
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RODRIGO SCHAFHAUSER

ASPECTOS DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA
RELACIONADOS AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

CURITIBA

2024

RODRIGO SCHAFHAUSER

ASPECTOS DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA
RELACIONADOS AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharelado, Setor de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

ASPECTOS DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA RELACIONADOS AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

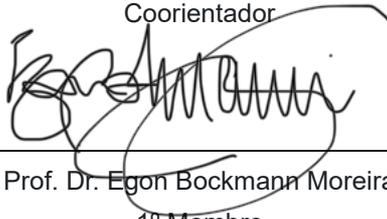
RODRIGO SCHAFHAUSER

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. Rodrigo Luis Kanayama
Orientador

Coorientador



Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira
1º Membro



Prof. Dr. Alexandre Ditzel Faraco
2º Membro

AGRADECIMENTOS

A Deus, agradeço o que conquistei até agora, e peço a Ele para me dar sabedoria para conquistar muito mais.

À minha esposa, Adriana, por todo o apoio e pela ajuda, que muito contribuiu para a realização deste trabalho e que segurou a fortaleza em casa enquanto eu conquistava novamente o mundo acadêmico, que esteve ao meu lado nos momentos de alegria e de dificuldade, e sempre me incentivou a crescer.

Aos meus filhos, Lorena e Gael, que suportaram minha ausência em diversos momentos, e que me deram abraços, sorrisos e carinho que restabeleciam minhas energias.

Aos meus pais, Romário e Soni, que me ensinaram a importância da disciplina e da dedicação.

Aos meus irmãos, Suiam e Júnior, que torceram por mim em toda a minha vida.

RESUMO

O presente estudo analisa a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo tramitados no Tribunal de Contas da União (TCU) e seus reflexos nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa parte de uma contextualização histórica, abordando as mudanças jurisprudenciais e normativas ocorridas nas últimas décadas, com foco no período de 2017 a 2024. Mediante análise de uma amostra de decisões judiciais, o trabalho identifica avanços significativos, como a consolidação da prescritibilidade e a definição de prazos quinquenais para as pretensões, mas também aponta desafios persistentes, como a pluralidade de critérios para determinar o termo inicial e os marcos interruptivos. Conclui-se que, embora a evolução normativa e jurisprudencial tenha promovido maior segurança jurídica, subsistem lacunas que demandam maior uniformidade e clareza para assegurar a eficácia do controle externo e a proteção ao patrimônio público.

Palavras-chave: Prescrição. Pretensão punitiva. Pretensão Ressarcitória. Controle externo. Jurisprudência. Insegurança jurídica.

ABSTRACT

This study analyzes the statute of limitations for punitive and reparatory claims within the scope of external control processes conducted by the Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União - TCU) and their implications in decisions by the Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal - STF). The research begins with a historical contextualization, addressing jurisprudential and normative changes over recent decades, focusing on the period from 2017 to 2024. Through an analysis of a sample of judicial decisions, the study identifies significant advancements, such as the consolidation of prescriptibility and the establishment of five-year terms for claims, while also highlighting persistent challenges, such as the plurality of criteria for determining the initial term and interruptive milestones. It concludes that, although normative and jurisprudential developments have promoted greater legal certainty, gaps remain that require further uniformity and clarity to ensure the effectiveness of external control and the protection of public assets.

Keywords: Statute of limitations. Punitiva claim. Reparatory claim. External control. Jurisprudence. Legal uncertainty.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. PRESCRIÇÃO	11
3. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO	13
3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO	13
3.2. PERCURSO HISTÓRICO	17
3.3. ELEMENTOS PACIFICADOS	19
4. ANÁLISE DE DECISÕES DO STF	20
4.1. TABULAÇÃO DAS DECISÕES do STF	20
4.2. EVENTOS SUSPENSIVOS	24
4.3. ELEMENTOS QUE AINDA GERAM INSEGURANÇA JURÍDICA.....	25
5. CONCLUSÃO	29
REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

O controle externo é o processo de fiscalização exercido por um órgão ou poder sobre a atuação administrativa de outro, buscando assegurar a legalidade, legitimidade e eficiência dos atos praticados pela administração pública. No Brasil, conforme o art. 71 da Constituição Federal de 1988, essa função é atribuída ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Além dessa Corte de Contas, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais desempenham papel semelhante no âmbito subnacional, por força do art. 75 da Carta Magna, à luz do chamado princípio da simetria.

O controle externo, portanto, é uma atribuição constitucional destinada a determinados poderes e órgãos, com o objetivo de identificar e prevenir falhas, além de aprimorar a atividade administrativa por meio de medidas fiscalizadoras. É um mecanismo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos públicos, visando transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Adiciona-se o posicionamento do eminente Marçal Justen Filho (2024):

O controle externo não é uma decorrência da titularidade da competência administrativa, diversamente do que se passa com o controle interno. Ele também apresenta natureza de um dever-poder, mas se constitui em uma competência específica e diferenciada, objeto de discriminação constitucional. (FILHO, 2024, p. 740)

Necessário salientar que outros órgãos e entidades também exercem funções de controle externo, como o Ministério Público e órgãos do Poder Judiciário, mas que não serão objeto desta análise.

Especificamente no caso do TCU, o exercício do controle externo se dá consoante as competências instituídas no art. 71 da Lei Maior e na sua Lei Orgânica, Lei nº 8.443/1992; tendo atribuições para, por exemplo, examinar as contas do Presidente da República, analisar a gestão financeira dos órgãos federais e verificar a aplicação de recursos públicos repassados a estados, municípios e entidades privadas por meio de convênios ou instrumentos similares.

Além disso, salienta-se que o tribunal exerce jurisdição sobre atos que envolvam a arrecadação e o gasto de recursos da União, podendo aplicar sanções administrativas – como multas e inabilitação para funções públicas – e determinações de ressarcimento ao Erário.

Ressalta-se, por oportuno, que o TCU (e os demais Tribunais de Contas¹) não possui competência para julgar pessoas no âmbito penal ou civil, mas suas decisões têm natureza administrativa e geram títulos executivos passíveis de cobrança judicial.

Destarte, em resumo, o TCU tem como função fiscalizar a aplicação de recursos públicos da União por parte dos agentes públicos, bem como de pessoas físicas e jurídicas de direito privado que causarem dano ao Erário², verificando a legalidade, legitimidade e economicidade das ações. Defende-se, também, que os Tribunais de Contas possuem fundamental papel no controle da gestão de políticas públicas, examinando a sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Como habilmente manifestou a Profa. Angela Cassia Costaldello:

(...) o controle externo da Administração Pública a seu encargo não se resume à aferição da legalidade estrita, mas da verificação se os mandamentos constitucionais necessários para a proteção e promoção dos direitos fundamentais estão sendo seguidos.

(...)

A fim de fiscalizar, de modo efetivo a prestação das políticas públicas, os Tribunais de Contas podem apreciar a margem de escolha do administrador público, isto é, a parcela de discricionariedade que lhe é outorgada pela ordem jurídica, com vistas ao exame da finalidade das políticas (licitude e legitimidade da execução, adequada escolha dos destinatários nos termos constitucionais e prestação efetiva). (COSTALDELLO, 2010, p. 28-29)

Outrossim, no tocante à natureza jurídica do TCU, não obstante divergências doutrinárias, predomina o entendimento que é ente administrativo detentor de autonomia e independência.

O modelo institucional adotado no Brasil, não obstante suas peculiaridades, está inserido em um contexto que pode ser verificado em outros países. Conrado Valentini Tristão (2020), em sua dissertação de mestrado, consignou:

Os Tribunais de Contas representam espécie de entidade denominada pela literatura internacional como “Entidades Superiores de Auditoria” (ESAs) - em inglês, *Supreme Audit Institutions* (SAIs). Embora o desenho específico de tais instituições varie de país para país, elas têm como característica comum a função de fiscalização técnica e independente dos gastos públicos. (TRISTÃO, 2020, p. 11-12; grifo no original)

¹ No decorrer do texto, a partir deste ponto, somente far-se-á referência ao TCU, mas se considera que as noções conceituais são compartilhadas entre todos, a despeito de cada Tribunal de Contas reger-se por Lei Orgânica própria e suas competências decorrerem das respectivas Constituições Estaduais, no caso dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCdosM) ou das Leis Orgânicas Municipais, no caso dos Tribunais de Contas do Município (TCM) de São Paulo e do Rio de Janeiro.

² <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/jurisprudencia-selecionada/JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-85510>

Essa percepção é endossada por Carvalho e Rodrigues (2018, p. 246) que, em comparação com Instituições Superiores de Controle (ISC) da Europa, assinalaram que “o atual modelo de Tribunal de Contas no Brasil guarda várias semelhanças com diversos aspectos das diferentes ISC da União Europeia”.

Dado esse breve panorama, importa contextualizar como se efetua a ação fiscalizadora do TCU. Considerando o disposto na Lei nº 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), as competências da Corte de Contas consubstanciam-se no que, no presente trabalho, chamaremos de processo de controle externo. Esses processos de trabalho, materializados em processos administrativos levados a julgamento perante os Ministros do TCU, geram três tipos de decisão: preliminares, terminativas e definitivas, consubstanciadas em acórdãos. Esses processos não são processos judiciais e, mesmo sendo administrativos, não se confundem com os processos administrativos clássicos (REGO, 2023, apud BRITTO 2018, p. 31).

João Vieira Barros (2021, p. 19-26), também em sede de dissertação de mestrado, trouxe um rico contexto sobre a jurisdição dos tribunais de contas e os efeitos de suas decisões. Ao nosso contexto, interessa as decisões que impõe sanções aos jurisdicionados e as que os condenam a ressarcir os cofres públicos, que denominaremos de pretensão punitiva³ e pretensão ressarcitória⁴, respectivamente.

Ocorre que essas pretensões punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (STF), sujeitam-se ao instituto da prescrição. Mas nem sempre foi assim, pois, entre 2008 e 2017, considerava-se que as pretensões punitiva e ressarcitória decorrentes de decisões do TCU eram imprescritíveis. E, posteriormente a 2017, iniciou-se um movimento em julgamentos do STF que foram modificando paulatinamente essa interpretação.

Em decorrência de todo esse movimento jurisprudencial, no final de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou a Resolução TCU 344/2022, buscando regulamentar a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória nos processos de controle externo que tramitam na Corte de Contas.

A resolução procurou regulamentar, com base nas decisões do STF, detalhes do instituto da prescrição, tais como prazos de prescrição, marcos que interrompem e suspendem a contagem do prazo etc. Isso porque as decisões do TCU que imputavam débito a ou

³ Além do termo pretensão punitiva, na doutrina e na jurisprudência observa-se frequentemente o termo pretensão sancionatória.

⁴ Além do termo pretensão ressarcitória, na doutrina e na jurisprudência observa-se frequentemente o termo pretensão de ressarcimento.

sancionavam jurisdicionados estavam sendo anuladas pelo STF em sede de mandados de segurança e recursos extraordinários, além de o tema ser objeto de ações diretas de inconstitucionalidade.

Entretanto, não obstante a evolução jurisprudencial e normativa, importantes preceitos sobre o tema restam ambíguos, controversos ou duvidosos, podendo levar à insegurança jurídica e à inefetividade das ações e decisões de controle externo.

O presente estudo visa, portanto, mediante uma análise amostral abrangente das decisões do STF, identificar questões pacificadas, distorções e possíveis rumos jurisprudenciais que têm sido adotados.

O estudo englobou, além da leitura da bibliografia especializada⁵, a análise de uma amostra de 67 processos dos seguintes tipos: Mandado de Segurança, Reclamação, Recurso Extraordinário e Ação Direta de Inconstitucionalidade; no sentido de formar um panorama sobre o assunto objeto deste Trabalho de Conclusão de Curso. Ademais, foram selecionados processos que haviam transitado em julgado até 14/11/2024.

Salienta-se que não foram objeto deste estudo os julgados envolvendo o registro de atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Também não compuseram a amostra os Mandados de Segurança cuja denegação foi decorrente de decadência da impetração (e, por conta disso, o mérito não foi analisado).

2. PRESCRIÇÃO

Mencionou-se, anteriormente, a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória nos processos de controle externo. Necessário, pois, aprofundar tais conceitos, para localizar o escopo do presente estudo e delimitar os temas de análise.

A prescrição é um instituto jurídico que limita o prazo para o exercício da pretensão de um direito, extinguindo a possibilidade de sua exigibilidade após o decurso do tempo estabelecido em lei. Ela surge como consequência da inércia do titular em agir para reivindicar ou defender seu direito dentro do período legalmente previsto. O objetivo da prescrição é trazer segurança jurídica, impedindo que litígios sejam suscitados indefinidamente, e, assim, garantir estabilidade às relações jurídicas.

A principal finalidade do instituto é promover a organização e a previsibilidade no

⁵ Pesquisa qualitativa, visando interpretar dados obtidos com a análise de bibliografia, artigos publicados em revistas jurídicas, julgamentos do STF e do TCU, bem como legislação/normas federais (Constituição, leis, resoluções, portarias, regulamentos, regimentos, etc.) e matérias e artigos de portais sobre conteúdo jurídico.

sistema jurídico. Ela assegura que os direitos sejam exercidos em um prazo razoável, evitando situações em que o tempo prolongado comprometa a solução justa de conflitos devido à perda de provas ou ao esquecimento de fatos relevantes.

Entre suas características principais, destaca-se o fato de que a prescrição não elimina o direito material, mas impede que ele seja cobrado judicialmente após o prazo estabelecido. Ela pode ser interrompida ou suspensa em situações específicas previstas na legislação, o que altera temporariamente o curso do prazo.

Importante tentar distinguir o instituto da prescrição do instituto da decadência. Sucintamente, a prescrição é a perda do direito de exigir judicialmente uma pretensão devido à inércia do titular por um período legal, sem extinguir o direito em si; ou, como aponta Rizzardo et al. (2018, p. 14), citando Carlos Rocha Guimarães, a prescrição envolve a “perda da eficácia do direito subjetivo”. A decadência, por sua vez, é a extinção do próprio direito material porque não foi exercido dentro do prazo estabelecido. Com isso, não é admitida a exigência judicial desse direito.

A atuação estatal também está sujeita ao instituto da prescrição, estabelecendo um limite temporal para que o Estado exerça seu direito. No âmbito do direito administrativo, particularmente, também se verifica a limitação temporal para o exercício do poder da administração pública em relação a direitos ou obrigações.

Adentrando no contexto deste estudo, destacam-se os atos administrativos punitivos e os atos administrativos que impõem o dever de reparar o Erário. Comumente, o prazo prescricional desses atos varia de acordo com o caso e a legislação aplicável, sendo, em regra, de cinco anos, conforme estabelecido em certas normas específicas.

Nessa seara, a prescrição da pretensão punitiva administrativa refere-se à perda do direito da administração pública de aplicar sanções disciplinares ou administrativas devido ao decurso do tempo sem a instauração ou conclusão de processo administrativo regular. Essa pretensão envolve atos administrativos dos mais diversos, tal como suspensão de licenças, cassação de alvarás, aplicação de multas por órgãos reguladores, punições disciplinares a servidores, embargos de obras, entre outros. Registra-se que, neste cenário, não está a se falar da pretensão punitiva penal.

Já a prescrição da pretensão de reparação ao Erário refere-se ao prazo máximo dentro do qual o Estado pode buscar, administrativa ou judicialmente, a devolução de recursos desviados ou utilizados de forma irregular, com potencial de causar prejuízo ao patrimônio público. Essa pretensão também envolve diversos tipos de atos administrativos, como por exemplo: cobrança administrativa de débitos, determinação de reversão de valores pagos

indevidamente a servidores, imposição de ressarcimento mediante decisão de Tribunal de Contas. Registra-se que, neste cenário, não está a se falar da prescrição para a propositura da ação judicial visando a reparação ao Erário, mas sim de medidas administrativas para exigir os valores e constituir título executivo extrajudicial buscando a reparação.

Adentrando ainda mais no contexto deste estudo, dentre os casos de pretensão punitiva administrativa, o foco converge-se na imposição de sanções a terceiros. E no caso da pretensão de reparação ao Erário, o olhar volta-se à imposição de ressarcimento aos cofres públicos. Sobre essas duas óticas, Aline Paim Monteiro do Rego (2023), dissertando sobre a prescrição da pretensão ressarcitória do TCU em sua tese de mestrado, assim clarificou as duas pretensões (ressalta-se que no caso das sanções, discorreu apenas sobre a multa nesse trecho):

Enquanto a multa decorre do poder sancionatório e tem a finalidade de reprimir comportamentos ilícitos e de prevenir a ocorrência de novas infrações da mesma natureza, o ressarcimento tem a função de restaurar o status quo ante, recompondo o patrimônio público desfalcado. (REGO, 2023, p. 25)

Finalmente, atingindo o contexto de estudo deste trabalho, o cerne envolve a prescrição da pretensão de ressarcimento do dano ao Erário, processada administrativamente no âmbito do controle externo e que da qual [da pretensão] decorrem de acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas; bem como envolve a prescrição da pretensão punitiva, processada administrativamente no âmbito do controle externo e que da qual [da pretensão] também decorrem de acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas.

3. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Como anteriormente apontado, o TCU pode, no exercício de suas competências por meio do processo de controle externo, aplicar sanções administrativas (multas e inabilitação para o exercício de funções públicas) e determinações de ressarcimento ao Erário.

Primeiramente, com relação à prescrição da pretensão punitiva, relembra-se a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em sua obra *Tribunais de Contas do Brasil*:

Ocorrida a irregularidade em matéria de contas públicas, nasce para a sociedade, personalizada no Estado, por intermédio do Tribunal de Contas, a pretensão de punir

os responsáveis. (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 621)

O Estado, por meio do TCU, aplica sanções para assegurar a proteção do patrimônio público, a legalidade dos atos administrativos e a responsabilização dos agentes públicos e privados por irregularidades ou danos ao Erário. Essas sanções têm caráter preventivo e repressivo, buscando desestimular práticas ilegais, corrigir condutas inadequadas e garantir que recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

Seja na doutrina e em trabalhos acadêmicos, seja nas decisões emanadas pelo STF, percebe-se que o termo “pretensão punitiva” no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas cerca-se de certa confusão ou dubiedade.

Como exemplo, identificam-se decisões em sede de mandado de segurança que mencionam a prescrição da pretensão punitiva em um processo cujo assunto é sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, ou decisões de mandados de segurança impetrados contra acórdão do TCU que imputou dano ao Erário e multa, mas que, na decisão reconhecendo a prescrição e anulando o acórdão (na totalidade), somente há menção à prescrição punitiva e não à ressarcitória.

Da mesma forma, na doutrina e em trabalhos acadêmicos, constatam-se análises sobre a prescrição da pretensão punitiva assentada em acórdãos emanados pelo TCU nas quais somente se menciona a sanção de multa, mas não é mencionada a sanção de inabilitação para o exercício de funções públicas e a sanção de declaração de inidoneidade para licitar.

A Lei nº 8.443/1992, LOTCU, assim dispõe:

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal **declarará a inidoneidade do licitante** fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

(...)

Art. 56. O Tribunal de Contas da União poderá aplicar aos administradores ou responsáveis, na forma prevista nesta Lei e no seu Regimento Interno, **as sanções** previstas neste capítulo.

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe **multa** de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

(...)

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará **inabilitado**, por um período que variará de cinco a oito anos, **para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança** no âmbito da Administração Pública. (BRASIL, 1992; grifos nossos)

Portanto, a menção à prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo neste trabalho abrangerá tanto a sanção de multa como as sanções de declaração de inidoneidade

para licitar e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Na sequência, com relação à prescrição da pretensão ressarcitória, relembra-se o disposto no §3º do art. 71 da Constituição Federal: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. A menção ao termo multa no dispositivo indica que o responsável, sancionado com multa pelo TCU, em condenação transitada em julgado, caso não venha a recolhê-la, também suportará a constituição de título executivo derivado da multa, assim como a imputação de débito.

Esse apontamento não desfigura o caráter de sanção da multa (pretensão punitiva), mas apenas aponta que o seu não pagamento será “convertido” em título executivo tal qual a imputação de dano ao Erário, situação essa que envolve pretensão ressarcitória.

Outro ponto que merece realce é o caráter administrativo da pretensão ressarcitória. Isso significa que a prescrição da pretensão ressarcitória alcança o processo de controle externo desde o momento em que ocorrer o que for considerado o fato gerador do débito, até o momento da constituição do título executivo. Vejamos o disposto nos arts. 23 e 24 da LOTCU:

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

(...)

III - no caso de contas irregulares:

(...)

b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

(...)

Art. 24. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 23 desta Lei.

Ou seja, neste estudo, considera-se que todo o período da atuação estatal para a constituição desse título executivo extrajudicial abrange a possibilidade da prescrição da pretensão ressarcitória consignada em acórdão condenatório de Tribunal de Contas.

O lapso temporal para a propositura da ação de execução do título executivo formado com base em acórdão condenatório do Tribunal de Contas envolve a pretensão executória, não sendo objeto deste estudo. A pretensão executória, registra-se, foi matéria do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886/AL pelo STF, que gerou o Tema 899 de Repercussão Geral, que assim assenta: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Portanto, o lapso temporal prescricional da pretensão punitiva e ressarcitória consignada em condenação de Tribunal de Contas refere-se ao prazo dentro do qual o Estado pode, respectivamente, aplicar sanções administrativas aos responsáveis por irregularidades e

exigir o ressarcimento de valores desviados ou mal aplicados, mediante a constituição do título executivo pelo tribunal.

A respeito das competências do TCU para a aplicação de sanções e para a imputação de débito aos seus jurisdicionados, resta inequívoco que decorrem, primeiramente, dos arts. 70 e 71 da Carta Mãe, bem como da Lei nº 8.443/1992.

Aline Paim Monteiro do Rego (2023) discorre de forma esmerada sobre as competências do TCU em sua tese de mestrado⁶, indicando (aqui em apertada síntese) como dispositivo constitucional que fundamenta a competência “para imputação do dever de ressarcimento ao Erário” o art. 71, inciso II; e que fundamenta a competência punitiva o art. 71, inciso VIII. Seguem os dispositivos constitucionais para facilitar a compreensão:

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

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Como já mencionado, o exercício dessa competência ocorre mediante o processo de controle externo. De formas resumida e superficial, apenas para entender o *locus* do processo de controle externo, há casos em que o processamento dos atos e fatos realiza-se no âmbito do TCU (a exemplo dos processos de Denúncia, de Representação e de Tomadas de Contas Especiais autuadas de ofício pelo tribunal) e há casos em que parte do processamento realiza-se nos órgãos da administração pública, posteriormente sendo enviado ao TCU (a exemplo da fase interna dos processos de Tomadas de Contas Especiais).

Ao final do processo de controle externo, advém o acórdão condenatório, caso identificado dano ao Erário e/ou fixada sanção aos jurisdicionados, decisão essa passível de impetração de instrumentos recursais disponíveis antes de configurar seu trânsito em julgado.

A seguir, discorrer-se-á sobre como o STF enfrentou e vem enfrentando as ações envolvendo o questionamento sobre o cômputo do lapso temporal prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória consignadas em condenação de Tribunal de Contas.

⁶ REGO, Aline Paim Monteiro do. O Tribunal de Contas da União e a prescrição da pretensão ressarcitória, 2023. Tópicos 1.1., 1.1.1. e 1.1.2. (p. 13-24).

3.2. PERCURSO HISTÓRICO

Compreender a evolução do entendimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo permite identificar as mudanças nos critérios adotados pelo STF e pelo TCU ao longo do tempo. A seguir, os principais eventos relacionados ao assunto.

Até o ano de 2002:

No âmbito das decisões do TCU, a jurisprudência majoritária entendia que a pretensão ressarcitória prescrevia em um prazo de 20 anos, com base no art. 177 do Código Civil de 1916.

A partir do ano de 2003:

No âmbito das decisões do TCU, a jurisprudência majoritária entendia que a pretensão ressarcitória prescrevia em um prazo de 10 anos, com base no art. 205 do Código Civil de 2002.

A partir do ano de 2008:

No âmbito do STF, mediante o julgamento do Mandado de Segurança 26.210/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, consignou-se que a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória de contas, com base na ressalva da parte final do §5º do art. 37 da CF.

A despeito de o processo do tipo Mandado de Segurança gerar efeitos somente entre as partes e não possuir características de repercussão geral ou vinculantes, a partir dessa decisão o STF passou a adotar essa tese da imprescritibilidade em julgados posteriores.

Da mesma forma, a partir do Acórdão 2.709/2008-Plenário, o TCU também passou a adotar a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória. Isso foi ratificado em 2012 pela Súmula TCU 282, que assim dispôs: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

A partir do ano de 2016:

No âmbito do TCU, por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, decidiu-se que a pretensão punitiva prescreveria no prazo de 10 anos, com base no art. 205 do Código Civil de 2002. Anteriormente a essa data, não havia entendimento firmado sobre a prescrição da pretensão punitiva no âmbito das decisões do TCU.

A partir do ano de 2017:

No âmbito do STF, mediante o julgamento do Mandado de Segurança 32.201/DF, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, assentou-se que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta dessa lei, seja por analogia, tendo como prazo prescricional 5 anos.

A partir de 2020:

No âmbito do STF, mediante o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886/AL, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, firmou-se o Tema 899 de Repercussão Geral com a tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

A decisão tratava do prazo prescricional da pretensão executória do título executivo decorrente de acórdão condenatório do TCU, e não dos prazos prescricionais das pretensões punitiva e ressarcitória do controle externo, ou seja, dos prazos para se constituir o título executivo.

Ocorre que, nos votos dos ministros nesse RE – apesar de não integrarem a tese de repercussão geral⁷ –, verificam-se análises que contemplam peculiaridades dos procedimentos que decorrem na constituição do título executivo, ou seja, que abrangem as pretensões punitiva e ressarcitória.

A partir de 2021:

No âmbito do STF, mediante o julgamento do Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509/CE, da relatoria do Ministro Edson Fachin, onde se confirmou o entendimento que as pretensões punitiva e ressarcitória são prescritíveis no prazo de 5 anos e, em adição, o entendimento de que a prescrição de tais pretensões se dá pela “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”⁸.

Em complemento, segundo avaliação de Odilon Cavallari (2022, p. 54), há o entendimento de que o “prazo prescricional é de cinco anos a contar da data do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ou, não havendo o dever de prestar contas, da data do conhecimento do fato pelo TCU”.

A partir do ano de 2022:

No âmbito do TCU, foi editada a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, que prevê a pretensão punitiva e a pretensão ressarcitória prescrevem em 5 anos.

Com base na assimilação desses marcos jurisprudenciais e normativos, é possível apontar elementos relacionados à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória já pacificados (mas sempre passíveis de nova transformação, conforme já constatada em momentos pretéritos indicados no percurso histórico apresentado).

⁷ BORDALO, Rodrigo. Ressarcimento ao Erário e atuação do Tribunal de Contas: a questão da prescrição sob o olhar do STF (RE 636.886/AL). Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. vol. 15, 2020.

⁸ STF. ADI 5.509/CE. Relator: Ministro Edson Fachin. DJE 36/2022.

3.3. ELEMENTOS PACIFICADOS

Considerando que, a partir de 2017, identificam-se julgamentos no STF que geraram uma mudança no entendimento até então adotado, alguns dos quais bem emblemáticos, parte-se desse momento para averiguar quais questões no decorrer desses sete anos demonstram um alinhamento nos julgamentos dos mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU.

Alude-se, em especial neste estudo, aos mandados de segurança, por serem o instrumento onde mais se discutiu o tema da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Nesse período, há também poucos processos de Reclamação, entretanto a imensa maioria teve seu provimento negado por diversas razões⁹.

Houve, também, no período, o julgamento de um Recurso Extraordinário (RE), mencionado no tópico anterior (RE 636.886/AL) e duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), sejam elas a ADI 5.509/CE (também mencionada no tópico anterior) e a ADI 5.384/MG.

Portanto, quanto à prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento do dano ao Erário, processadas administrativamente no âmbito do controle externo, constitutivas de título executivo, pode-se inferir, com base nas decisões do STF, que as questões abaixo descritas restam atualmente pacificadas:

- a) a pretensão punitiva e a pretensão ressarcitória são prescritíveis;
- b) aplica-se o prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1º da Lei nº 9.873/1999¹⁰;
- c) aplicam-se marcos interruptivos do prazo prescricional previstos no art. 2º da Lei nº 9.873/1999¹¹;
- d) a decisão do RE 636.886/AL está adstrita à fase de execução do título judicial já formado¹².

Por fim, para fins de esclarecimento, os marcos interruptivos são eventos que, uma vez detectados, empreendem o reinício da contagem do prazo prescricional; diferentemente dos marcos suspensivos que, quando detectados, apenas paralisam a contagem do prazo prescricional, sendo retomada do ponto no qual foi suspensa tão logo o evento suspensivo encerre.

⁹ Exemplo de razões para a negativa de seguimento: não esgotamento das vias ordinárias; uso de meios processuais inadmissíveis; parâmetros de controle invocados são destituídos de caráter vinculante; Uso da reclamação como sucedâneo recursal, entre outros.

¹⁰ Exemplos: MS 39.088; MS-AgR 39.109; MS 39.657; MS-ED-AgR 39.095; MS-AgR 39.556; MS 38.752.

¹¹ Exemplos: MS-AgR 38.592; MS 39.158; MS 38.915; MS 38.835; MS 38.832.

¹² Exemplos: MS-AgR 38.592; MS-AgR 38.763.

4. ANÁLISE DE DECISÕES DO STF

Com base na análise dos mandados de segurança selecionados, é possível tabular argumentos utilizados pelos ministros do STF para conceder ou denegar a segurança pleiteada contra ato administrativo do TCU (em regra acórdãos condenatórios).

Deu-se preferência a decisões cujo trânsito em julgado ocorreu a partir do ano de 2021, considerando o julgamento da ADI 5.509/CE, que estabeleceu precedente largamente utilizado como esteio das decisões dos mandados de segurança e, inclusive, fundamentou a edição da Resolução TCU 344/2022.

4.1. TABULAÇÃO DAS DECISÕES do STF

A Tabela 1, a seguir, aponta as decisões nas quais o STF reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória de atos do TCU, considerando o prazo quinquenal estabelecido no art. 1º da Lei nº 9.873/1999.

TABELA 1 - MANDADOS DE SEGURANÇA CUJA DECISÃO CONCEDEU A SEGURANÇA COM BASE EM RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL

Número do processo	Ministro relator	Principal argumento para decisão	Observação
39.657	FD	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data da ciência pela Administração e a data da instauração da TCE pelo TCU.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos nos quais os envolvidos não tiveram ciência de relatórios e documentos.
39.095 ED-AgR	DT	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a citação do responsável e o julgamento do processo pelo TCU.	Adotou-se o princípio da unicidade da interrupção prescricional para reconhecer apenas um marco interruptivo.
39.556	CZ	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data dos fatos e citação do responsável perante o TCU.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU como atos inequívocos de apuração dos fatos.
38.789	DT	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a primeira notificação do responsável e a notificação sobre as contas rejeitadas.	-
37.596	GM	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre autuação do processo de representação no TCU e a citação do responsável perante o TCU.	Adotou-se o princípio da unicidade da interrupção prescricional para reconhecer apenas um marco interruptivo.
38.752	RB	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a assinatura do contrato e os primeiros atos inequívocos de investigação.	-

Número do processo	Ministro relator	Principal argumento para decisão	Observação
38.757	RB	Reconhecido o lapso superior a cinco anos entre a assinatura do contrato e os primeiros atos inequívocos de investigação.	-
38.191 AgR	EF	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a última notificação do responsável e a prolação de acórdão condenatório.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU nos quais os envolvidos não figuravam como investigados.
38.627 AgR	AM	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data do conhecimento da irregularidade pelo TCU e a citação do responsável perante o TCU.	Adotou-se o princípio da unicidade da interrupção prescricional para reconhecer apenas um marco interruptivo. A segurança foi concedida com base no voto do redator.
38.400	GM	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre autuação do processo de representação no TCU e a citação do responsável perante o TCU.	Adotou-se o princípio da unicidade da interrupção prescricional para reconhecer apenas um marco interruptivo.
38.361	RB	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data dos fatos ilícitos e citação do responsável perante o TCU.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
38.330	DT	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data de ocorrência do ilícito e a rejeição das contas.	Processo tratava apenas da prescrição da pretensão ressarcitória.
38.288	CL	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data da ocorrência do ilícito e a citação do responsável perante o TCU.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU nos quais os fatos apurados são diferentes daqueles que vieram a justificar a sanção imposta.
38.223 AgR	NM	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre os atos da impetrante considerados ilegítimos e a data da citação do responsável perante o TCU.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU nos quais os envolvidos não foram intimados ou notificados.
38.147	GM	Reconhecido lapso superior a cinco anos a partir da citação do responsável perante o TCU sem instauração da TCE pelo TCU.	Adotou-se o princípio da unicidade da interrupção prescricional para reconhecer apenas um marco interruptivo. A segurança foi pleiteada contra inércia do TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
35.512	RL	Reconhecido lapso superior a cinco anos entre a data dos fatos e citação do responsável perante o TCU.	Processo tratava apenas da prescrição da pretensão punitiva. A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.

FONTE: O autor (2024).

NOTA: A tabela apresenta somente processos com trânsito em julgado.

LEGENDA: Ministros: FD-Flávio Dino; DT- Dias Toffoli; CZ-Cristiano Zanin; GM-Gilmar Mendes; RB-Roberto Barroso; EF-Edson Fachin; RL-Ricardo Lewandowski; AM-André Mendonça; CL-Cármem Lúcia; NM-Nunes Marques. TCE-Tomada de Contas Especial; ED-AgR-Agravo Regimental nos Embargos de Declaração; AgR-Agravo Regimental.

A Tabela 2, por sua vez, apresenta decisões nas quais o STF reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória de atos do TCU, considerando o prazo trienal estabelecido no §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999.

TABELA 2 - MANDADOS DE SEGURANÇA CUJA DECISÃO CONCEDEU A SEGURANÇA COM BASE EM RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO TRIENAL (INTERCORRENTE)

Número do processo	Ministro relator	Principal argumento para decisão	Observação
39.088	AM	Reconhecida a prescrição intercorrente entre duas diligências realizadas pelo TCU.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
39.314	DT	Reconhecida a prescrição intercorrente entre parecer do MPjTCU e despacho do ministro relator do TCU.	-
39.109 AgR	DT	Reconhecida a prescrição intercorrente em três intervalos entre marcos apresentados como interruptivos.	A segurança foi concedida com base no voto do redator.

FONTE: O autor (2024).

NOTA: A tabela apresenta somente processos com trânsito em julgado.

LEGENDA: Ministros: AM-André Mendonça; DT- Dias Toffoli. MPjTCU-Ministério Público junto ao TCU; AgR-Agravo Regimental.

A Tabela 3, ao contrário da Tabela 1, elenca decisões nas quais o STF não reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória de atos do TCU. Como pode ser observado, a maioria dessas decisões fundamentou-se no reconhecimento de inúmeros marcos que interrompem o prazo prescricional.

TABELA 3 - MANDADOS DE SEGURANÇA CUJA DECISÃO DENEGOU A SEGURANÇA

Número do processo	Ministro relator	Principal argumento para decisão	Observação
39.422	GM	Não restou caracterizada prescrição quinquenal, dado do único evento interruptivo.	-
39.847	DT	Inocorrência de prescrição ressarcitória por reconhecimento de marcos interruptivos.	-
39.158	RB	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	Processo tratava apenas da prescrição da pretensão punitiva.
38.978	LF	Não houve inércia por mais de cinco anos desde a instauração da TCE.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.

Número do processo	Ministro relator	Principal argumento para decisão	Observação
38.915	RB	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	-
38.735	RL	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	-
38.835	RB	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	-
38.832	CL	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	-
38.800	CL	Não houve paralisia ou desídia dos órgãos de controle.	-
38.718	RB	Pedido de segurança contra a citação: como ainda não julgado, não há ilegalidade.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
38.763	LF	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	-
38.755	AdM	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
38.754	AdM	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
38.748	AdM	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
38.744	DT	Pedido de segurança contra a citação: como ainda não julgado, não há ilegalidade.	A segurança foi pleiteada contra a citação do responsável perante o TCU, e não contra o acórdão condenatório do TCU.
38.553	RB	Inocorrência de prescrição punitiva por reconhecimento de marcos interruptivos.	-

FONTE: O autor (2024).

NOTA: A tabela apresenta somente processos com trânsito em julgado.

LEGENDA: Ministros: GM-Gilmar Mendes; DT- Dias Toffoli; RB-Roberto Barroso; LF-Luiz Fux; RL-Ricardo Lewandowski; CL-Cármen Lúcia; AdM-Alexandre de Moraes. TCE-Tomada de Contas Especial.

A Tabela 4, por sua vez, demonstra que a prescrição da pretensão punitiva não envolve apenas sanções de multa aplicadas pelo TCU, mas também as sanções de inidoneidade para licitar, consoante as decisões encontradas.

TABELA 4 - MANDADOS DE SEGURANÇA CUJO OBJETO ENVOLVEU A APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES

Número do processo	Ministro relator	Principal argumento para decisão	Observação
38.614	RB	Reconhecido o lapso superior a cinco anos entre a assinatura do contrato e a primeira oitiva da parte. Segurança concedida.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU nos quais as irregularidades apuradas não corresponderam ao fato que veio a justificar a declaração de inidoneidade.
38.783	RB	Reconhecidos marcos interruptivos do prazo prescricional, não configurando lapso superior a cinco anos. Segurança denegada.	Reconhecido que, para ter aptidão como fato interruptivo do prazo prescricional, não se faz necessária a citação, intimação ou notificação do interessado, bastando apenas configurar um ato inequívoco de apuração do fato.
38.534	RB	Reconhecido o lapso superior a cinco anos entre a assinatura do contrato e a primeira oitiva da parte. Segurança concedida.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU nos quais as irregularidades apuradas não corresponderam ao fato que veio a justificar a declaração de inidoneidade.
38.421 MC-AgR	RB	Reconhecido o lapso superior a cinco anos entre a assinatura do contrato e a primeira oitiva da parte. Segurança concedida.	Não foram reconhecidos marcos interruptivos apresentados pelo TCU nos quais as irregularidades apuradas não corresponderam ao fato que veio a justificar a declaração de inidoneidade.

FONTE: O autor (2024).

NOTA: A tabela apresenta somente processos com trânsito em julgado.

LEGENDA: Ministro: RB-Roberto Barroso. MC-AgR-Agravo Regimental na Medida Cautelar.

4.2. EVENTOS SUSPENSIVOS

Não obstante o art. 3º da Lei nº 9.873/1999 prever a possibilidade de que o prazo prescricional fique suspenso durante a vigência de determinados eventos, aparentemente o único julgamento que explorou tal alternativa foi o Recurso Extraordinário 636.886/AL. Na argumentação exposta pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto-vogal, assim foi advogado (BRASIL, 2020):

Primeiro, há prazo (...) prescricional punitivo (...) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial (...), com a observância de causas de interrupção (...) e de **suspensão** (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato).

(...)

Existindo fiscalização prévia das contas prestadas (que não se confunde com a tomada de contas especial), no exercício do controle interno pelo Poder Público (órgão

concedente), há a **suspensão** do prazo punitivo.
(BRASIL, 2020, Voto-vogal Ministro Gilmar Mendes, p. 21-22; grifos nossos)

Entretanto, dentre os julgados pertencentes à amostra averiguados, não foi constatada nenhuma alusão a eventos suspensivos, mas somente a marcos interruptivos. A Resolução TCU 344/2022 trouxe seis possibilidades de eventos suspensivos – apesar de a Lei nº 9.873/1999 indicar apenas um –, todavia, se tais eventos estão sendo aplicados em acórdãos condenatórios do TCU, aparentemente tal aplicação não está fundamentando os pleitos de segurança perante o STF.

4.3. ELEMENTOS QUE AINDA GERAM INSEGURANÇA JURÍDICA

A análise da amostra de processos envolvendo o questionamento sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, em conjunto com apontamentos feitos em alguns artigos publicados em portais jurídicos¹³, indicam que dois pontos ainda merecem aprofundamento, no sentido de apresentarem maior objetividade e de obterem maior consonância entre as teses apontadas e defendidas pelos ministros da Suprema Corte: 1) a definição do termo inicial de contagem do prazo prescricional relativo às pretensões punitiva e ressarcitória; e 2) a caracterização dos eventos considerados como marcos interruptivos, abrangendo também a individualização da responsabilidade e a quantidade de incidência desses marcos.

Quanto ao primeiro ponto, verificam-se marcos considerados como termo inicial dos mais diversos, como exemplo:

- a) data em que o Tribunal de Contas tomou ciência dos fatos irregulares (MS 39.422, MS-AgR 37.596, MS-ED-AgR 39.095, MS 39.314, MS-AgR 39.978, MS 39.158, MS 37.596), marco esse que pode englobar a data de apresentação da prestação de contas, considerando que nesse momento o tribunal toma ciência dos fatos (MS 39.657, MS-AgR 39.556, MS 39.556);
- b) data em que órgão da Administração tomou ciência dos fatos irregulares (MS 39.847, MS-AgR 38.191, MS 38.735);
- c) data do prazo final para a prestação de contas (MS 38.915, MS-AgR 38.898);

¹³ <https://www.migalhas.com.br/depeso/385739/a-prescricao-nos-tribunais-de-contas>
<https://www.migalhas.com.br/depeso/404172/mudanca-de-entendimento-do-tcu>
<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-prescricao-tribunais-contas>
<https://www.migalhas.com.br/depeso/415462/aplicacao-da-prescricao-no-tcu-desafios-praticos>
<https://www.migalhas.com.br/depeso/418486/tribunal-de-contas-da-uniao-e-unicidade-da-interruptao-prescricional>

- d) data da prática do ilícito (MS 38.752, MS 38.757, MS 38.553, voto vencido do Ministro Cristiano Zanin no MS-AgR 38.735, voto-vogal do Ministro Cristiano Zanin no MS-AgR 38.978);
- e) data da suspensão de pagamentos irregulares (MS 38.835);
- f) data da exoneração do cargo do responsável pelo ilícito (MS 36.067, MS 35.512, MS 32.201).

Alguns desses marcos enquadram-se nas alternativas estabelecidas no art. 4º da Resolução TCU 344/2022, sendo necessário, em alguns casos, alguma medida de interpretação. Por outro lado, os marcos dispostos nos itens d) e e) não apresentam correlação com essa norma.

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada. (BRASIL, 2022)

Além disso, a ementa da ADI 5.509/CE assim dispõe:

3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. (...) (BRASIL, 2021)

Sob essa ótica, dadas as devidas vênias, o marco estabelecido no item d) da lista acima não poderia ser considerado termo inicial de contagem do prazo prescricional. Tais apontamentos indicam a necessidade de uma uniformização objetiva desses termos.

Quanto ao segundo ponto – os marcos interruptivos do prazo prescricional, duas observações merecem destaque: a variedade de eventos considerados como marcos interruptivos e a quantidade de eventos admitida como marcos interruptivos. Consoante a Lei nº 9.873/1999, em seu art. 2º, a prescrição interrompe-se:

- I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III - pela decisão condenatória recorrível.
- IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (BRASIL, 1999)

Contudo, nos mandados de segurança objeto deste estudo, identificam-se uma enorme variedade de situações que estão sendo enquadradas nessas hipóteses. Em especial, no que concerne ao inc. II do art. 2º, há uma gama de situações específicas admitidas como ato inequívoco de apuração dos fatos. Seguem exemplos:

- a) pareceres ou notas técnicas de órgãos do controle interno da Administração (MS-ED 39.847, MS 38.191, MS-AgR 38.898, MS 38.832, MS 38.754);
- b) instauração de TCE no âmbito da Administração – fase interna (MS-ED 39.847, MS-AgR 38.898, MS 38.915, MS 38.735, MS 38.755);
- c) conclusão de TCE no âmbito da Administração – fase interna (MS-ED 39.847, MS-AgR 38.898, MS 38.915, MS 38.832, MS 38.763);
- d) diligências para saneamento de processos (MS 39.088, MS 39.556, MS 39.158, MS 38.835, MS 38.832, MS 38.783);
- e) auditorias realizadas pelo controle interno da Administração (MS 39.556, MS-AgR 38.898, MS 38.553, MS 36.067);
- f) impetração de recursos na via administrativa (MS 38.735);
- g) autuação de processo no âmbito do TCU (MS 38.783, MS 38.763, MS 38.755, MS 38.748);
- h) instauração de inquérito policial (MS 38.755, MS 38.748).

Ademais, nas razões de decidir de inúmeros processos de mandado de segurança, constata-se que o relator do processo admite todos os eventos interruptivos apresentados pela autoridade coatora – no caso o TCU – em resposta às requisições de informações para a instrução do feito.

Tal miríade de marcos específicos de interrupção, entendidos como atos inequívocos de apuração dos fatos, ensejaram, nas palavras do Ministro Gilmar Mendes em variados processos, “o retorno, por vias transversas, da inaceitável (e já refutada) tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento”. O Ministro consignou, nesses processos, inclusive, que “nossa jurisprudência chega a registrar caso em que se concederam ao TCU 11 (onze) interrupções prescricionais”.

Em face disso, reiteradamente o Ministro Gilmar Mendes tem consignado, tanto em processos de mandado de segurança nos quais figura como relator, como em votos em processos de relatoria diversa, a inevitabilidade de se reconhecer o princípio da unicidade da interrupção prescricional. A transcrição abaixo é constante em muitos processos:

Enfrentando questão jurídica semelhante, e com o intuito de obstar a “perpetuação do direito de ação mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, desse modo, a perpetuidade da incerteza e da insegurança da relações jurídicas”, o Superior Tribunal de Justiça, ao prover o Recurso Especial 1.786.266/DF (Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 17.1.2022), reconheceu expressamente a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional, que estabelece, nos termos do disposto no caput do art. 202 do Código Civil, que a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez.

A despeito de alguns processos concederem a segurança com base no reconhecimento da unicidade da interrupção prescricional, ainda perduram processos cuja segurança é denegada pelo reconhecimento de mais de um evento interruptivo, como pode-se verificar nos processos elencados na Tabela 3.

Ainda em relação ao segundo ponto, é digno de nota relatar que, em alguns julgados de mandados de segurança, admitiu-se que tais atos inequívocos de apuração dos fatos devem implicar o responsável que figure em acórdão condenatório; não havendo essa correlação, o prazo prescricional pode a ele ser aplicado.

Como exemplo, a ementa do MS 39.657 discorre:

2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes.
3. Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento dos responsáveis a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes.

Em sentido semelhante, a ementa do MS-AgR 38.194 exhibe:

2. Exige-se a identidade entre os fatos objeto de atos inequívocos de apuração e os que resultem na condenação do investigado para que tais atos sejam considerados como marcos interruptivos da prescrição à luz do que dispõe o art. 2º, II, da Lei 9.873/1999.

Por outro lado, há julgados que não reconhecem a necessidade de tal individualização. Nos MS 38.755, MS 38.754 e MS 38.748, o relator assentou que a “tese apresentada pelos Impetrantes, condicionando a eficácia da interrupção da prescrição afirmada pelo TCU à notificação ou citação dos investigados, não convence”.

Por fim, além dos dois pontos aqui desenvolvidos, registra-se mais um ponto que ainda gera decisões não convergentes. Nos MS 38.744 e MS 38.714, o pedido de segurança contra citação do responsável perante o TCU foi denegado, uma vez que se considerou que, como ainda não havia acórdão condenatório no âmbito do TCU, não poderia alegar-se a ilegalidade do ato.

Por outro lado, nos MS 38.361, MS 38.147, MS 35.512 e MS 39.088, a segurança foi pleiteada contra citação do responsável perante o TCU e contra a inércia da autoridade coatora, e não contra acórdão condenatório. Nesses casos, foi concedida a segurança e anulada a decisão do TCU.

As análises apresentadas nesta subdivisão do presente trabalho (Tópico 4) evidenciam a complexidade e certa inconsistência dos critérios utilizados para a contagem do prazo prescricional e a identificação dos marcos interruptivos no âmbito do controle externo e no âmbito das decisões emanadas do STF em mandados de segurança contra atos do TCU.

A multiplicidade de marcos considerados como termo inicial e as variadas interpretações sobre os atos interruptivos ainda têm gerado insegurança jurídica e decisões divergentes (apesar de mandados de segurança tratarem de relação interpartes e não geraram repercussão geral), comprometendo a previsibilidade necessária para a aplicação da prescrição.

5. CONCLUSÃO

A análise da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo, com foco nas decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e no julgamento de processos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), evidencia um panorama jurídico complexo e em constante evolução. O estudo apresentou não apenas as principais bases normativas e jurisprudenciais que regem essas pretensões, mas também as dificuldades enfrentadas na aplicação uniforme do instituto da prescrição, especialmente no que tange aos marcos interruptivos e ao termo inicial do prazo prescricional nos processos de controle externo.

As mudanças jurisprudenciais ao longo dos últimos anos, em especial aquelas promovidas pelo STF a partir de 2017, trouxeram avanços significativos, como a consolidação da prescritibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória e a fixação do prazo quinquenal com base na Lei nº 9.873/1999. Contudo, o trabalho identificou que, apesar dessas definições, subsistem lacunas interpretativas que comprometem a segurança jurídica, particularmente quanto à diversidade de eventos considerados como marcos interruptivos e aos critérios para determinar o termo inicial da contagem.

Nesse sentido, os julgados analisados revelaram uma diversidade de entendimentos por parte do STF, como a admissão de múltiplos marcos interruptivos pelo TCU, tendo como contraponto julgados que admitiram o princípio da unicidade da interrupção prescricional. Essa prática, apontada como um possível fator de insegurança jurídica, resulta na dificuldade de prever, com objetividade, a correta aplicação dos prazos prescricionais em situações concretas.

Além disso, a falta de uniformidade quanto à individualização da responsabilidade nos atos de apuração reflete a necessidade de maior clareza na definição dos critérios aplicáveis.

Adicionalmente, a Resolução TCU nº 344/2022 buscou sistematizar e regulamentar a aplicação dos prazos prescricionais no âmbito do controle externo, mas ainda não solucionou integralmente os problemas apontados. Apesar de trazer avanços normativos, como a previsão de eventos interruptivos e suspensivos, a interpretação desses dispositivos pelo STF tem gerado decisões divergentes, reforçando a necessidade de maior articulação entre os entendimentos das cortes.

Portanto, conclui-se que, embora o tema tenha evoluído significativamente nos últimos anos, há premência em aprimorar a normatização e a uniformização jurisprudencial para consolidar critérios claros e objetivos sobre a prescrição no controle externo.

Por fim, o trabalho demonstra a importância de estudos que aprofundem a análise de casos e explorem soluções para reduzir as incertezas ainda existentes. O aperfeiçoamento desse regime é basilar para fortalecer a confiança na administração pública e assegurar a harmonia entre os princípios de legalidade e segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

BARROS. João Vieira. **O instituto da prescrição na tomada de contas especial**. Tese (Mestrado em Direito), 2021. p. 19-26. Orientador: Gilberto Bercovici. Universidade Nove de Julho. São Paulo.

BORDALO, Rodrigo. Ressarcimento ao Erário e atuação do Tribunal de Contas: a questão da prescrição sob o olhar do STF (RE 636.886-AL). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. vol. 15/2020, p. 317-322, out./dez. 2020. DTR\2020\14282.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 30 de julho de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso: 20 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso: 20 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso: 20 de setembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança 26.210-9 DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 4 de setembro de 2008. **DJE 192/2008**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>>. Acesso 13 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Mandado de Segurança 32.201 DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 de março de 2017. **DJE 234/2017**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312335579&ext=.pdf>>. Acesso 15 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário 636.886/AL. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 de abril de 2020. **DJE 207/2020**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546769&ext=.pdf>>. Acesso 23 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509/CE. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 11 de novembro de 2021. **DJE**

36/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349815067&ext=.pdf>. Acesso 23 de maio de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. Acórdão 2.709/2008. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 26 de novembro de 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-37991>>. Acesso 9 de agosto de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. Acórdão 1.441/2016. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 8 de junho de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1593667>>. Acesso 17 de setembro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução 344. Brasília, DF, 11 de outubro de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21624>>. Acesso 05 de maio de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. Sumula 282. Brasília, DF, 15 de agosto de 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/sumula/SUMULA-EJURIS-27051>>. Acesso 28 de novembro de 2024.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 225-248, jan./mar. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.844.

CAVALLARI, Odilon. O julgamento da ADI 5509 pelo STF sobre a prescrição nos Tribunais de Contas. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v.1, n.3. p. 51-54, 2022. disponível em https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/AF_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas_JANEIRO-a-JUNHO-de-2022.pdf. Data de acesso 28/05/2024.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 13-31, abr./jun. 2010.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo - 15ª Edição 2024**. 15th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. p. 740. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 20 out. 2024.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 621. ISBN 978-85-450-0129-41.

REGO, Aline Paim Monteiro do. **O Tribunal de Contas da União e a prescrição da pretensão ressarcitória**. Tese (Mestrado em Direito), 2023. Orientador: André Janjácómo Rosilho. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

RIZZARDO, Arnaldo; FILHO, Arnaldo R.; RIZZARDO, Carine A. **Prescrição e Decadência - 3ª Edição 2018**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*. p. 14. ISBN 9788530979195.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530979195/>.
Acesso em: 19 out. 2024.

TRISTÃO, Conrado Valentini. **Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal**: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Tese (Mestrado em Direito e Desenvolvimento), 2020. p. 11-12. Orientador: Carlos Ari Sundfeld. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.