsabilidade subjetiva firmadas na própria existência do dano, na culpa do agente e no nexo de causalidade entra a conduta e o prejuízo aos cofres públicos.

22. Mesmo diante de um possível débito cuja pretensão de ressarcimento estaria prescrita, dando ensejo, por conseguinte, ao arquivamento dos autos, tal previsão normativa autorizaria que o pretense prejuízo ao erário, ainda não apurado e muito menos constituído definitivamente, fosse direcionado não aos supostos responsáveis, mas ao causador da prescrição que impediu o exercício da pretensão de ressarcimento ao erário. O agente causador da prescrição, mesmo sua conduta não tendo qualquer conexão com os fatos apurados, seria responsabilizado pelo eventual dano antecedente, já fulminado pela prescrição.

23. Não advogo, com isso, que o agente público ou privado que tenha dado causa deliberada à prescrição fique impune. Para tanto, o sistema jurídico já prevê os mecanismos de responsabilidade administrativa e penal. Observo que o § 1º do art. 1º da Lei 9.873/99 traz previsão legal expressa pela possibilidade de responsabilização do agente público, **na esfera funcional**, quando der causa à prescrição intercorrente.

24. Nesse contexto, trago à sugestão de Vossas Excelências proposta singela de alteração da redação do parágrafo único do art. 8º da minuta de IN, para retirar as

referências à imputação do dano ao erário ao causador da prescrição, preservando-se a lógica de responsabilização administrativa (nossos destaques):

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União **poderá imputar responsabilidade administrativa a quem lhe deu causa**, 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

25. Por fim, gostaria de saudar novamente o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, pelas sempre abalizadas ponderações, assim como deixar registrado meu elogio às unidades técnicas envolvidas, pela proficiência do trabalho, nas pessoas da Auditora-Chefe da AudTCE, Dione Mary de Cerqueira Barbosa, e da Secretária da Sejus, Tânia Lopes Pimenta.

Ministério Público de Contas, 27 de novembro de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral