



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

JAIRO MISSON CORDEIRO

**A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DO TCU:
EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL À LUZ DE DECISÕES DO STF**

Brasília

2022

JAIRO MISSON CORDEIRO

**A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DO TCU:
EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL À LUZ DE DECISÕES DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Fundação Universidade de Brasília como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho

Brasília

2022

**A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DO TCU:
EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL À LUZ DE DECISÕES DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Fundação Universidade de Brasília como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel em Direito

Aprovado em: 5/ 5/ 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho
Orientador

Me. Antonio Augusto Junho Anastasia
Examinador

Me. Odilon Cavallari de Oliveira
Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus pela dádiva da saúde e da força para seguir em frente. À minha amada esposa Aline pela compreensão, pelo carinho e pelo apoio, mesmo nos momentos difíceis.

Aos professores da UnB, em especial ao Dr. Benedito Cerezo, por me possibilitarem chegar até aqui, ao final de mais um ciclo.

Ao Ministro Antonio Anastasia e ao Mestre Odilon Cavallari, pela contínua emanção de ensinamentos durante a convivência laboral.

A todos os familiares, amigos e colegas que, de alguma forma, participaram da minha caminhada acadêmica, deixo aqui registrado o meu Muito Obrigado!

RESUMO

O instituto da prescrição é fundamental para a garantia de estabilidade nas relações jurídicas em qualquer ramo do Direito. Os processos de controle externo em trâmite no Tribunal de Contas da União, embora sejam de natureza administrativa, o que os diferem das ações judiciais cíveis e penais, podem igualmente resultar em sucumbência e na aplicação de sanções, tanto de agentes públicos, como de particulares que possuam vínculo com a Administração. Tal condição ressalta a importância de se observar os casos de prescrição nas principais vertentes de atuação do TCU: apreciar a legalidade de atos de concessão de aposentadoria e pensões, julgar as contas de administradores públicos, recuperar recursos malversados e punir gestores faltosos. A partir da hipótese de que as condições de prescrição devem estar pacificadas na jurisprudência e devidamente codificadas, o presente estudo aborda inicialmente as principais características *sui generis* dos processos de controle externo, na sequência trata da evolução do entendimento acerca da prescrição no âmbito interno e em decisões do Supremo Tribunal Federal e, por fim, elenca pontos importantes do instituto que ainda não estão consolidados, visando lançar luzes sobre a discussão da matéria.

Palavras-chave: prescrição; decadência; princípios processuais; segurança jurídica; Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

The statute of limitations is fundamental to guarantee stability in legal relations in any branch of law. The external control processes at the Federal Court of Auditors, although they have an administrative nature, which differs from civil and criminal lawsuits, can also result in succumbence and the application of sanctions, both in public agents and in individuals who have ties to the Administration. This condition highlights the importance of observing the statute of limitations in the main areas of action of the TCU: appraising the legality of acts of granting retirement and pensions, judging the accounts of public administrators, recovering misappropriated resources and punishing defaulting managers. Based on the hypothesis that the prescription conditions must be pacified in the jurisprudence and properly codified, the present study initially addresses the main *sui generis* characteristics of external control processes, then it deals with the evolution of the understanding about the prescription in the internal scope and in decisions of the Federal Supreme Court and, finally, it lists important points of the institute that are not yet consolidated, aiming to shed light on the discussion of the matter.

Keywords: prescription; decadence; procedural principles; legal safety; Federal Court of Auditors.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. SEGURANÇA JURÍDICA NOS PROCESSOS DO TCU.....	10
2.1. Prescrição e decadência	10
2.2. Competências constitucionais do Tribunal de Contas da União	13
2.3. Peculiaridades de alguns tipos de processo no TCU.....	15
2.3.1. <i>Atos de pessoal</i>	16
2.3.2. <i>Prestação de contas e Tomada de Contas Especial</i>	18
2.3.3. <i>Fiscalizações</i>	24
2.4. Sanções aplicadas pelo TCU	25
3. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO TCU.....	29
3.1. Prescrição vintenária do Código Civil de 1916 e decenal do Código de 2002	29
3.2. Imprescritibilidade das ações de ressarcimento – MS 26.210.....	31
3.3. Prescrição quinquenal – Lei 9.873/1999	32
4. PONTOS ATUALMENTE EM DEBATE.....	37
4.1. Pretensão punitiva e pretensão ressarcitória nos processos de contas.....	37
4.2. Termo inicial da contagem de prazos prescricionais.....	44
4.3. Hipóteses de interrupção e suspensão do prazo	53
4.4. Prescrição intercorrente	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS.....	61

1. INTRODUÇÃO

Prescrição e decadência são preceitos normativos que visam garantir estabilidade nas relações interpessoais e, conseqüentemente, são pilares da segurança jurídica¹ em qualquer esfera da sociedade. Ambos os institutos têm como premissa a extinção da possibilidade de se perseguir determinada pretensão legal, face ao transcurso de prazo².

O fundamento para a existência dessas figuras jurídicas é o interesse coletivo em proibir que as potenciais demandas dos indivíduos permaneçam em aberto durante períodos indefinidos. Assim, busca-se prevenir situações litigiosas para as quais os meios de defesa (ou as provas de constituição) possam ter se perdido ao longo do tempo³.

Como órgão incumbido de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública, compete ao Tribunal de Contas da União – dentre outras atribuições – julgar as contas de gestores públicos e de agentes privados vinculados, realizar fiscalizações por iniciativa própria e, inclusive, aplicar sanções a pessoas físicas e jurídicas. O rito processual praticado na Corte de Contas observa características peculiares⁴, tendo em vista tratar-se de um órgão judicante fora do Poder Judiciário, em que o principal bem jurídico tutelado – o Erário – possui garantias especiais conferidas por Lei.

Nesse contexto, exsurge o problema de como aplicar as possibilidades de prescrição e de decadência no campo de atuação do Tribunal de Contas da União, tendo em vista as especificidades dos processos administrativos de controle externo. Adota-se como ponto de partida do presente trabalho a hipótese de que as condições de prescrição e de decadência nos processos em trâmite no TCU devem estar pacificadas e devidamente codificadas, com supedâneo na jurisprudência interna e nas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a

¹ Não se desconhece que existem críticas ao termo “segurança jurídica”, no sentido de que esta conferiria expectativa de certeza de determinado resultado na aplicação do Direito. Carnelutti (2000, p. 81) defende que não se tem como prever os comportamentos sociais, principalmente em face da mutação das leis, e que a insistência na busca de uma certeza escorada na segurança jurídica implicaria sacrificar a justiça. No presente trabalho, assume-se que a segurança jurídica busca conferir razoável previsibilidade e uniformidade na atuação dos órgãos estatais.

² Opera-se a decadência quando o direito é extinto sem que haja o efetivo exercício desse direito pelo titular, dentro de um prazo pré-fixado. Já a prescrição ocorre quando, por decurso de prazo sem causas interruptivas ou suspensivas, a pretensão se extingue em virtude da inércia do titular do direito.

³ Esses conceitos conferem substância ao brocardo jurídico *Dormientibus Non Succurrit Ius* [O Direito não socorre aos que dormem].

⁴ Dentre as peculiaridades dos processos no TCU pode-se mencionar a observância do formalismo moderado, que se traduz na admissão de ritos e formas processuais acessíveis e descomplicadas, salvaguardando os princípios essenciais do processo, conferindo ao processo uma interpretação mais informal, quando contrastados às ações judiciais. Meirelles (2004, p. 663) ensina que “o processo administrativo deve ser simples, despido de exigências formais excessivas, tanto mais que a defesa pode ficar a cargo do próprio administrado, embora nem sempre familiarizado com os meandros processuais”.

matéria⁵.

Dessa forma, o estudo tem o propósito de discorrer de forma geral sobre o tema de prescrição e decadência nos processos de controle externo do TCU, sem a pretensão de esgotá-lo. Ficam excluídas do escopo as hipóteses de prescrição nos procedimentos recursais apresentados perante o Tribunal, pelo fato de que os prazos para interposição de recursos já estão claramente previstos no Regimento Interno. O corte metodológico também se faz necessário em razão da grande possibilidade de situações particulares a demandarem atenção pormenorizada para cada caso concreto.

A metodologia de pesquisa contempla revisão bibliográfica sobre os preceitos da decadência e prescrição no Direito Brasileiro, bem como consulta jurisprudencial acerca da aplicação desses institutos na processualística do Tribunal de Contas da União.

No Capítulo 2, após breve explanação sobre os conceitos de prescrição e decadência, são apresentadas as competências constitucionais da Corte de Contas, com destaque para as características dos diferentes tipos de processos e instrumentos de fiscalização executados pelo Tribunal. Também são expostos alguns quantitativos recentes de decisões proferidas e sanções aplicadas, com base no Relatório de Atividades do ano de 2021. A abordagem tem por objetivo demonstrar, mais adiante, que o termo inicial de prescrição é impactado pela natureza e tipo do processo.

No Capítulo 3, traça-se um panorama da evolução das concepções da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos últimos vinte anos. O histórico remete aos principais Acórdãos que balizaram a jurisprudência interna, bem como são abordadas as principais decisões do STF acerca desse tema, desde o passado recente até os dias atuais.

No Capítulo 4, são tratados os principais aspectos referentes à prescrição que ainda não possuem entendimento pacífico na Corte de Contas, como o termo inicial de contagem, bem como as hipóteses de suspensão e de interrupção dos prazos prescricionais. E, a partir de uma análise indutiva, são apresentadas algumas possibilidades de normatização.

Por fim, são apresentadas breves considerações finais, com sugestões para sistematização das questões aqui discutidas nos processos que tramitam no TCU.

⁵ As normas gerais sobre a prescrição (arts. 189 a 206-A) e a decadência (arts. 207 a 211) no Direito Privado estão previstas no Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Contudo, para os propósitos do presente estudo, outros diplomas legais contêm dispositivos importantes, como as Leis 9.784/1999 e 9.873/1999, que estabelecem parâmetros para prescrição de ações punitivas e regulam o processo administrativo na Administração Pública Federal, a Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, e a própria Lei Orgânica do TCU, Lei 8.443/1992.

2. SEGURANÇA JURÍDICA NOS PROCESSOS DO TCU

2.1. Prescrição e decadência

Na relação do Estado com os indivíduos, o conceito de segurança jurídica, segundo Couto e Silva (2004, p. 274), se divide em duas partes: uma de natureza objetiva, referente aos limites normativos impostos à possibilidade de retroação dos atos estatais, e outra de natureza subjetiva, atinente à proteção da confiança das pessoas nos procedimentos e nas condutas adotadas pelo Estado. Na visão do jurista, o princípio da proteção à confiança:

- a) impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para o destinatário, mesmo quando ilegais, ou
- b) atribui-lhe consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos.

A Constituição Federal de 1988 consolidou a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada no ordenamento jurídico pátrio, limitando a possibilidade de atos legislativos retroagirem (art. 5º, inciso XXXVI). Não obstante a longa tradição no Direito Brasileiro de resguardo constitucional dos aspectos objetivos da segurança jurídica⁶, apenas a partir do ano de 1999 surgiram os primeiros diplomas legais que passaram a se referir à segurança jurídica como princípio geral da Administração Pública e como valor constitucional a ser ponderado⁷.

No julgamento do Mandado de Segurança 24.268/MG, em 5/2/2004, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o princípio da segurança jurídica como subprincípio do Estado de Direito (art. 1º da CF/1988). Na decisão, a Corte Suprema assentou a necessidade de estabilização das situações criadas administrativas, limitando o exercício do poder anulatório do Estado a prazo razoável⁸.

Barroso (2018, p. 198), ao explicar sobre a não imposição de efeito retroativo às

⁶ A Constituição do Império do Brasil, de 1824, já previa a limitação da retroatividade das leis, conforme disposto no art. 179, inciso III. A expressão “direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada” ganhou proteção constitucional na Carta de 1934, entretanto já era utilizada no art. 3º do Código Civil de 1916, Lei 3.071/2016.

⁷ Lei 9.784, de 29/1/1999, que regula o processo administrativo da União (arts. 2º e 54); Lei 9.868, de 10/11/1999, que dispõe sobre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade perante o STF (art. 27), e Lei 9.882, de 3/12/1999, que dispõe sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 11).

⁸ EMENTA: 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV). (MS 24.268/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 5/2/2004).

ações de declaração de inconstitucionalidade julgadas pelo STF, argumenta que a proteção da confiança se desenvolveu, na doutrina e na jurisprudência, a partir do princípio da segurança jurídica.

Cabe esclarecer que o princípio da segurança jurídica não deve ser interpretado como impossibilidade absoluta de evolução legislativa, visto que as mudanças de entendimentos jurídicos são fenômenos naturais em qualquer sociedade. O que se busca restringir é a possibilidade de aplicação de novas interpretações para situações já consolidadas e consideradas legítimas no momento de sua ocorrência.

No sistema jurídico brasileiro, assim como no de outros países do ramo romano-germânico⁹, a prescrição e a decadência constituem-se nos preceitos normativos que preveem a extinção da possibilidade de se perseguir determinada pretensão legal, face ao transcurso do tempo. Os dois institutos, portanto, conformam o controle de prazos sobre as exigibilidades advindas de possíveis infrações às normas vigentes e estão relacionados à dimensão temporal do princípio da segurança jurídica¹⁰.

Segundo o Código Civil, Lei 10.406/2002, a prescrição é apresentada como uma condição que extingue, pelo decurso de prazo, a pretensão de um titular de direito violado¹¹, observando-se a possibilidade de ocorrência de interrupções e suspensões na contagem do tempo (art. 189). Já a decadência refere-se à perda de um direito potestativo, devido à inércia de seu titular, em um prazo preestabelecido, seja pela Lei ou por convenção entre as partes (arts. 207 a 211).

Conforme ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979, p. 456):

Enquanto na prescrição o que determina a extinção do direito é o seu não uso durante um lapso de tempo, na decadência é simples circunstância de se verificar o término do tempo fixado da sua duração, quer ele tenha sido exercido ou não, pois foi conferido por prazo certo. A decadência depende de fato originário, que nasce com o direito. Este deve ser exercido dentro de prazo breve, fixado para ele, isto é, dentro do limite conatural para o seu exercício, utilizando-se das medidas adequadas, sob pena

⁹ O Direito brasileiro sofre influência relevante do que se observa na Alemanha, França, Portugal e Itália, países da família do *civil law*, em decorrência da afinidade cultural. Castro Júnior (2017, p. 91) ressalta como a escola alemã Pandectística do século XIX, que pregava a construção de uma linguagem tecnicista, com o emprego de conceitos teóricos na redação das normas, influenciou a legislação civilista do Brasil.

¹⁰ Cabe destacar que a observância da prescrição e da decadência também atende ao princípio constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVII da CRFB).

¹¹ Embora a redação do Código Civil não enumere textualmente a ameaça a direito como fonte de pretensão jurídica, o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 esclarece: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, portanto a pretensão também vige para aquele que vier a ter um direito ameaçado. Sobre esse ponto, cabe destacar que o texto do Código Civil de 2002 começou a ser elaborado em 1969 e iniciou sua tramitação no Congresso Nacional em 1975, antes, portanto, da formação da Assembleia Constituinte de 1987.

de não poder mais valer-se dele contra quem fora de início estabelecido. (...) Assim, tanto a decadência como a prescrição consistem em perda de um direito. Mas, aquela depende de fato originário com o qual nasce o direito, enquanto esta não tem relação com o fato que faz nascer o direito, e lhe é posterior.

Em que pese a existência de controvérsias doutrinárias acerca das distinções entre os dois institutos, tem se firmado o entendimento de que a prescrição extingue diretamente a pretensão de ação e, por via oblíqua, torna inalcançável o direito por ela tutelado, enquanto a decadência, de forma contrária, faz caducar o próprio direito e, por consequência, extingue a possibilidade de ação.

As normas gerais sobre a prescrição e a decadência aplicáveis no Direito Privado estão previstas nos arts. 189 a 211 do Código Civil, sucessor da Lei 3.071/1916¹². No entanto, na seara do Direito Administrativo, por vezes, as expressões legais não contribuem para que haja maior clareza nas definições, vide o art. 21 da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/1965): “A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos”. Embora faça referência textual à prescrição, trata-se de uma hipótese de decadência, consoante a interpretação de Câmara Leal (1959, p. 114):

É de decadência o prazo estabelecido, pela lei ou pela vontade unilateral ou bilateral, quando prefixado ao exercício do direito pelo seu titular. E será de prescrição quando fixado não para o exercício do direito, mas para o exercício que o protege. Quando, porém, o direito deve ser exercido por meio da ação, originando-se ambos do mesmo fato, de modo que o exercício da ação representa o próprio exercício do direito, o prazo estabelecido para a ação deve ser tido como prefixado ao exercício do direito, sendo, portanto, de decadência, embora aparentemente se afigure de prescrição. Praticamente, portanto, para se saber se um prazo estatuído para a ação é de decadência ou de prescrição, basta indagar se a ação constitui, em si, o exercício do direito, que lhe serve de fundamento, ou se tem por fim proteger um direito, cujo exercício é distinto do exercício da ação. No primeiro caso, o prazo é extintivo do direito e o seu decurso produz a decadência; no segundo caso, o prazo é extintivo da ação e o seu decurso produz a prescrição.

Diferentemente da prescrição e da decadência, que se referem a direitos propriamente materiais, a preclusão temporal e a perempção representam a perda de faculdades procedimentais no curso da ação, por não terem sido exercidas no tempo devido¹³. Constituem-

¹² O Código Civil de 1916 tratou longamente das hipóteses de prescrição, prazos, causas suspensivas e causas interruptivas, aplicáveis às situações em geral e, em especial, ao usucapião, ao usufruto e à hipoteca (arts. 161 a 179). Já quanto à decadência, a Lei previu apenas a possibilidade de decadência do direito à cobrança de dívida, como consequência da prescrição do direito de cobrança: “Art. 1.531. Aquele que demandar por dívida já paga, no todo ou em parte, sem ressaltar as quantias recebidas, ou pedir mais do que for devido, ficará obrigado a pagar o devedor, no primeiro caso, o dobro do que houver cobrado e, no segundo, o equivalente do que lhe exigir, salvo se, **por lhe estar prescrito o direito, decair da ação**” (grifo acrescido). O Código também abordou o “decaimento do pátrio poder”, entretanto tal instituto não se equipara à decadência do direito, mas sim à figura hodierna da destituição judicial.

¹³ A preclusão temporal é perda de uma faculdade ou de um poder processual – pelo decurso do tempo previsto para seu exercício – acarretando a superação daquela etapa do processo e está fundamentada no art. 507 da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil). Já a perempção é a perda do direito de ação civil, pelo fato de o autor não promover atos e diligências que lhe competiam, abandonando a causa por mais de trinta dias, bem como ter

se, portanto, em institutos que extinguem direitos processuais e não serão tratados no presente estudo, por fugirem ao escopo do trabalho.

2.2. Competências constitucionais do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União, cuja origem remonta ao Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, e à primeira constituição republicana¹⁴, possui papel relevante na fiscalização dos atos da Administração Pública Federal. É um órgão colegiado que tem como atribuição primária auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da União e das entidades da administração direta e indireta.

O TCU é integrado por nove Ministros, três deles indicados pelo Presidente da República e seis pelo Congresso Nacional, cujos requisitos para investidura possuem simetria com aqueles previstos para as Cortes Superiores do Poder Judiciário. Embora a previsão constitucional encontre-se no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, o Tribunal possui completa autonomia financeira, administrativa e finalística, não havendo subordinação hierárquica a nenhum dos três Poderes da República.

As competências conferidas à Corte, bem como o leque de agentes sujeitos à sua jurisdição, foram substancialmente ampliados na Constituição de 1988. Conforme excerto do art. 71 da Carta Magna¹⁵:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo

dado causa, por três vezes, à extinção do processo. O instituto tem supedâneo no art. 485, inciso III c/c o § 3º, do CPC/2015.

¹⁴ Art. 89 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891) – “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

¹⁵ Além das competências constitucionais e privativas do TCU estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal. Entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2001), as Leis de Licitações e Contratos (Leis 8666/1993 e 14.133/2021) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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;

(...)

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. (grifos acrescidos)

Como se pode observar, as prerrogativas de controle atribuídas ao TCU perpassam vários aspectos, sendo que, para os propósitos do presente estudo, destacam-se:

- a) a apreciação da legalidade, para fins de registro, de atos de pessoal no serviço público – admissões, concessão de aposentadorias, reformas e pensões (inciso III do art. 71 da CRFB);
- b) o julgamento das contas dos gestores de recursos públicos e a fiscalização de recursos repassados pela União aos entes federativos (incisos II e VI do art. 71 da CRFB); e
- c) a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo Federal (inciso IV do art. 71 da CRFB).

Cabe também destacar que a Constituição estabeleceu a competência da Corte para imputar débitos decorrentes de dano ao erário e aplicar sanções, inclusive multas, aos responsáveis – pessoa física ou jurídica – sob sua jurisdição (inciso VIII e § 3º do art. 71). Em decorrência das competências sancionatórias, o TCU está sujeito ao microsistema composto por regras, princípios e garantias de estatura constitucional que se aplica a toda atividade administrativa sancionadora.

Desta forma, na aplicação de sanções devem ser observados princípios que compõem o núcleo fundamental do devido processo legal na Constituição e que impõem, dentre

outros, os deveres de apontar o ato inquinado, individualizar condutas, definir responsabilidades e garantir aos responsáveis o exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV). Em acréscimo, a proteção à confiança em seu sentido subjetivo, decorrente do princípio implicitamente constitucional da segurança jurídica, e que se exprime pelas limitações temporais da prescrição e da decadência, deve também pautar a atuação da Corte de Contas.

2.3. Peculiaridades de alguns tipos de processo no TCU

Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal de Contas da União organiza-se em três colegiados, que deliberam sobre as matérias apresentadas, na forma de acórdãos. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do TCU, já a 1ª e a 2ª Câmaras são compostas, cada uma, por quatro ministros, dois ministros-substitutos e um membro do Ministério Público junto ao TCU. Os ministros-substitutos, em número de quatro, além de integrar as Câmaras, substituem os ministros em seus afastamentos e no caso de vacância de cargo.

No ano de 2021, o TCU emitiu 41.418 acórdãos¹⁶, a maioria deles por intermédio das Câmaras, em decorrência de serem esses os colegiados que processam originariamente os processos referentes a atos de pessoal, que são quantitativamente superiores aos demais tipos:

Quantidade de Deliberações	2017	2018	2019	2020	2021
Plenário	2.781	3.082	3.141	3.399	3.250
1ª Câmara	11.252	15.738	14.576	14.177	19.051
2ª Câmara	10.203	12.159	13.316	14.516	19.117
Total	24.236	30.979	31.033	32.092	41.418

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 2021; p. 51.

As matérias submetidas à apreciação pelo TCU são formalizadas em processos individualizados conforme a sua natureza, podendo se constituir em atos de pessoal, prestação de contas, tomada de contas especial, auditoria, denúncia, representação, solicitações do Congresso Nacional, dentre outros. A compreensão das particularidades de instauração e tramitação de alguns tipos de processo é importante para o estudo das condições de prescrição, razão pela qual elas serão apresentadas neste trabalho, de forma sucinta.

¹⁶ Relatório Anual de Atividades do TCU: 2021; Tribunal de Contas da União. Brasília, 2022

2.3.1. Atos de pessoal

Especificamente quanto aos processos de pessoal, em que o Tribunal aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão e de concessão de benefícios, que são encaminhados ao TCU pelos órgãos e entidades da administração direta, foram apreciados 123.878 atos no ano de 2021¹⁷. Destes, 5.797 tiveram o registro negado em razão de ilegalidades (4,68% do total), acarretando determinações aos órgãos de origem para correção. E ainda, 15.572 atos foram considerados prejudicados, situação que normalmente se verifica com o falecimento do beneficiário após a emissão do ato ou devido à perda das condições para manutenção da pensão (12,57% do total analisado).

Quantidade de Atos de pessoal	2017	2018	2019	2020	2021
Apreciados conclusivamente	76.442	143.006	111.458	108.399	123.878
a) Ilegais	1.113	1.287	1.278	3.395	5.797
b) Legais	60.119	978.177	82.721	91.840	102.509
c) Prejudicados por perda de objeto ou por inépcia do ato	15.210	44.542	27.454	13.164	15.572

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 2021; p. 63.

Uma particularidade dos atos de pessoal é a de que são classificados como atos administrativos complexos – ou seja, dependentes da conjugação de vontade de órgãos diferentes – e que só se aperfeiçoam mediante o registro, após a apreciação de sua legalidade pelo TCU. Os procedimentos se iniciam no órgão em que houve a contratação de pessoal em caráter permanente ou a concessão de um benefício de natureza previdenciária – situações que representam a imposição de ônus financeiro continuado ao erário – e necessitam, por mandamento constitucional, ser confirmados na Corte de Contas, para que sejam considerados atos jurídicos perfeitos.

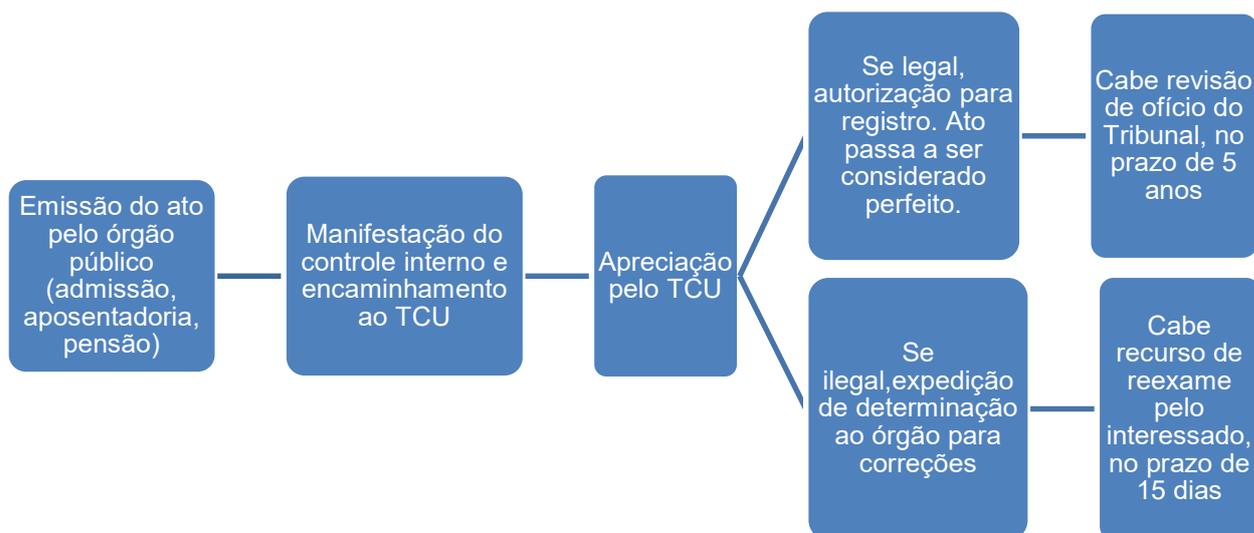
Como consequência dessa característica de ato complexo, pode-se apontar a desnecessidade de abertura de exercício do contraditório pelo sujeito interessado no ato de pessoal – quer seja ele o contratado pela Administração Pública, o aposentado ou o beneficiário da pensão –, previamente à sua apreciação pelo TCU, visto que as concessões de aposentadorias ou pensões não podem ser consideradas atos jurídicos perfeitos apenas pela sua emissão no órgão originário. Nesse sentido é Voto condutor do julgamento do MS 24.742, proferido pelo

¹⁷ A razão de terem sido emitidos acórdãos em número menor do que a quantidade de atos apreciados deve-se ao agrupamento de vários atos de pessoal semelhantes em um único processo, quando emitidos por um mesmo órgão.

Ministro Marco Aurélio Mello:

Sob o ângulo do contraditório, registre-se a natureza do processo concernente à reforma do militar, que é idêntica à do relativo à aposentadoria do servidor civil. Mostra-se complexo, com o implemento da aposentadoria pelo órgão de origem, a fim de não haver quebra de continuidade da satisfação do que percebido pelo servidor, seguindo a homologação pelo Tribunal de Contas da União. Vale dizer que não se tem o envolvimento de litigantes, razão pela qual é inadequado falar-se em contraditório para, uma vez observado este, vir o Tribunal de Contas da União a indeferir a homologação. (MS 24.742. Rel. Ministro Marco Aurélio Mello, DJ 11/3/2005).

Embora não haja a previsão de contraditório previamente à apreciação do ato, a Lei Orgânica do TCU prevê a possibilidade de interposição de recurso de reexame do acórdão pelo interessado, com efeito suspensivo, no prazo de quinze dias a partir da notificação da decisão (arts. 48 e 33 da Lei 8.443/1992). A figura a seguir apresenta o fluxo de tramitação dos atos de pessoal:



Fonte: Elaboração própria.

No Acórdão 587/2011-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que se fundou nas decisões do MS 25.116 pelo STF, o TCU firmou a jurisprudência de que, dentro do prazo de cinco anos após a entrada no Tribunal, é desnecessária a oitiva da parte interessada previamente à apreciação do ato. Tal situação se observa independentemente do tempo decorrido desde a emissão originária do ato de pessoal até o seu encaminhamento à Corte de Contas.

Ementa: 3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente

com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato forma de aposentadoria. (MS 25.116. Rel. Min. Ayres Brito, DJ 8/9/2010).¹⁸

Em decorrência do julgamento do RE 636.553, relator Ministro Gilmar Mendes, pelo Supremo Tribunal Federal em 20/2/2020 – Tema 445 da Repercussão Geral –, e a partir do Acórdão 122/2021-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues (que será apresentado mais adiante no presente trabalho), o TCU passou a adotar a sistemática de que, passados 5 anos desde a entrada no Tribunal sem que tenha sido apreciado, o ato passa a ser considerado “tacitamente registrado”.

2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (Recurso Extraordinário 636.553. Repercussão geral. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 26/05/2020).

Não obstante, a partir do registro tácito, abre-se a possibilidade de o Tribunal rever, de ofício, a sua própria decisão, com supedâneo no art. 260, § 2º do Regimento Interno¹⁹, ouvindo obrigatoriamente o Ministério Público junto ao TCU e franqueando ao interessado a possibilidade do exercício do contraditório nos autos.

2.3.2. Prestação de contas e Tomada de Contas Especial

Em atenção ao inciso II do art. 71 da Constituição Federal, o TCU julga as contas

¹⁸ Posteriormente, em apreciação de embargos de declaração opostos pela União, o STF fixou a data de recebimento do ato pelo Tribunal como termo inicial de contagem de prazo: “2. O termo inicial do prazo de cinco anos, após o qual será obrigatória a instauração de procedimento com ampla defesa e contraditório do ex-servidor junto ao Tribunal de Contas da União, para efeito de registro de aposentadoria, é a data de recebimento, pelo TCU, do ato concessivo de aposentadoria. Embargos de declaração da União acolhidos, portanto, para substituição da expressão “a contar da aposentadoria”, constante dos itens 3 e 5 da ementa, por “a contar do recebimento, pelo Tribunal de Contas da União, do ato concessivo de aposentadoria”, em razão de contradição com o conteúdo decisório do acórdão embargado.” (MS 25.116 ED. Rel. Min. Teori Zavascky, DJ 22/5/2014).

¹⁹ Regimento Interno do TCU. Art. 260, § 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

de administradores públicos e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres da União. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal esclarece que é ampla a gama de responsáveis que devem prestar contas dos recursos públicos, sujeitando-se, portanto, ao julgamento pela Corte de Contas, *verbis*:

CRFB, Art. 70 – Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com exceção das contas prestadas pelo Presidente da República, cujo julgamento compete ao Congresso Nacional após elaboração de parecer prévio pelo TCU (art. 49, inciso IX da CRFB), o Tribunal julga as contas de todos os demais administradores de dinheiro público federal. Nesse sentido, a Corte define anualmente, por meio de Instruções e Decisões Normativas, as Unidades Prestadoras de Contas da Administração Pública Federal (UPC) que devem prestar contas do uso apropriado dos recursos que lhes foram entregues. Essa formalidade se concretiza mediante a apresentação de relatório certificado pelo órgão de controle interno²⁰, que é então publicizado até o dia 31 de março do ano seguinte ao do exercício examinado (ou até o dia 31 de maio, no caso de empresas estatais).

O propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na Administração Pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do patrimônio público e, sobretudo, manter informados os cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela Administração e os principais provedores dos recursos para o seu funcionamento.

A Prestação de Contas anual das organizações tem o condão de proporcionar uma visão do uso que é feito dos recursos públicos e dos seus impactos na sociedade, bem como permite avaliações estratégicas e de orientação para o futuro, quanto à capacidade das entidades de gerar valor público em curto, médio e longo prazos. O Relatório de prestação de contas constitui-se, portanto, em um dos principais instrumentos de comunicação entre governo e cidadãos a respeito da destinação dos valores administrados e da utilização dos bens públicos.

Embora existam centenas de UPCs que elaboram a documentação de prestação de contas anualmente, é perceptível que o TCU vem reduzindo o número de organizações que têm

²⁰ Se o controle sobre determinado ato é feito pela mesma unidade administrativa ou pelo mesmo poder que praticou o ato, ter-se-á o controle interno; por outro lado, se é feito por poder ou unidade administrativa (órgão ou entidade) distintos daquele de onde o ato ou atividade foram emanados, o controle é externo (FURTADO, 2015).

as suas contas efetivamente julgadas pela Corte, ao longo dos últimos dez anos. Ao invés da análise minuciosa pelo corpo técnico do Tribunal, tem-se buscado o aumento da publicidade e da transparência dos relatórios elaborados pelas UPCs. Por meio da divulgação dos documentos de prestação de contas nos endereços eletrônicos oficiais das próprias entidades, em seção específica sob o título “Transparência e prestação de contas”, fomenta-se o controle social sobre os recursos repassados²¹.

Não obstante a diminuição da quantidade de processos de Prestação de Contas que são efetivamente apreciados pelo TCU, remanesce o poder/dever constitucional do órgão de controle de fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Nesse particular, o descumprimento do dever de prestar contas ou a constatação da existência de dano ao erário acarretam a instauração de uma Tomada de Contas ordinária (atualmente em desuso) ou de uma Tomada de Contas Especial (TCE), dois tipos específicos de processo no Tribunal.

A TCE é, portanto, um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do débito e identificação dos responsáveis, visando obter o respectivo ressarcimento (art. 2º, caput, da IN-TCU 71/2012). Cabe destacar que a TCE constitui medida de exceção, devendo o Poder Público tentar previamente outras medidas administrativas para elidir a irregularidade ou obter o ressarcimento do dano, antes de formalizar a instauração do processo.

Na tabela apresentada a seguir, pode-se constatar como o número de processos autuados de Prestação de Contas vem decrescendo ao longo dos últimos anos no TCU, enquanto o número de TCEs autuadas tem oscilado por volta de 2.000 processos por ano.

²¹ Conforme a Portaria-TCU 49, de 7 de abril de 2022, apenas 14 UPCs devem formalizar processo de Prestação de Contas (PC) para julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal, relativas ao exercício de 2022: Ministério da Economia, Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, Ministério do Trabalho e Previdência, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Fundo do Regime Geral de Previdência Social, Banco Central do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Petróleo Brasileiro S.A., Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A.

Tipo de processo	2018		2019		2020		2021	
	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados
Prestação de Contas	252	283	170	352	87	365	48	220
Tomada de Contas Especial	1.558	1.752	1.710	1.623	2.384	1.965	1.968	1.974

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 2021; p. 60-61.

Cabe destacar que, ao final da apuração da TCE, caso fique caracterizada a ocorrência de dano ao erário, será determinada a devolução dos valores aos cofres estatais, sem que tal consequência se caracterize como sanção, mas sim como mero ressarcimento. Além da condenação de recomposição do débito, a Corte pode ainda imputar penalidades aos responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, que serão abordadas de maneira mais aprofundada no tópico seguinte.

Conforme dados do Relatório Anual de Atividades, em 2021, ao apreciar Prestações e Tomadas de Contas, o TCU julgou de forma definitiva as contas de 5.333 responsáveis, sendo 2.360 com contas julgadas regulares, 855 com contas regulares com ressalva e 2.252 tiveram as contas julgadas irregulares. Os principais motivos que levaram à rejeição das contas foram: dano ao erário (1.961 casos), prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico (1.180 casos), omissão no dever de prestar contas (464 casos) e desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos (344 casos)²².

Por ora, considerando os propósitos do presente estudo, importa ressaltar uma peculiaridade do rito atinente aos processos de Tomada de Contas Especial, que é a sua instauração no TCU como consequência de um ato ilegal pretérito, via de regra detectado pelo próprio órgão repassador dos recursos públicos. Tais situações são comumente observadas na transferência voluntária de verbas federais, por meio da assinatura de Convênios e Termos de Compromisso, em que se preveem obrigações de ambas as partes, o que inclui a prestação de contas por parte do recebedor ou arrecadador dos valores.

Como por exemplo, visando a consecução de um objetivo comum entre os entes da federação – a construção de uma escola, de um posto de saúde, ou ainda a realização de um

²² O somatório das quantidades de motivos (3.949) é maior do que o total de responsáveis com contas julgadas irregulares (2.252), porque um mesmo responsável pode receber mais de uma imputação no mesmo processo ou pode receber outros julgamentos em processos de contas distintos, ao longo do ano.

evento com potencial turístico – a União, representada pelo respectivo Ministério ou Fundo público federal, formaliza um Convênio de repasse com o ente federativo, representado pelo gestor da esfera municipal ou estadual, prevendo os valores e as datas de repasse. De forma semelhante, ocorre na concessão de bolsas de estudos no exterior, fundada na Lei 8.405/1992, em que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) firma um Termo de Compromisso com o pesquisador interessado. E ainda, na autorização para captação de recursos para projetos culturais, com base na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), o interessado (pessoa física ou jurídica), apresenta uma proposta de ação cultural ao órgão federal responsável pela Pasta.

Em todos os casos descritos acima, aquele que recebeu os recursos públicos (ou foi autorizado a captar recursos subvencionados), compromete-se a prestar contas dos valores ao órgão concedente, seja por meio de comprovações parciais e periódicas, ou por meio de uma única prestação de contas final, até o término da vigência do Convênio ou do Ajuste.

Como já visto, o dever de prestar contas impõe àqueles que se dispõem a gerir recursos públicos o cumprimento dos deveres que parametrizam essa relação, inclusive os órgãos repassadores são responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e sua execução, cujo controle é feito pelos tribunais de contas. Logo, a obrigação de prestar contas – seja perante a autoridade concedente dos recursos, seja no processo de controle externo do TCU – não se trata de inversão do ônus da prova, mas de consequência derivada do descumprimento de um dever jurídico positivado (art. 70, parágrafo único da CRFB).

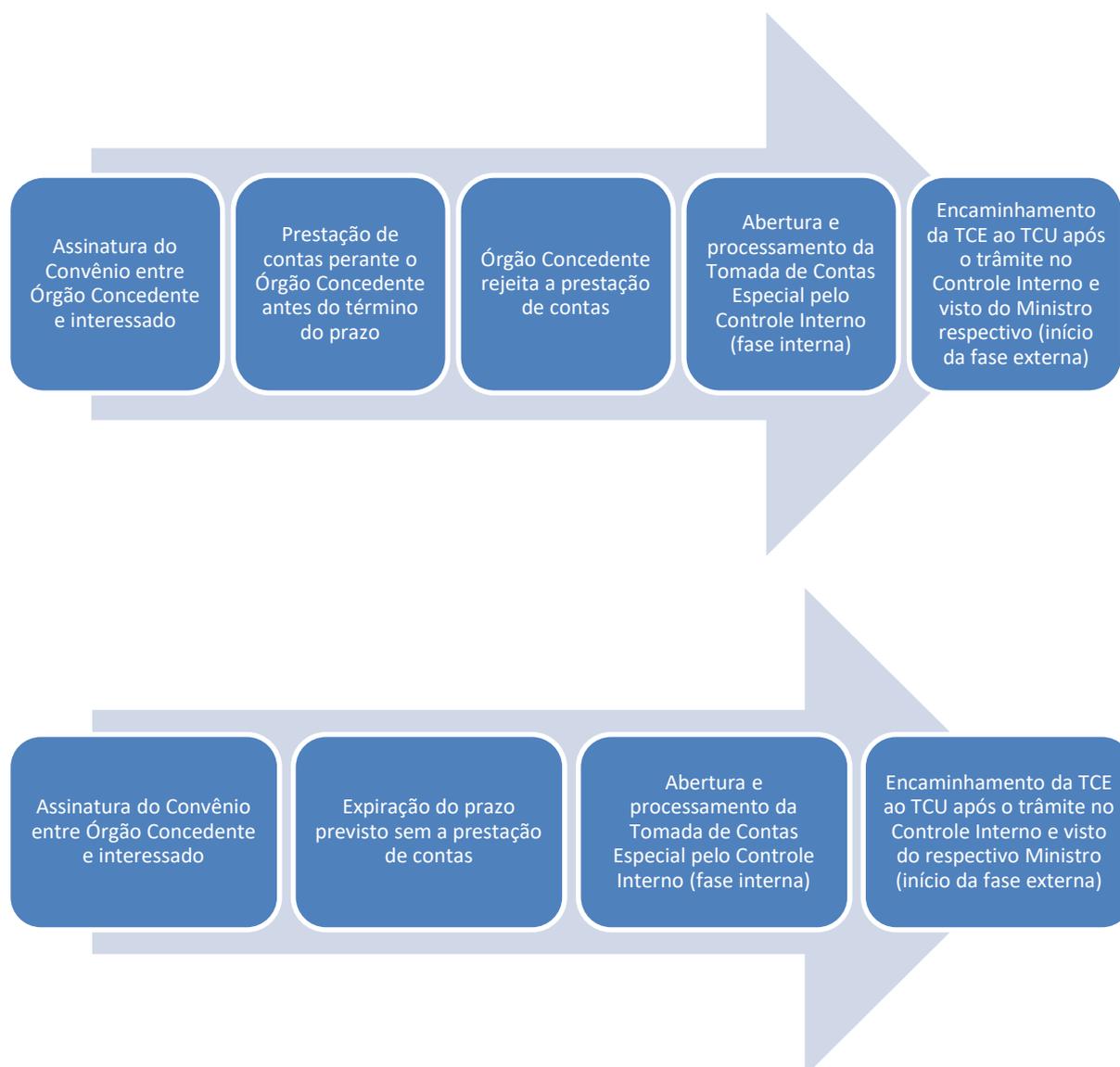
Em cada caso concreto, o Convênio ou Termo de Compromisso estabelece a forma de comprovação da execução das despesas, elencando documentos necessários a serem apresentados pelo responsável, em prazo compatível. Caso deixe de cumprir com essa formalidade, ou caso não consiga efetivamente demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, nos termos ajustados no convênio, o responsável sujeita-se à consequência de ter que devolver os recursos cuja aplicação não logrou comprovar.

Os processos de Prestação de Contas e os de Tomada de Contas são formalizados pelos órgãos do sistema de controle interno²³, em consonância com as orientações do TCU, e,

²³ Os fundamentos para o controle interno e o controle externo estão nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, com foco de interação entre eles, nestes termos: “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

após serem cancelados pela autoridade ministerial do Poder Executivo, são encaminhados ao Tribunal para apreciação e julgamento. A relação de documentos necessários e os prazos para esse encaminhamento observam o disposto nas Instruções Normativas 84/2020 e 71/2012. Cabe destacar que o Tribunal tem a prerrogativa de instaurar, de ofício, a TCE, em decorrência de uma fiscalização ou apuração de denúncia em que haja indícios de dano ao erário, ou pode ainda determinar a sua instauração pelo órgão jurisdicionado, entretanto, tais situações ocorrem com menos frequência do que a abertura da TCE pelos próprios órgãos repassadores de recursos.

As figuras a seguir representam o fluxograma de instauração da TCE em duas situações: (a) quando o agente receptor dos recursos do Convênio apresenta formalmente a prestação de contas, entretanto é rejeitada pelo órgão concedente; ou (b) quando o prazo para prestação de contas expira sem que haja a devida apresentação.



Uma característica processual específica e obrigatória do processo de Prestação de Contas em que haja débito ou da Tomada de Contas Especial é a citação dos responsáveis²⁴. Além disso, em observância à fidelidade processual, impõe-se que os officios de citação contenham de maneira clara os dados e elementos indispensáveis à caracterização da origem do débito apurado. Tal condição ressalta a necessidade de procedimentos de perícia contábil nesse tipo de processo, o que pode envolver técnicas de circularização de informações, conciliação bancária, conferência de cálculos e exame de escrituração, previamente ao envio da citação ao agente implicado.

Outra particularidade dos processos denominados “de contas” (Prestação e Tomada), que os diferem de outros procedimentos fiscalizatórios do TCU, é a oitiva necessária do Ministério Público junto ao Tribunal. Consoante o Regimento Interno:

Art. 62. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 82 da Lei nº 8.443, de 1992, aos subprocuradores-gerais e procuradores:

(...)

III – dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, **sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas** e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; (grifo acrescido)

Como se pode observar, os processos de Tomada e Prestação de Contas afiguram-se como de elevada complexidade técnica para o exercício do controle externo, e demandam grande esforço por parte do TCU para apuração e julgamento.

2.3.3. Fiscalizações

Já os processos de fiscalização do Tribunal de Contas da União emanam das competências fixadas pelos incisos IV a XI, do art. 71, da CF/1988, e têm por objetivo supervisionar a aplicação dos recursos públicos e verificar a conduta dos administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nos termos dos art. 1º e 41 da Lei Orgânica do TCU, Lei 8.443/1992, e do art. 71, inciso II, da CF/1988. Em princípio, não têm necessariamente caráter contencioso, mas assemelham-se aos inquéritos civis previstos no art. 8º, §1º, da Lei de Ação Civil Pública, Lei 7.347, de 24/07/1985. E tanto neste diploma legal, quanto na Lei Orgânica do TCU, art. 42, há expressa previsão de que as informações e documentos solicitados aos órgãos fiscalizados não podem ser negados ao Tribunal.

Cabe destacar que, diferentemente do Poder Judiciário, o TCU tem a prerrogativa

²⁴ Conforme a Súmula-TCU 59: “A citação do responsável, para apresentar alegações de defesa ou recolher o débito, constitui formalidade essencial, que deve preceder o julgamento do processo dos responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, pelo Tribunal de Contas.”

de autuar processos e desencadear fiscalizações por iniciativa própria, bem como por demanda de qualquer uma das Casas ou de Comissões do Poder Legislativo, e ainda por provocação de denúncias e representações recebidas. São cinco as espécies de fiscalização previstas no Regimento Interno do TCU, cada uma direcionada a uma finalidade: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento²⁵.

No ano de 2021, o Tribunal apreciou conclusivamente 289 fiscalizações, além de 253 denúncias e 1.613 representações, conforme a tabela a seguir:

Tipo de processo	2018		2019		2020		2021	
	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados
Fiscalizações	374	345	217	322	253	349	180	289
Denúncias	178	254	275	289	238	297	276	253
Representações	1.670	1.730	1.476	1.652	1.608	1.828	1.358	1.613

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 2021; p. 60-61.

Convém mencionar que os processos de fiscalização do Tribunal, assim como os que apuram denúncias e representações, podem culminar na imposição de sanções ao jurisdicionado, devido à constatação de prática de ato ilegítimo. Entretanto, caso se verifique a ocorrência de dano ao erário, o processo deve obrigatoriamente ser convertido em processo de Tomada de Contas de Especial, para que siga o rito específico, particularmente quanto à necessidade de citação dos responsáveis e de oitiva do Ministério Público junto ao TCU.

2.4. Sanções aplicadas pelo TCU

A aplicação de sanções administrativas pelo TCU tem previsão legal e visa a preservar o interesse público, quando este é abalado por atos ilícitos administrativos cometidos por servidores, por particulares com vínculo com o Poder Público, por empresas licitantes ou contratadas da Administração.

Além de multa, o TCU pode decretar, no curso de qualquer apuração de irregularidade, a indisponibilidade dos bens do responsável por prazo não superior a um ano. Se considerar a infração grave, o TCU pode inabilitar o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, por um

²⁵ Informações mais detalhadas sobre os instrumentos de fiscalização podem ser obtidas no Regimento Interno do TCU, arts. 238 a 243.

período de cinco a oito anos e, em caso de fraude, pode declarar a inidoneidade do responsável para participar de licitação promovida com recursos federais.

A multa deve ser aplicada de forma proporcional à gravidade e natureza do ato ilícito, até um valor máximo²⁶, reajustado periodicamente pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União. São condutas passíveis de aplicação de multa pelo TCU, segundo o art. 58 da Lei 8.443/1992:

- a) contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
- b) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- c) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;
- d) não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;
- e) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- f) sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; e
- g) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Cabe destacar que não há necessidade de ocorrência de dano ao erário para cominação da pena de multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica, bastando que o ato praticado pelo gestor se enquadre em algum dos incisos acima elencados. Entretanto, quando o responsável for julgado em débito, ou seja, quando condenado a ressarcir o erário, a multa a ser aplicada pode ultrapassar a limitação do *caput* do art. 58 e representar até 100% do valor atualizado do dano causado aos cofres públicos, podendo assim alcançar cifras milionárias.

Nos termos da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de que resultem imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo. Nesses casos, após decisão do Tribunal, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Vencido o prazo sem a comprovação de recolhimento ou interposição de recurso com efeito suspensivo, é formalizado processo de cobrança executiva. Os autos são remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, ao qual incumbe encaminhar o título à Advocacia-Geral da União para fins de cobrança judicial da dívida. O Tribunal pode ainda determinar à AGU,

²⁶ Conforme Portaria-TCU 4, de 18/1/2022, o valor máximo da multa para o ano de 2022 é de R\$ 74.680,53.

ou ao dirigente de entidade jurisdicionada, a adoção de providências para arresto dos bens de responsáveis julgados em débito.

Cabe destacar que as penalidades aplicadas pelo TCU não excluem a aplicação de sanções na esfera judicial e de outras sanções administrativas pelas autoridades competentes. A legislação eleitoral, por exemplo, prevê a inelegibilidade, por um período de oito anos, dos responsáveis que tiverem as contas julgadas irregulares por ato doloso de improbidade administrativa, em decisão irrecorrível²⁷.

Em 2021, nos processos de Prestações e de Tomadas de Contas apreciados de forma conclusiva, o montante referente às condenações de ressarcimento e ao pagamento de multa totalizou valores superiores a R\$ 9,124 bilhões, atualizados até a data dos respectivos acórdãos. Além disso, nos processos de fiscalização, denúncia e representação foram aplicadas multas que somaram R\$ 5,98 milhões. Conforme a tabela a seguir, extraída do Relatório de Atividades do TCU:

Tipo de processo	Valor das condenações (em R\$) – Ano 2021		
	Débito	Multa	Total
Tomada de Contas Especial	7.966.575.060,26	1.119.466.350,98	9.086.041.411,24
Prestação e Tomada de Contas	37.853.863,21	949.233,98	38.803.097,19
Fiscalização, denúncia e representação	0,00	5.980.251,88	5.980.251,88
Total	8.004.428.923,47	1.126.395.836,84	9.130.824.760,31

Fonte: Relatório de Atividades do TCU – 2021; p. 67.

Além das condenações financeiras, em 2021 o Tribunal inabilitou temporariamente 111 gestores para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Federal, declarou 47 empresas inidôneas para licitarem com o Poder Público, decretou a indisponibilidade de bens de 14 pessoas físicas e solicitou à AGU o arresto de bens de 61

²⁷ Lei Complementar 64, de 18/5/1990. Art. 1º, I, 'g': Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

responsáveis, em montante suficiente para o ressarcimento do dano ao erário. No ano, foram também constituídos 3.796 processos de cobrança executiva, decorrentes do trânsito em julgado das condenações de natureza pecuniária, sem o recolhimento tempestivo. Como se pode perceber, as penalidades aplicadas pelo Tribunal são significativas, podendo trazer graves impactos financeiros e patrimoniais para as pessoas físicas e jurídicas sob a sua jurisdição.

3. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO TCU

3.1. Prescrição vintenária do Código Civil de 1916 e decenal do Código de 2002

O TCU, até o ano de 2008, tinha o entendimento consolidado de que a pretensão de reparação de dano ao Erário apurado pela Corte de Contas se submetia a prazo prescricional, ou seja, entendia que a expressão “ações de ressarcimento” no art. 37, § 5º da Constituição Federal não alcançava os danos apurados pela Corte de Contas, mas apenas aqueles constituídos pelo Poder Judiciário.

CRFB. Art. 37, § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.** (grifo acrescido)

Na vigência do Código Civil de 1916, a jurisprudência dominante no TCU era de que a pretensão de reparação de dano ao Erário prescrevia em 20 anos, a contar da data do fato, com fundamento nos arts. 177 e 179 do referido Código, cuja redação era a seguinte:

Art. 177 As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em 20 (vinte) anos, as reais em 10 (dez), entre presentes, e entre ausentes, em 15 (quinze), contados da data em que poderiam ter sido propostas.

(...)

Art. 179 - Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo artigo 177.

Sobre o assunto, é paradigmático o voto proferido pelo Ministro Adhemar Paladini Ghisi que fundamentou o Acórdão 8/1997-2ª Câmara, citado em outros precedentes da Corte de Contas²⁸, nos seguintes termos:

3. Parece-me claro inexistir a alegada prescrição, não em função da "imprescritibilidade em favor do Erário", consoante defendido nos pareceres, mas em face da prescrição vintenária estabelecida no art. 177 do Código Civil. Aliás, entendo necessário tecer algumas considerações acerca do tema, em face da crescente utilização da tese da "imprescritibilidade" no seio desta Casa.

4. De fato, o estudo da legislação e da doutrina demonstram que a imprescritibilidade em favor do Erário, capitaneada no passado por Clóvis Bevilacqua, não se apresenta como a tese mais aceita no meio jurídico, e que, ao contrário, o princípio da prescritibilidade das ações que competem ao Estado, como pessoa jurídica, é antiqüíssimo. Nesse sentido, vale mencionar a lição de Antônio Luiz da Câmara Leal quando relembra que "já o Reg. Da Fazenda (cap. 210), e o Reg. dos Contos (cap. 92) estabeleciam a prescrição quarentenária contra a Fazenda Nacional, mantida pela lei nº 243, de 30 de novembro de 1841 e pelo dec. 736, de 20 de novembro de 1850" ("in" Da Prescrição e da Decadência, 2ª ed., pp.303 e seguintes).

5. O Código Civil confirmou expressamente esse princípio ao declarar como regra geral, em seu art. 163, que as pessoas jurídicas estão sujeitas aos efeitos da prescrição,

²⁸ Nessa linha, pode-se mencionar os Acórdãos 11/1998-2ª Câmara, relator Ministro Adhemar Paladini Ghisi; Acórdão 116/1998-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo, redator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 210/1999-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 71/2000-Plenário, relator Ministro Bento José Bugarin; Acórdão 5/2003-2ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler.

sem fazer qualquer ressalva quanto às pessoas de direito público interno. Já afirmava Hely Lopes Meirelles que "a prescrição das ações a favor ou contra a Fazenda Pública rege-se pelos princípios do Código Civil, salvo as peculiaridades estabelecidas em leis especiais", enfatizando que "a prescrição das ações da Fazenda Pública contra o particular é a comum da lei civil ou comercial, conforme a natureza do ato ou contrato a ser ajuizado." ("in" Direito Administrativo Brasileiro, 14ª ed., pp. 623).

(...)

9. De fato, tal interpretação encontra-se estritamente vinculada ao comando inserido no art. 179 do Código Civil, que rege que os casos de prescrições que nele não estejam expressamente previstos serão regulados, quanto ao prazo, pela regra geral do já mencionado art. 177 (prescrição vintenária para ações pessoais e decenal para as ações reais).

10. Aliás, deve-se mencionar que a tese da imprescritibilidade das ações que competem ao Estado foi definitivamente fulminada quando o Supremo Tribunal Federal, já em 1943, decidiu que a prescrição das dívidas consideradas de pequena monta, assim entendidas aquelas elencadas no art. 178, 1º, inciso II, "apanha as dívidas ativas da Fazenda Pública". ("in" Revista dos Tribunais, 152, 307, e RDA, 22,74).

11. A esse respeito, escreveu Pontes de Miranda: "Não há dúvidas quanto a serem regidas pelos arts. 178, 1º, II, e 179 as dívidas ativas de direito privado, isto é, as pretensões de direito privado cujos titulares são entidades estatais, ou entidades por lei especial a elas equiparadas. Quanto às dívidas de direito público não-fiscais, não há legislação especial, que pudesse ser invocada, de modo que incide o Código Civil, arts. 178, 1º, II, e 179".

12. Assim, feita esta breve preleção, como regra chega-se ao seguinte corolário, no que tange ao binômio prescrição/Estado:

a) as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim de toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, sujeitam-se à prescrição quinquenal;

b) as dívidas ativas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim toda e qualquer ação movida pela Fazenda federal, estadual ou municipal, regem-se pela prescrição vintenária;

c) as dívidas ativas ou passivas da União, dos Estados e dos Municípios, não sujeitas às prescrições ordinárias ou gerais elencadas nas alíneas "a" e "b" supra, sujeitam-se às denominadas prescrições especiais ou mais curtas, disciplinadas em legislações próprias e específicas.

Após a entrada em vigor do atual Código Civil, em janeiro de 2003, o TCU passou a adotar a tese de que o prazo prescricional relativo à pretensão de reparação de dano ao Erário era de 10 anos, a contar da data do fato, nos termos do art. 205 da nova norma, observada, porém, a regra de transição insculpida no art. 2.028.

Nessa linha, assim dispôs o voto proferido pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que fundamentou o Acórdão 1.727/2003-1ª Câmara:

8. Entretanto, com a edição do novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e o início de sua vigência em 01/01/2003, os prazos prescricionais sofreram sensível alteração. A regra geral passou a ser o prazo de 10 (dez) anos, conforme dispõe seu art. 205:

“Art. 205 A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

9. Registre-se que o novo Código não trouxe previsão de prazo prescricional

específico para a cobrança de dívidas ativas da União, dos Estados ou dos Municípios, o que, ante a ausência de outra legislação pertinente, nos leva à aplicação da regra geral para as dívidas ativas decorrentes de atos praticados após 01/01/2003.

10. Com referência aos prazos já em andamento quando da entrada em vigor do novo Código Civil, este estabeleceu em seu art. 2.028:

“Art. 2.028 Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”.

11. Desta feita, entendo, salvo melhor juízo, que quando ocorrerem, simultaneamente, as duas condições estabelecidas no artigo retromencionado - quais sejam, redução do prazo prescricional pelo novo Código Civil e transcurso, em 01/01/2003, de mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada - continuarão correndo os prazos na forma da legislação pretérita. (grifo no original)

Como se pode observar, o TCU, historicamente, inclusive após a Constituição Federal de 1988, buscou observar as disposições do Direito Civil sobre a prescrição nos processos de controle externo. Tal situação viria a se modificar a partir do julgamento de um precedente no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança 26.210, no ano de 2008.

3.2. Imprescritibilidade das ações de ressarcimento – MS 26.210

Em 4/9/2008, no julgamento do MS 26.210, relator Ministro Ricardo Lewandowski, o STF se pronunciou pela imprescritibilidade dos danos ao erário decorrentes de acórdão condenatório do TCU. Conforme a ementa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

I – O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.

III – Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

IV - Segurança denegada. (MS 26.210. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 10/10/2008).

Em virtude desse julgamento, o TCU, em 26/11/2008, prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, alinhou o seu entendimento ao do STF. A partir de então, o Tribunal passou a considerar, nos processos de controle externo, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário. O sumário ficou assim redigido:

SUMÁRIO: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CONSONÂNCIA COM POSICIONAMENTO

RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DE CÓPIA DO ACÓRDÃO À COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU.

Contudo, a partir da segunda metade da década de 2010 começaram a tramitar ações no Supremo Tribunal Federal questionando a imprescritibilidade de ações de ressarcimento movidas pelos entes estatais contra particulares, o que motivou o STF a reabrir a discussão sobre o tema.

3.3. Prescrição quinquenal – Lei 9.873/1999

A partir do ano de 2016, o STF começou a rever a sua própria jurisprudência, por meio do julgamento de três recursos extraordinários, com repercussão geral reconhecida, nos quais imprimiu nova interpretação para a expressão “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” constante da parte final do citado § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Em 3/2/2016, ocorreu o primeiro dos julgamentos acima referidos, quando da apreciação do RE 669.069, Tema 666 de Repercussão Geral, que analisava dano ao patrimônio público decorrente de acidente de trânsito, oportunidade na qual a Corte Suprema fixou a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (RE 669.069. Rel. Min. Teori Zavascki).

Já em 8/8/2018, o STF julgou o RE 852.475, Tema 897 de Repercussão Geral, no qual fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (RE 852.475. Redator para o acórdão Min. Edson Fachin).

Por fim, em 20/4/2020, o STF julgou o RE 636.886, Tema 899 de Repercussão Geral, especificamente direcionado à atividade dos Tribunais de Contas, em que fixou a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (RE 636.886. Rel. Min. Alexandre de Moraes).

A ementa que constou do voto do relator desse RE 636.886 foi a seguinte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.
3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.
4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).
5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. (RE 636.886. Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24/6/2020)

Em virtude da redação que constou tanto da tese quanto da ementa do aludido julgado – É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas – tem surgido dúvidas acerca do teor da decisão do STF, havendo quem entenda que a decisão se limita ao prazo prescricional para a fase de execução de acórdãos condenatórios dos Tribunais de Contas.

Sobre a primeira decisão de mérito, ou seja, sobre a tese de repercussão geral, embora tenha firmado o entendimento de que a pretensão ressarcitória seja prescritível, o STF não disse qual é o prazo, tanto no julgamento do RE 669.069 como no do RE 852.475. A Corte Suprema apenas se limitou a interpretar o alcance do § 5º do art. 37 da CF e, portanto, afastar a interpretação que admitia a imprescritibilidade.

A razão para isso decorre da natureza infraconstitucional do tema. Ou seja, a definição do prazo prescricional não é matéria constitucional e, por esse motivo, não pode ser decidida pelo STF em tese de repercussão geral. O voto do relator, Ministro Edson Fachin, no julgamento dos Embargos de Declaração que foram opostos ao RE 669.069, no qual o embargante pediu para o STF apontar qual seria o termo inicial do prazo de prescrição, foi didático sobre o assunto. Segundo o Ministro Edson Fachin, “as controvérsias atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive a seu termo inicial, são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente”.

No próprio julgamento do RE 636.886 essa questão também foi abordada. Isso porque o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, sustentou a fixação de entendimento quanto ao prazo prescricional, no entanto, o STF entendeu por bem não abordar a questão do prazo prescricional para o TCU nesse julgamento.

Evidentemente que o STF poderá e deverá, no julgamento de casos concretos dos mandados de segurança submetidos à Corte, se pronunciar sobre prazos prescricionais. Mas, nesses casos, a decisão do STF produzirá efeitos apenas para as partes processuais. Portanto, o prazo de prescrição dos processos dentro do TCU ainda não foi decidido, de forma definitiva, pelo STF, embora seja provável que essa definição venha a ocorrer pontualmente em julgamentos impetrados contra o TCU.

No caso concreto apreciado no RE 636.886, a execução foi extinta com fundamento do § 4º do art. 40 da Lei 6.830/1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, com a redação dada pela Lei 11.051/2004. Ou seja, o STF reconheceu a prescrição intercorrente, entretanto na fase de cobrança do débito, e não durante a fase de apuração e processamento no TCU.

O prazo prescricional de cinco anos não é previsto na Lei de Execução Fiscal, mas sim no Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), que estabelece que o referido lapso temporal começa a correr a partir da data da constituição definitiva do crédito tributário.

Lei 5.172, Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

Em decorrência, mostra-se inaplicável referido entendimento aos processos em geral do TCU, também por esse motivo, qual seja, a decisão do STF tem por fundamento uma norma que regula execução fiscal (Lei 6.830/1980), e que faz referência a outra, o CTN. Cabe lembrar que o Código Tributário adota como termo inicial do prazo a constituição definitiva do crédito, o que, no caso dos processos do TCU, somente ocorre com o trânsito em julgado do acórdão condenatório proferido pela Corte de Contas.

A União opôs embargos de declaração em face da decisão do STF no RE 636.886, em que formulou os seguintes pedidos:

Pelo exposto, a União requer o provimento dos presentes embargos de declaração para que (i) sejam sanadas as contradições e obscuridades apontadas, notadamente para correta compreensão de que:

i.1) a execução dos acórdãos do TCU é processada independentemente de inscrição em dívida ativa e pelo rito da execução por quantia certa do Código de Processo Civil, incidindo ainda a Lei nº 6.822/1980, e não o rito da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal);

i.2) a tese de repercussão geral no acórdão ora embargado abrange apenas a fase executiva da decisão do TCU;

i.3) na hipótese de ser admitida a possibilidade de a tese firmada no tema 899 abranger as fases anteriores à condenação perante a Corte de Contas, o prazo prescricional aplicável está disciplinado no Código Civil (20 anos na vigência do CC/1916 e 10 anos para o CC/2002), com início da contagem na data da ocorrência do ilícito e interrupção pelo ato que ordenar a citação.

i.4) subsidiariamente, a disciplina do prazo prescricional aplicável é extraída da Lei nº 9.873/1999, que trata também das causas interruptivas que devem incidir (arts. 1º e 2º).

Pugna, ainda, que, diante da superação da pacífica jurisprudência desse STF, (ii) sejam modulados os efeitos da decisão (art. 927, § 3º, do CPC), conferindo-lhe eficácia prospectiva, de modo que o novo entendimento passe a valer apenas em relação aos *ilícitos geradores de danos ao erário cometidos a partir da publicação do acórdão ora embargado*. Subsidiariamente, postula-se a modulação dos efeitos da decisão, a fim de salvaguardar os processos já autuados pelos tribunais de contas que tratem de ressarcimento ao erário.

Contudo, na sessão virtual de 20/8/2021, o Plenário rejeitou os embargos opostos pela União, tendo sido publicada a Ementa final do RE 636.886, cujo trânsito em julgado ocorreu em 5/10/2021:

Ementa: TEMA 899 DE REPERCUSSÃO GERAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS (CF, ART. 71, § 3º). PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. O acórdão embargado não apresenta omissões, contradições, ou obscuridades. O ofício judicante realizou-se de forma completa e satisfatória, não se mostrando necessários quaisquer reparos.

2. A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, da CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

3. Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).

4. Inexistência de hipótese de imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente, conforme consta no acórdão embargado.

5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.

6. Embargos de Declaração rejeitados. (RE 636.886 ED. Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 8/9/2021)

Logo, como se pode observar na Ementa, o STF destacou que a decisão referente ao RE 636.886 se adstringe à situação prevista no art. 71, § 3º da CRFB, quando, após a decisão do Tribunal de Contas da União, a imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo e estará sujeita à prescrição, conforme o rito da Lei de Execução Fiscal. Portanto, a decisão não adentrou nas hipóteses de prescrição na tramitação dos processos de controle externo, ou seja, antes da decisão final no TCU.

4. PONTOS ATUALMENTE EM DEBATE

Na Sessão do TCU de 9/3/2022, ao apreciar processo em que se discutia hipóteses de prescrição no caso concreto²⁹, o Plenário expediu determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (área técnica do Tribunal) para que constituísse grupo de trabalho para estudar o tema, nos seguintes termos:

Acórdão 459/2022-Plenário. 9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade.

A sinalização de que o Tribunal pretende normatizar o tema da prescrição mostra-se alvissareira e caminha no sentido de conferir maior segurança jurídica aos julgados da Corte de Contas.

4.1. Pretensão punitiva e pretensão ressarcitória nos processos de contas

Uma das questões iniciais a serem consideradas sobre a prescrição nos processos de controle externo é a de quem seria o detentor das pretensões punitiva e ressarcitória. Relembrando o texto do art. 189 do Código Civil, a pretensão nasce para o titular de um direito que foi violado. Trazendo para as situações em estudo, na ocorrência de um dano ao erário (ou de um ato ilícito administrativo na gestão de recursos públicos que não importe em débito) entende-se que quem teve o direito ferido foi o respectivo ente estatal detentor dos valores. No nível federal, portanto, seria a União, que é quem detém personalidade jurídica e direitos patrimoniais.

Logo, constituindo-se o TCU em um órgão da Administração Federal, embora com competências constitucionais privativas e dotado de capacidade judiciária, entende-se que **o Tribunal não é o titular das pretensões ressarcitória e punitiva**. Sendo assim, cabe à Corte, visando o pleno exercício de suas atribuições corretivas e sancionatórias, expedir orientações aos órgãos jurisdicionados – que também integram a estrutura federal e, portanto, devem

²⁹ TC 000.006/2017-3 Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos repassados ao município de Santo Antônio do Leverger/MT, no período de 2005 a 2009.

cooperar para o resguardo da coisa pública –, para que a atuação seja eficiente e tempestiva.

Outro ponto importante a ser debatido é a necessidade (ou não) de tratamento diferenciado dos prazos para duas apurações distintas: (i) conduta faltosa do responsável que não acarreta dano ao erário, mas que conduz à imposição de penalidades, inclusive multa; e (ii) conduta do agente que acarreta dano ao erário (o que gera a condenação de ressarcimento).

Em relação à **prescrição da pretensão punitiva**, observa-se que já há orientação jurisprudencial sedimentada no STF. A partir do julgamento do MS 32.201, em 4/8/2017, várias decisões se seguiram, reafirmando a conclusão de que a prescrição da pretensão punitiva, no processo de controle externo, é regida pela Lei 9.873/1999, que prevê o **prazo prescricional de cinco anos** para a ação punitiva da Administração Pública Federal, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º da Lei 9.873/1999).

Lei 9.873/1999. Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

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

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

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

Nessa linha há várias decisões recentes em ambas as turmas do Excelso Pretório (MS 37.424, DJe 14/10/2020; MS 36.111, DJe 19/5/2020; MS 36.799, DJe 05/10/2020; MS 36.800, DJe 12/05/2020, entre outras), expressando o seguinte entendimento:

Na esteira de precedentes deste Supremo Tribunal, a regência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União decorre da interpretação sistemática dos arts. 1º e 2º da Lei n. 9.873/1999. Norma específica definidora da atuação sancionatória da Administração Pública federal, afasta-se, nestes casos, a disposição genérica da prescrição decenal prevista no Código Civil (fundamentação da decisão do MS 36274. Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 19/11/2020).

A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). (ementa do acórdão do MS 35.940, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 14/07/2020)

Já em relação à **prescrição da pretensão ressarcitória**, ainda não se verifica

uniformização de entendimento no Supremo Tribunal Federal quanto aos prazos e sua forma de contagem, particularmente na fase anterior à decisão final do TCU, foco do presente trabalho.

Em julgados recentes no STF, não se tem observado uniformidade de posicionamento entre os integrantes da Corte. O Ministro Ricardo Lewandowski tem aplicado o entendimento de que a prescrição ressarcitória deve observar prazos idênticos aos da prescrição punitiva, sob o argumento de que a condenação de devolução de valores ao erário se equipararia a uma sanção. Dessa forma, o prazo prescricional a ser observado seria o de **5 anos após a prática do ato, nos termos da Lei 9.873/1999**, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Nessa linha são as decisões monocráticas nos Mandados de Segurança 35.512, 36.054 e 34.705, bem como os julgamentos de agravos regimentais contra os MS 35.512 e 36.067, apreciados pela Segunda Turma do STF sob relatoria do Ministro Lewandowski.

O Ministro Edson Fachin, no Voto condutor da ADI 5509/CE, Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se impugnavam dispositivos da Constituição estadual cearense e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, também se manifestou favoravelmente à aplicação exclusiva da Lei 9.873/1999, inclusive no que tange às hipóteses de interrupção do prazo prescricional:

[...] embora a Constituição local não fixe detalhes da aplicação da norma, a Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993, estabelece prazos e cria regras para a contagem do lapso temporal a fim de verificar a ocorrência de prescrição.

Esses, porém, são temas para os quais o Supremo Tribunal Federal ainda não fixou interpretação constitucional. Com efeito, quando do julgamento do RE 636.886, já referido nesta manifestação, o e. Min. Roberto Barroso fez observar que não se debatia, naquela oportunidade, a aplicação dos prazos prescricionais. A referência era à manifestação do e. Min. Gilmar Mendes que, acompanhando o Relator Min. Alexandre de Moraes, propunha ainda a fixação de prazos para a incidência da prescrição. (...)

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

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

Reconhece-se, ainda, a aplicação das causas interruptivas da prescrição, na forma do mesmo dispositivo legal, isto é, da Lei 9.873, de 1999

Já o Ministro Gilmar Mendes, por ocasião do julgamento do já mencionado RE 638.886, bem como no da ADI 5509/CE, apresentou a proposta de que a pretensão de ressarcimento, nos processos do TCU, deve observar o prazo de prescrição de **5 anos, a contar da data de apresentação da prestação de contas**, considerando-se ainda a ocorrência de

causas interruptivas e suspensivas, com exceção dos ilícitos que se constituam também em crime, em cuja situação deve-se observar a lei penal. Tal entendimento derivou da aplicação conjunta e sistêmica da Lei 9.873/1999 e da Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa. No entanto, cabe destacar que as referências feitas pelo Ministro à Lei 8.429/1992 são anteriores à Lei 14.230/2021, de 25/10/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, no que tange ao prazo de prescrição, que passou a ser de **8 anos, a partir da ocorrência do fato** (art. 23, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa).

Outra tese defendida no STF, particularmente pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Rosa Weber, é a da prescrição da pretensão ressarcitória segundo o prazo previsto no art. 205 do Código Civil, de **10 anos, a partir da ocorrência do fato ou da data limite para a prestação de contas**. No julgamento do já mencionado MS 32.201, que fixou o entendimento sobre a observância da Lei 9.873/1999 para a aplicação de penalidades pelo TCU, o Ministro Luís Roberto Barroso destacou a necessidade de se diferenciar os prazos da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória. No julgamento do MS 35.530, em 23/2/2018, o magistrado aplicou o entendimento de que se deve observar a prescrição decenal, contada a partir do fim do prazo de apresentação das contas.

Também a partir do MS 32.201, o Ministro Luiz Fux tem mencionado, em suas decisões, a diferenciação dos prazos prescricionais de multa – a ser tratado conforme o precedente citado – e de reparação de dano ao erário, que deve observar o período de 10 anos do Código Civil. Nessa linha é a decisão do Mandado de Segurança 36.127, em 3/2/2018.

De forma semelhante, a Ministra Rosa Weber tem defendido a necessidade de diferenciação entre os prazos prescricionais para aplicação de penalidades e para ressarcimento ao erário. O argumento utilizado pela Ministra no julgamento do MS 35.038, em 12/11/2019, é o de que a tomada de contas especial, com disciplina específica prevista na Lei 8.443/1992, afastaria, na espécie, a observância do art. 54 da Lei 9.784/1999, aplicável quando conjurados a liquidez e certeza do direito vindicado. Nessa linha também é a decisão monocrática emitida no MS 37.374, em 10/9/2020, em que a Ministra Rosa Weber defende que a TCE, em fase de apuração, não envolveria uma pretensão propriamente ressarcitória, mas sim uma pretensão de exigir contas, o que atrairia a aplicação do prazo de prescrição decenal do art. 205 do Código Civil:

8. Vale dizer, portanto, que a atuação do TCU em tomada de contas especial, por não constituir via própria para a apuração de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, encontra-se submetida a limite temporal.

9. Assentada essa premissa, cabe apenas perquirir sobre a extensão do prazo a ser

observado quanto à pretensão de exigir ou tomar contas e sobre eventuais causas suscetíveis de impedir a fluência ou de ensejar a suspensão ou interrupção desse prazo.

10. Nesse contexto, afigura-se necessário fazer análise dos contornos fáticos do caso concreto, a fim de aferir a plausibilidade da tese defendida na peça de ingresso, em especial quanto à “prescrição da pretensão ressarcitória”, que, na realidade, deve ser lida, na espécie, como prescrição de exigir ou tomar contas, uma vez que a pretensão ressarcitória, propriamente dita, só surge com eventual imputação do débito, ao final da tomada de contas especial.

(...)

13. Observo que, no âmbito das relações jurídicas de direito privado, ressalvados casos especiais, como o da prestação de contas de quantias recebidas pelo advogado de seu cliente (art. 25-A da Lei nº 8.906/1994), a pretensão de exigir contas está regulada pelo prazo prescricional decenal veiculado no art. 205 do Código Civil, como se extrai de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 449.544/MS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti; AgRg no AREsp 642.576/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; e AgRg no AREsp 616.736/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão).

14. Em sumária cognição, ausente precedente específico de órgão colegiado desta Casa a respeito do assunto, entendo que o limite temporal para a pretensão de exigir ou tomar contas, a ser aplicado ao TCU, atrairia, em princípio, a incidência do prazo prescricional decenal, estatuído no art. 205 do Código Civil.

15. Não diviso justificativa para que o prazo prescricional adotado, como regra, em relações jurídicas de direito privado seja superior ao observado em tomada de contas especial, procedimento voltado a fiscalizar a boa e regular aplicação de dinheiro público. Assim, se, como padrão, as prestações de contas, no tocante a relações jurídicas de direito privado, estão sujeitas a prazo decenal, ao menos esse mesmo lapso temporal deve ser observado no tocante a prestação de contas de recursos públicos.

16. Na espécie, não decorreu prazo superior a dez anos entre a data final da prestação de contas e a citação do impetrante na fase externa da tomada de contas especial, implementada em 2016. A interrupção do prazo prescricional, quanto à pretensão de exigir contas, que só ocorre uma vez, projetou para 2026 o término do prazo decenal. Ocorre que, já no corrente ano de 2020, a autoridade impetrada imputou débito ao impetrante, por meio do Acórdão nº 1446/2020, retificado pelo Acórdão 2953/2020, ambos da Segunda Câmara do TCU, cenário a apontar para a observância do prazo decenal. (MS 37.374/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 25/9/2020)

Cabe ainda destacar o recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, em que se impugnavam dispositivos da Constituição estadual cearense e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, concluído em 22/2/2022 e transitado em julgado em 7/3/2022. Conforme voto condutor do Ministro Edson Fachin, o STF declarou a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei 12.160/1993 do Estado do Ceará, que previa:

Lei Estadual 12.160/1993. SEÇÃO VI - DA PRESCRIÇÃO E SEUS PRAZOS

Art. 35-A. A prescrição é instituto de ordem pública, abrangendo o exercício das competências do Tribunal de Contas, nos termos do disposto no § 7º do art. 78 da Constituição do Estado do Ceará.

Parágrafo único. O reconhecimento da prescrição poderá se dar de ofício pelo relator, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou através de requerimento do interessado, sendo sempre submetida a julgamento por órgão colegiado do Tribunal.

Art. 35-B. As competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado do Ceará, inclusive as previstas nos arts. 1º, 13, 19 e 55 ao 59 desta Lei, ficam sujeitas à prescrição, conforme o prazo fixado nesta Lei.

Art. 35-C. Prescreve em 5 (cinco) anos o exercício das competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará previstas nesta Lei, como as previstas nos arts. 1º, 13, 19 e 55 ao 59.

Parágrafo único. O prazo previsto no caput:

I – inicia sua contagem a partir da data seguinte à do encerramento do prazo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nos casos de contas de gestão e de governo;

II – nos demais casos, inicia-se a partir da data de ocorrência do fato;

III – interrompe-se pela autuação do processo no Tribunal, assim como pelo julgamento.

Art. 35-D. O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição no âmbito da jurisdição do Tribunal, no que for necessário, assim como as causas suspensivas da prescrição. (grifo acrescido)

No voto do Ministro Edson Fachin, acompanhado pela maioria do Tribunal, verifica-se interpretação conjugada das Leis 9.873/1999 e 8.443/1992, bem como do entendimento resultante do RE 636.553³⁰, para declarar a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei 12.160/1993 do Estado do Ceará. O argumento para a decisão foi o de que a legislação estadual destoaria do modelo federal de controle externo, portanto ofenderia o art. 75 da Constituição Federal.³¹

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

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

Ademais, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se o prazo para a propositura da ação de execução, é que o se extrai do art. 1ºA da Lei 9.873, de 1999 (“constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor”).

Aplicam-se, ainda, às decisões do Tribunal de Contas, que por expressa previsão constitucional constituem títulos executivos extrajudiciais (art. 71, § 3º), os prazos relativos à interrupção da contagem do prazo, consoante o art. 2º-A, à sua suspensão, conforme o art. 3º, e à contagem da prescrição intercorrente, nos termos da decisão colegiada no RE 636.886 (tema 899).

Finalmente, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo

³⁰ TESE: “Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas”. (RE 636.553. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 26/5/2020)

³¹ Cumpre observar que o caput do art. 1º da Lei 9.873/1999, transcrito no Voto do Relator, menciona a contagem do prazo de prescrição a partir “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

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.

(...)

Com todas essas considerações, é possível reconhecer que o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei Estadual impugnada é contrário ao modelo federal de controle externo e, por essa razão, ofende o art. 75 da Constituição Federal. Com efeito, 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, razão pela qual deve ser declarada inconstitucional. (ADI 5509. Rel. Min. Edson Fachin, DJe 23/2/2022).

Em que pese a falta de uniformidade nas decisões do STF quanto à forma de contagem e ao prazo a ser observado, é inegável que parcela majoritária da Corte vem adotando o entendimento de que a pretensão ressarcitória nos processos de controle externo do TCU deve-se submeter a prazo prescricional, particularmente a partir do julgamento do MS 32.201, em 4/8/2017. Assim, o entendimento ainda adotado pelo TCU, representado pelo Acórdão 2.709/2008-Plenário, que uniformizou a jurisprudência interna no sentido de considerar de que a pretensão ressarcitória do Tribunal seria imprescritível, mostra-se superado. Conforme as decisões do STF com reconhecida repercussão geral, apenas são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que não são apuradas pela Corte de Contas e sim pelo Poder Judiciário.

No que tange à diferenciação dos prazos de pretensão punitiva e de pretensão ressarcitória, há que se lançar luz em uma situação pouco discutido na doutrina e na jurisprudência, que ocorre quando são apurados indícios de dano ao erário e de outras irregularidades que não importem em débito, em um mesmo objeto de auditoria, seja um convênio, um contrato ou uma licitação, por exemplo. Devido ao rito mais complexo e minucioso de apuração do dano, é conveniente que, para esses casos, **os prazos de pretensão punitiva e de pretensão ressarcitória sejam equivalentes, com os mesmos marcos iniciais, causas interruptivas e suspensivas, referentes a cada um dos responsáveis.** Assim sendo, evita-se apurações paralelas no mesmo processo, ou a abertura de múltiplos processos sobre o mesmo objeto de fiscalização (um para mensuração do dano e outro para apuração da responsabilidade por irregularidades formais que não geram débito, com prazos prescricionais diferentes).

Considerando o disposto no art. 3º da Lei 8.443/1992, compete ao TCU disciplinar a organização dos processos que lhe são submetidos.

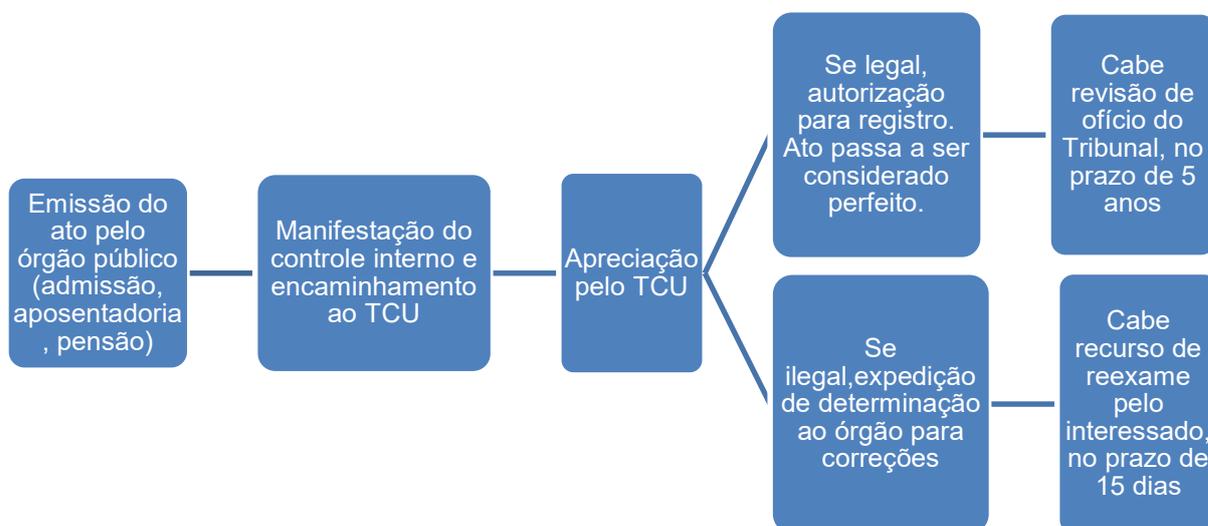
Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Portanto, cabe à Corte de Contas expedir Instrução Normativa, com observância à legislação pátria e aos precedentes jurisprudenciais, consolidando e esclarecendo para os interessados as hipóteses de prescrição e decadência nos processos internos. Na hipótese de necessidade de evolução legislativa, entende-se que seria de competência do próprio TCU a iniciativa de proposição de Projeto de Lei perante o Congresso Nacional sobre o tema.

4.2. Termo inicial da contagem de prazos prescricionais

Em relação ao momento de início da contagem de prazos, é importante considerar a natureza e o tipo do processo. Como já apresentado no Capítulo 2, alguns dos atos administrativos que são materializados em processos de controle externo e trazidos a julgamento pela Corte de Contas não se iniciam no Tribunal.

Como exemplo, pode-se mencionar os atos de pessoal (admissão, concessão de aposentadoria, pensão ou reforma) que se iniciam nos órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, e somente após o reconhecimento de sua legalidade pelo TCU e registro podem ser considerados aperfeiçoados, nos termos do art. 71, inciso III da Constituição Federal. Cabe aqui reapresentar o fluxo do ato, desde sua emissão até sua apreciação pelo Tribunal, que pode considerá-lo legal, ilegal ou prejudicado.



Entre 2017 e 2021, o Tribunal apreciou uma média de 112.636 por ano, o que mostra o considerável volume desse tipo de processo. Desde 2007, o Tribunal dispõe de sistema informatizado para recebimento e processamento das informações relativas a esses atos administrativos, inicialmente conhecido por Sisac (Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões). A partir de 2018 o Sisac foi descontinuado e substituído pelo e-Pessoal, acessado pelos gestores da área de pessoal das entidades e órgãos jurisdicionados, bem como pelos respectivos agentes de controle interno.

Atualmente, o trâmite de informações no e-Pessoal é regulamentado pela Instrução Normativa-TCU 78, de 28 de março de 2018, que estabelece prazos estritos para alimentação do sistema e análise dos atos, antes da sua tramitação para o Tribunal. A partir das informações prestadas pelos gestores de pessoal e analisadas pelo controle interno, a equipe técnica do TCU constitui os processos que serão submetidos à apreciação da Corte.

IN-TCU 78/2018 CAPÍTULO III
DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE PESSOAL, DO CONTROLE INTERNO E DO
TCU

Seção I

Da Atuação do Órgão de Pessoal

Art. 7º As informações pertinentes aos atos de admissão e de concessão deverão ser cadastradas no e-Pessoal para fins de exame e registro **no prazo de 90 (noventa) dias**, contados:

I - da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato;

II - da data do efetivo exercício do cargo pelo interessado, nos casos de admissão de pessoal;

III - da data do apostilamento, no caso de alteração.

(...)

§ 4º Os responsáveis a que se refere o art. 6º que derem causa ao descumprimento dos prazos deste artigo estarão sujeitos às sanções previstas no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de outras que se revelarem pertinentes, de ordem administrativa, civil ou penal, previstas no ordenamento jurídico.

§ 5º Está incluso no prazo do *caput* deste artigo o tempo necessário à disponibilização ou à remessa ao órgão de controle interno do processo administrativo referente ao ato submetido à análise.

(...)

Seção II

Da Atuação do Órgão de Controle Interno

Art. 11 O órgão de controle interno emitirá parecer sobre a legalidade dos atos de admissão e de concessão disponibilizados no e-Pessoal pelos órgãos de pessoal a ele vinculados.

§ 1º O parecer do órgão de controle interno e os respectivos atos de admissão e de concessão deverão ser colocados à disposição do Tribunal, no e-Pessoal, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar do recebimento do ato**.

(...)

§ 4º Diante de indício de irregularidade em ato sujeito a registro, poderá ser expedida, pela unidade técnica responsável do TCU, diligência eletrônica ao órgão de controle interno para que providencie o respectivo parecer, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento da diligência, reduzindo-se, se necessário, os prazos definidos no *caput* do art. 7º e no § 1º deste artigo.

§ 5º Os responsáveis do órgão de controle interno pela emissão do parecer e encaminhamento do ato ao Tribunal, que derem causa ao descumprimento dos prazos

deste artigo estarão sujeitos às sanções previstas no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de outras que se revelarem pertinentes, de ordem administrativa, civil ou penal, previstas no ordenamento jurídico.

(...)

§ 7º Está incluso no prazo do §1º deste artigo o tempo necessário para recebimento pelo órgão de controle interno do processo administrativo ou para acesso às informações referentes ao ato submetido à análise.

Art. 12 O órgão de controle interno deverá diligenciar o órgão de pessoal ao verificar a necessidade de esclarecimentos acerca dos dados recebidos.

§ 1º A diligência suspenderá temporariamente o decurso do prazo previsto no § 1º do art. 11, cuja contagem será reiniciada no primeiro dia útil seguinte ao seu atendimento, ou ao término do prazo estipulado para o seu cumprimento.

§ 2º A diligência deverá ser cumprida pelo órgão de pessoal no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da ciência.

§ 3º O prazo fixado no § 2º poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, devendo o órgão de controle interno consignar os motivos que ensejaram a prorrogação no e-Pessoal e no processo administrativo concernente ao ato sujeito a registro.

§ 4º Findo o prazo fixado nos §§ 2º ou 3º deste artigo, sem atendimento da diligência, o órgão de controle interno deverá emitir parecer conclusivo, a partir dos elementos disponíveis, e identificar em campo próprio do formulário do e-Pessoal o responsável pelo não-atendimento. (grifos acrescidos)

Ocorre que, embora a Instrução Normativa preveja prazos máximos para:

(i) cadastramento do ato administrativo no sistema pelo órgão de origem; (ii) tramitação para o controle interno; (iii) emissão de parecer; e (iv) disponibilização ao TCU para apreciação, o que, em teoria, não poderia extrapolar o prazo de 1 ano, não é o que se verifica na prática.

Na tabela seguinte, conforme levantamento realizado no sistema e-Pessoal na data de 8/4/2022, pode-se observar o quantitativo de atos ainda sob gestão dos órgãos de pessoal e de controle interno (ou seja, ainda não encaminhados eletronicamente para o TCU), bem como os atos já sob responsabilidade do Tribunal, separados pelo ano de cadastramento:

Ano de cadastramento do ato de pessoal	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Quantidade de atos nos órgãos de origem e no controle interno	135	631	6.920	17.175	12.910	37.612
Quantidade de atos no TCU ainda não apreciado	771	4.670	19.622	40.131	42.254	79.371

Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta ao Sistema e-Pessoal em 8/4/2022.

Verifica-se que existem 135 atos cadastrados no sistema em 2016, que sequer foram enviados ao TCU, portanto que ainda não estão em análise pela Corte. Provavelmente os interessados/beneficiários a quem dizem respeito desconhecem a situação de precariedade da própria aposentadoria ou da pensão que vêm percebendo há mais de 5 anos, pelo fato de ainda

não haver a apreciação pelo Tribunal. Cabe destacar também que, embora haja 771 atos cadastrados em 2016 ainda sem apreciação pelo TCU, tal constatação não significa que os atos estejam aguardando ao longo de todo esse tempo no Tribunal, pois eles podem ter sido encaminhados em momento posterior, como em 2021, por exemplo.

O entendimento atualmente adotado pelo Tribunal para a decadência da possibilidade de apreciar o ato de pessoal sem a oitiva dos interessados assenta-se no Acórdão 587/2011-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que se fundou nas decisões dos MS 25.116 e 25.430 pelo STF:

Voto:

Por meio desta representação ao Tribunal, formulada com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, a Conjur procura justificar a necessidade de a Corte de Contas assegurar a oportunidade do uso do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte dos interessados, dado o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, quando da apreciação, para fins de registro, da legalidade de atos de pessoal, embora ainda esteja vigente a ressalva constante da parte final da súmula vinculante nº 3 do STF, a saber: Súmula vinculante nº 3: "Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão." (destacamos).

2. Tal medida foi impulsionada pela recente alteração da jurisprudência do STF acerca da matéria, a partir das decisões nesse sentido adotadas pelo Colegiado Pleno da Excelsa Corte, nos autos do MS-25.116 e do MS-25.403, relatados pelo Ministro Ayres Britto.

Acórdão:

9.2. reconhecer que o TCU, diante de constatação que possa levar à negativa de registro de ato de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, deve assegurar ao(s) interessado(s)/beneficiário(s) a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre que transcorrido lapso temporal superior a cinco anos quando da apreciação, [...];

9.3. deixar assente que o prazo de cinco anos, ao término do qual deve ser instaurado o contraditório, é contado a partir da entrada do ato no TCU;

Portanto, segundo o entendimento vigente desde 2011, o prazo de cinco anos para apreciação do ato sem a manifestação do interessado/beneficiário somente começa a fluir após o seu envio ao Tribunal. Não obstante a relativa estabilidade observada na jurisprudência, inclusive por meio de decisões posteriores emitidas pelo STF que corroboram o entendimento, entende-se que o início da contagem do prazo decadencial para a apreciação sem a oitiva do interessado, **a partir do seu encaminhamento ao TCU**, não se mostra mais consentâneo com a realidade da informatização do trâmite dos atos de pessoal.

Isso porque, atualmente, o Tribunal possui pleno conhecimento, em tempo real, de todos os atos cadastrados no e-Pessoal, bem como de sua tramitação no sistema. Portanto, caberia ao TCU exercer controle rigoroso sobre os prazos de processamento na entidade de

origem e no órgão de controle interno, que já estão estabelecidos em Instrução Normativa. Importante registrar que a IN 78/2018 já confere à unidade técnica, aos Ministros e aos colegiados do TCU a possibilidade de avocar para análise e processamento qualquer ato que esteja ainda em etapa anterior.

Art. 14 O relator, o presidente, os colegiados bem como a unidade técnica responsável poderão dispensar a manifestação do órgão de controle interno quando os atos de admissão ou de concessão cadastrados no Sisac ou no e-Pessoal estiverem no órgão gestor de pessoal e encontrarem-se aptos ao julgamento imediato pelo Tribunal, tendo por base, entre outras, situações que:

I - recomendem o julgamento pela irregularidade e negativa de registro do ato de admissão e de concessão, conforme decisões reiteradas ou enunciado de súmula de jurisprudência do TCU;

II - ensejem perda de objeto ante o exaurimento dos efeitos financeiros do ato antes de sua análise ou em razão do advento do termo final das condições objetivas necessárias à manutenção do benefício.

Art. 15 O relator, o presidente, os colegiados bem como a unidade técnica responsável poderão avocar os atos de admissão ou de concessão cadastrados no Sisac ou no e-Pessoal que se encontrem no órgão de controle interno, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, mediante prévia comunicação.

Também deve-se considerar que, sob a perspectiva do beneficiário, não faz nenhuma diferença se o ato está ainda em fase de emissão inicial pela área de pessoal do órgão ao qual estava vinculado, se está aguardando manifestação pelo controle interno ou se já se encontra em análise pelo TCU. Caso a tramitação do ato apresente retardo nas fases iniciais e, em consequência, somente após alguns anos seja enviado ao TCU, o principal interessado – que não possui qualquer controle sobre o processo ou meios para acompanhá-lo – é quem estaria sendo prejudicado. Aguardar a entrada do ato no Tribunal para começar a contagem do prazo de decadência administrativa, portanto, não se mostra razoável, mormente quando há acompanhamento permanente de todas as fases de análise e possibilidade de avocação do ato pelo TCU a qualquer tempo.

Nessa linha é o § 1º do art. 54 da Lei 9.784, de 29/1/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que prescreve que a contagem do prazo decadencial de 5 anos para a Administração anular os próprios atos, dos quais decorram efeitos contínuos, **começa a fluir a partir da percepção do primeiro pagamento:**

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Logo, entende-se que caberia ao TCU buscar a evolução de seu entendimento acerca da contagem do prazo decadencial para análise de atos de pessoal sem a oitiva prévia da parte interessada, para que deixe de considerar a data de entrada no Tribunal e passe a observar a data mensurável mais próxima do início dos efeitos patrimoniais do ato, em linha com o art. 54, § 1º da Lei 9.784/1999.

Ainda no que tange aos atos de pessoal, cabe lembrar a construção jurisprudencial que se criou para a situação de transcurso do quinquênio decadencial sem a manifestação do Tribunal, mas com o indicativo de ilegalidade no ato. Conforme decidido no paradigmático Acórdão 122/2021-Plenário, de 27/1/2021, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, para esses casos, decidiu-se pelo reconhecimento do registro tácito do ato e possibilidade de encaminhamento para revisão de ofício.

Excerto do voto do Acórdão 122/2021-TCU-Plenário:

De acordo com as disposições do Acórdão 587/2011-Plenário, da Relatoria do E. Ministro Valmir Campelo, vinha esta Corte decidindo que o transcurso de mais de cinco anos desde a entrada do ato de pessoal no TCU, embora não consolidasse situações de ilegalidade, em razão da precariedade dos atos de concessão, cuja natureza é complexa, gerava a necessidade de instauração do contraditório.

A consolidação de atos sujeitos a registro manifestamente ilegais, em razão do transcurso de grande lapso temporal, em respeito ao princípio da segurança jurídica, só era admitida pelo TCU em situações excepcionais, quando caracterizada a irreversibilidade da situação fática do interessado ou demonstrado que este estaria sujeito a prejuízo insuportável, caso o correspondente ato de concessão fosse julgado ilegal (v.g. Acórdão 2251/2014-TCU-Plenário, Relator E. Ministro Bruno Dantas).

Ocorre que, em 19/2/2020, a Suprema Corte, ao julgar o Recurso Extraordinário 636.553/RS, apreciando o tema 445 da repercussão geral, fixou a seguinte tese:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Naquela ocasião, o Relator, E. Ministro Gilmar Mendes, fundamentou a adoção do prazo de cinco anos por analogia ao prazo previsto no Decreto 20.910/1932, tendo mencionando, ainda, ser esse lapso temporal equivalente ao previsto nas Leis 9.873/1999 e 9.784/1999.

Em que pese tenha o relator do STF reafirmado a inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999, durante o período entre a publicação do ato de concessão de aposentadoria, pensão ou reforma pelo órgão de origem e a apreciação de sua legalidade pelo TCU, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, estabeleceu o prazo de cinco anos para que o Tribunal de Contas aprecie o ato, autorizando ou negando o respectivo registro.

Sem embargo de considerar o mérito da decisão do STF, o anterior entendimento acerca da observância do contraditório e da ampla defesa após o transcurso de cinco anos desde a chegada do processo no TCU restou prejudicado, porquanto, após esse tempo, segundo prelecionou o Relator da matéria no STF, o ato deve ser considerado “**registrado tacitamente**”.

No julgamento dos embargos de declaração, opostos em face dessa decisão, finalizado em 4/12/2020, E. Relator aduziu que, “*passado esse prazo [de cinco anos, contado de forma ininterrupta, a partir da chegada do processo à corte de contas] sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999*”.

A expressa menção do relator à possibilidade de revisão do ato considerado tacitamente registrado impõe novas considerações e imediatas providências por parte desta Corte.

(...)

Embora o Relator tenha mencionado a Lei 9.873/1999, que contém apenas oito artigos, tudo indica que se referia ao art. 54 da Lei 9.784/1999, que estabelece prazo decadencial de cinco anos para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários.

Por esse motivo conclui-se que, a partir do registro tácito do ato de concessão, é possível a sua revisão, no prazo de 5 anos, com base no aludido artigo da lei de processo administrativo. (grifos no original)

Entende-se que a construção jurisprudencial acerca do registro tácito e possibilidade de revisão de ofício pode permanecer existindo no cenário em que o prazo decadencial seja contabilizado a partir da emissão originária do ato. Obviamente, o que se busca é a atuação tempestiva e eficiente dos órgãos da Administração, inclusive o controle interno e externo, de forma a que todos os atos de pessoal sejam devidamente processados e apreciados pelo TCU antes do prazo decadencial de 5 anos após sua emissão originária.

Por certo, a alteração do entendimento sobre o termo inicial de contagem de prazo pode demandar o estabelecimento de regras de transição, em especial para o tratamento de atos criados há mais tempo, sobre os quais o Tribunal deve dedicar especial atenção e esforço para apreciação. Particularmente para os atos inseridos no sistema até 2018, que ainda não foram apreciados, que somam cerca de 32.000 atos. Entretanto, tais dificuldades não se mostrariam insuperáveis, considerando o fato de que o Tribunal aprecia anualmente mais de 112.000 atos, em média.

No que tange aos processos de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial, que envolvem a apuração de dano ao erário, entende-se mais aderente ao histórico de atuação do TCU e aos posicionamentos predominantes no STF, a consideração do prazo prescricional contido no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da efetiva prestação de contas, ou do prazo limite para apresentação, nos casos de omissão. Essa premissa decorre do fato de que, na vigência de um convênio, caso aconteça uma irregularidade durante a sua execução, em tese, essa situação ainda pode ser sanada pelo conveniente até a apresentação da prestação de contas. Portanto não se entende adequado considerar a data de efetiva ocorrência do ilícito, nesses casos, como marco inicial da prescrição.

Como já abordado no presente trabalho, em regra, os processos de contas não se iniciam no TCU, assim como os atos de pessoal. No entanto, de forma distinta, o Tribunal não tem controle ou conhecimento prévio das apurações realizadas pelos órgãos de controle interno atinentes a situações de dano ao erário.

Dessa forma, considerando o trâmite natural do processo de investigação no âmbito das entidades concedentes de recursos federais, a necessidade de análise pelos órgãos de controle interno, bem como o envio para o responsável pela pasta ministerial, até que o processo seja encaminhado ao Tribunal de Contas já se pressupõe decurso de prazo razoável.

Cabe destacar que o Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 16 de março de 2015, prevê prazos processuais mais elasticados para a advocacia dos entes públicos, na atuação perante o Poder Judiciário³². Portanto, entende-se que a pretensão ressarcitória do Estado brasileiro em processos de Tomada de Contas não deve ter prazo prescricional inferior às pretensões jurídicas no âmbito do Direito privado, razão pela qual o parâmetro temporal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil – 10 anos – mostra-se adequado a ser observado pelo TCU.

Nessa linha é o posicionamento da Ministra Rosa Weber no julgamento do MS 37.374:

14. Em sumária cognição, ausente precedente específico de órgão colegiado desta Casa a respeito do assunto, entendo que o limite temporal para a pretensão de exigir ou tomar contas, a ser aplicado ao TCU, atrairia, em princípio, a incidência do prazo prescricional decenal, estatuído no art. 205 do Código Civil.

15. Não diviso justificativa para que o prazo prescricional adotado, como regra, em relações jurídicas de direito privado seja superior ao observado em tomada de contas especial, procedimento voltado a fiscalizar a boa e regular aplicação de dinheiro público. Assim, se, como padrão, as prestações de contas, no tocante a relações jurídicas de direito privado, estão sujeitas a prazo decenal, ao menos esse mesmo lapso temporal deve ser observado no tocante a prestação de contas de recursos públicos. (MS 37.374/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 1º/10/2020)

Em relação ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, há que se observar que, na utilização de recursos repassados mediante convênio ou instrumentos congêneres, a Administração só toma conhecimento do emprego dos recursos por ocasião da prestação de contas prevista para ocorrer ao final da avença, a cargo do agente que geriu os valores. Razão pela qual, convém repisar, assevera-se incongruente, nesses casos em que há obrigação de prestação de constas, considerar a data de ocorrência do fato irregular como o momento

³² Lei 13.105/2015. Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

adequado para início da contagem de prazo prescricional.

Além disso, deve-se mencionar que, em alguns casos, o gestor conveniente deixa de apresentar os documentos comprobatórios no prazo estipulado, acarretando a movimentação da máquina pública na tentativa de obter primeiramente a prestação de contas e, em caso de insucesso, buscar a reparação mediante o processo de Tomada de Contas Especial. Em consequência, entende-se que o **termo inicial da contagem de prazo prescricional para as situações sujeitas à prestação de contas deve ser a data de sua efetiva apresentação ou, em caso de omissão, a data limite prevista para tal.**

Considerando que, na grande maioria dos casos, como já discorrido, a Tomada de Contas Especial não se inicia no TCU, além da complexidade intrínseca aos procedimentos, entende-se que o prazo quinquenal do art. 1º da Lei 9.873/1999 é deveras estreito para que haja o processamento tão-somente no órgão de controle interno, ainda antes do encaminhamento à Corte de Contas. Essa situação é particularmente excruciante em determinadas entidades que gerenciem grande volume de convênios e repasses, como os Fundos Nacionais de Saúde e de Educação, o Ministério do Turismo, a Secretaria Especial de Cultura, dentre outros.

Logo, entende-se mais consentâneo com a realidade da Administração Pública manter, em linhas gerais, **a observância do prazo de prescrição decenal, tanto para a pretensão ressarcitória quanto para a pretensão punitiva, no caso de atos ilícitos cometidos no âmbito de convênios e outros termos congêneres de repasse voluntário de recursos**, que demandam a apresentação de prestação de contas.

Nos demais casos, em que ato ilícito – que acarrete dano ao erário ou não – tenha ocorrido no contexto de situação não regulada por instrumento de repasse e em que não haja previsão de prestação de contas, deve ser considerada a **data efetiva do ato ilícito**, por ser um marco aferível documentalmente e coerente com a aplicação do instituto da prescrição. Essa premissa decorre da prerrogativa constitucional conferida ao TCU de fiscalizar de ofício a aplicação de verbas federais.

Quanto ao prazo de prescrição nessas hipóteses – não enquadradas em convênios ou outros instrumentos de repasse voluntário de recursos –, a jurisprudência pacífica do STF tem apontado como parâmetro o disposto na Lei 9.873/1999, portanto deve-se observar o **prazo quinquenal, tanto para a pretensão ressarcitória quanto para a pretensão punitiva.**

Noutro giro, considera-se que a adoção a **data de ciência do fato pelo Tribunal como termo inicial não seja a medida mais adequada**, devido à imprecisão dessa premissa

perante a estrutura do órgão de controle, que se manifesta por meio de decisões coletivas.

De forma ilustrativa, na hipótese de apresentação de denúncia ao Tribunal sobre desvio de recursos públicos, em que se faça necessária uma avaliação preliminar sobre a matéria, várias poderiam ser as datas consideradas como de “efetiva ciência” do fato pelo TCU: (i) data do protocolo da denúncia no sistema informatizado; (b) data de instrução inicial na área técnica; (c) data de pronunciamento da unidade instrutiva sobre a admissibilidade da denúncia, após medidas saneadoras; (d) data de manifestação do relator do processo; ou (e) data de apreciação pelo Colegiado. Em se adotando tal condição de termo inicial, tal situação precisaria ser disciplinada, lembrando ainda que pode haver divergência de entendimento entre os diversos atores do processo (auditor, supervisor, secretário, ministro relator e colegiado) acerca da admissibilidade e do mérito da denúncia.

Além disso, entende-se que a adoção de termo inicial de prescrição da pretensão punitiva vinculado à data de ocorrência do fato, e não à data de sua ciência, tem o condão de induzir o corpo técnico do Tribunal de Contas da União, organizado em secretarias temáticas, a realizar fiscalizações mais próximas temporalmente aos atos de gestão. Logo, a tendência seria a de fortalecimento do controle externo concomitante e de uma postura fiscalizatória proativa, em detrimento de uma atitude mais inerte/reactiva, que poderia se desenvolver no caso de se considerar a “data de efetiva ciência” como marco inicial do prazo prescricional.

4.3. Hipóteses de interrupção e suspensão do prazo

As hipóteses de interrupção e de suspensão da contagem dos prazos prescricionais devem guardar correlação às peculiaridades do trâmite dos processos de controle externo no TCU³³.

Sobre a interrupção da prescrição, o Código Civil prevê que:

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

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

(...)

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

³³ Além da interrupção e da prescrição, o Código Civil, nos arts. 197 a 199, prevê o impedimento como espécie de “fato preclusivo” que impede o início da contagem do prazo prescricional, mormente em relação às relações familiares. Para os propósitos do presente trabalho, o impedimento será tratado como hipótese de suspensão.

Internalizando tais disposições ao rito processual do TCU, verifica-se que a decisão do ministro relator do processo – ou, por delegação deste, do representante do Tribunal – que ordenar a citação do responsável reflexamente interrompe e faz reiniciar a contagem da prescrição. Esse já é o entendimento adotado nos processos que apuram dano ao erário, ou seja, em TCEs. Por paralelismo processual, nos casos em que não se apure débito, mas condutas irregulares que não tenham ocasionado dano ao erário, deve-se considerar o chamamento individual ao processo como causa interruptiva, o que se dá por meio de audiência³⁴.

A Lei 9.873/1999, por outro lado, apresenta outras hipóteses de interrupção, conforme a redação dada pela Lei 11.941/2009, *verbis*:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

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.

Dentre os quatro incisos do art. 2º da Lei, constata-se que o inciso I é o que se equipara ao entendimento já empregado pelo Tribunal em processos de contas. Pode-se argumentar que a citação, nesse tipo de processo (Prestações e Tomada de Contas), é a causa interruptiva típica, pois promove uma mudança significativa na forma como o processo é conduzido. Preliminarmente à citação, os auditores encarregados de instruir o processo buscam levantar informações acerca da existência e do valor do dano ao erário, bem como a respeito das responsabilidades pessoais. A partir do chamamento individualizado aos autos, por meio da citação, inaugura-se a fase contenciosa do processo.

Quanto à condição estampada no inciso III – decisão condenatória recorrível – cabe destacar que o julgamento de mérito do processo, ainda que passível de recurso, deve ser reconhecido como causa interruptiva da prescrição, pela consequência lógica da apreciação conclusiva da matéria. Assim como a situação do inciso IV – manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória antes da decisão de mérito – que tem o condão de sustar as medidas persecutórias do TCU. Entretanto cabe repisar que a hipótese do inciso IV não se aplica, rotineiramente, a todos os processos de controle externo, portanto não seria causa interruptiva típica.

³⁴ Regimento Interno do TCU. Art. 157. O relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho, de ofício ou por provocação da unidade de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, **a citação, a audiência dos responsáveis**, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos. (grifo acrescido)

O inciso II do referido artigo – qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato – aparenta referir-se a hipóteses de prescrição intercorrente, que será tratada mais adiante neste Capítulo. De fato, a marcha processual normal já comporta a realização de procedimentos e expedição de decisões interlocutórias de mero impulso, tendentes a se alcançar o desfecho da apuração, razão pela qual não se deve confundir tais atos de cunho procedimentais com as hipóteses de interrupção de prazo, sob risco de se permitir a eternização do processo.

A única exceção que se vislumbra para essa situação, ou seja, que se enquadre no inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999, e para a qual se recomende que haja a interrupção da contagem do prazo prescricional, é a decisão de conversão de um processo de fiscalização (ou de denúncia/representação) em Tomada de Contas Especial. Tal situação ocorre quando se constata indícios de dano ao erário no decorrer de uma ação fiscalizatória. Assim, na situação mais complexa, esse processo no TCU teria, no máximo, três momentos bem definidos: (i) apuração inicial, que incidentalmente encontra indícios de dano ao erário; (ii) instauração da TCE com o levantamento de informações acerca da existência e do valor do dano ao erário, bem como a respeito das responsabilidades pessoais; e (iii) abertura do contraditório, com o chamamento dos responsáveis aos autos. Os marcos interruptivos típicos entre as fases seriam dois, na ordem: a decisão de instauração de (ou conversão do processo em) Tomada de Contas Especial; e a decisão que ordena a citação. Ressalte-se que, em não havendo indícios de dano ao erário, não há necessidade de conversão dos autos em TCE, portanto tal condição não se observaria na totalidade dos casos.

Já em relação às causas suspensivas, que paralisam temporariamente a contagem do prazo prescricional, entende-se cabível que sejam consideradas para disciplinar a apresentação extemporânea de novas peças de defesa pelos responsáveis. É notório que os processos no Tribunal de Contas da União observam o princípio do formalismo moderado na busca da verdade material, o que propicia aos gestores e aos responsáveis – que possuam contas sob avaliação da Corte – a faculdade de apresentar múltiplas manifestações de defesa.

Além disso, cabe mencionar que a dialética processual do TCU impõe que as petições sejam analisadas preliminarmente pela área técnica antes de serem submetidas ao relator designado para o processo, que só a partir de então formulará seu voto para apreciação por um dos colegiados³⁵. Como o interessado tem acesso ao conteúdo do parecer da unidade instrutiva – por meio do processo eletrônico – ao mesmo tempo em que esta é enviada ao relator,

³⁵ Regimento Interno do TCU. Art. 47. O processo será instruído pela unidade administrativa competente da Secretaria do Tribunal e conduzido pelo Presidente até que seja sorteado o relator.

pode produzir reiteradas contestações ao posicionamento da Secretaria do Tribunal e juntá-las ao processo, em especial nos casos litigiosos em que houver discordância de entendimento.

Embora o art. 160 do Regimento Interno preveja a admissão de alegações de defesa apenas nos prazos determinados nos ofícios de citação e audiência, não é o que se observa na rotina do Tribunal. O atravessamento de expedientes após a fase de instrução, que pode demandar a devolução dos autos à área técnica, tende a prolongar no tempo a apuração processual, razão pela qual deve ser regulamentada por meio de previsão de suspensão do prazo prescricional.

Regimento Interno do TCU. Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

§ 2º Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157.

§ 3º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.

Não se pretende, dessa forma, cercear o direito constitucional ao contraditório ou à ampla defesa por parte dos jurisdicionados do TCU. Contudo, em observância às peculiaridades da processualística da Corte de Contas, deve-se evitar que o responsável que venha a interpor, de forma extemporânea, repetidas manifestações de defesa no curso do processo, venha a ser beneficiado com a consumação da prescrição, em virtude do abuso de direito de petição.

Também não se pode confundir a apresentação reiterada de peças de defesa com a produção de memoriais, que não trazem fatos novos aos autos. A distribuição de memoriais aos ministros e membros do Ministério Público é prevista no § 3º do art. 160 do Regimento Interno.

4.4. Prescrição intercorrente

Cabe, por fim, dedicar atenção às possibilidades de prescrição intercorrente, que atende ao objetivo de evitar que o processo permaneça inerte por prazo elevado em etapa intermediária da apuração. Embora seja um conceito já longo em vários ramos do Direito, como na Lei de Execução Fiscal³⁶, a prescrição intercorrente não estava disciplinada no Código

³⁶ Lei 8.630/1980. Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

(...)

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

de Processo Civil de 1973, e só passou a ingressar a legislação processual a partir do CPC de 2015 (Lei 13.105/2015), especificamente na fase executória da ação.

Na Lei 9.873/1999, a prescrição intercorrente – sem essa denominação – é tratada no § 1º do art. 1º:

Lei 9.873/1999. Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

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

Entende-se salutar a normatização das condições de prescrição intercorrente nos processos do TCU, como forma de preservar uma cultura de eficiência no órgão controlador que, face às suas competências sancionatórias, deve servir de referência para toda a Administração Pública. De acordo com Gama (2017, p. 99), “não [deve] ser qualquer despacho que obsta a decretação da prescrição intercorrente no processo administrativo, mas somente aqueles que inequivocamente importem na apuração do fato ou aquele que resolva o mérito do processo”.

Nessa linha, cita-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no âmbito do Tema Repetitivo 328: “É de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa (prescrição intercorrente)”.

Retomando-se então o art. 2º da Lei 9.873/1999 – que trata das causas interruptivas do prazo prescricional –, mostra-se adequado que o disposto no seu inciso II, de que “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”, por seu conceito amplo, deve ser internalizado como as condições a serem observadas no processo de controle externo para se evitar a consumação da prescrição intercorrente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou os conceitos de prescrição e decadência e sua aplicação nos processos de controle externo realizados pelo Tribunal de Contas da União, sob uma perspectiva histórica, bem como a par de decisões do Supremo Tribunal Federal. A discussão se mostra oportuna em razão da recente decisão adotada pelo Plenário da Corte de buscar atualizar os normativos internos sobre essas importantes questões processuais que alicerçam a segurança jurídica no âmbito de sua atividade jurisdicional.

Após a revisão do tema, entendemos que o TCU deve buscar a convergência jurisprudencial e a devida codificação das condições de prescrição e decadência nos processos de controle externo, sendo identificada oportunidade de atuação do Tribunal, por meio da apresentação de Projeto de Lei ao Congresso Nacional que trate do tema.

As sugestões para sistematização das hipóteses de prescrição e de decadência, com base nos pontos abordados no presente estudo, encontram-se resumidas nas tabelas apresentadas a seguir:

Atos de pessoal		
	Como é aplicado hoje	Sugestão
Prazo decadencial para apreciação do ato sem a oitiva do interessado	5 anos, a partir da entrada do ato no Tribunal	5 anos, a partir da emissão do ato (ou cadastramento do ato no sistema do Tribunal)

Prazo prescricional para apuração de ilícitos em situações reguladas por convênio ou instrumento congênere de repasse voluntário de recursos		
	Como é aplicado hoje	Sugestão
Pretensão ressarcitória	Imprescritível	10 anos, a partir da data da efetiva apresentação das contas ou da data limite, no caso de omissão, com a observância de 1 causa interruptiva típica.
Pretensão punitiva	10 anos, a partir do fato gerador	10 anos, a partir da data da efetiva apresentação das contas ou da data limite, no caso de omissão, com a observância de 1 causa interruptiva típica.
Causa interruptiva típica	Decisão que ordenar a citação do responsável	Decisão que ordenar a citação ou audiência do responsável.
Outras causas interruptivas	Não estabelecidas	Decisão condenatória recorrível; e Manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória.
Causas suspensivas do prazo	Não estabelecidas	Apresentação extemporânea de novos expedientes de defesa, após a etapa de instrução, até que sobrevenha nova análise da área técnica ou decisão do relator no sentido de não aproveitamento do material.
Prescrição intercorrente	Não estabelecida	3 anos, sem que se verifique movimentação que, inequivocamente, importe em apuração do fato ou que busque resolver o mérito do processo.

Prazo prescricional para apuração de ilícitos em situações NÃO reguladas por convênio ou instrumento congênere (caso geral)		
	Como é aplicado hoje	Sugestão
Pretensão ressarcitória	Imprescritível	5 anos, a partir do fato gerador, com a observância de 2 causas interruptivas típicas.
Pretensão punitiva	10 anos, a partir do fato gerador	5 anos, a partir do fato gerador, com a observância de (até) 2 causas interruptivas típicas.
Causas interruptivas típicas	Decisão que ordenar a citação do responsável	Decisão que determinar a abertura de (ou conversão do processo em) Tomada de Contas Especial; e Decisão que ordenar a citação ou audiência do responsável
Outras causas interruptivas	Não estabelecidas	Decisão condenatória recorrível; e Manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória.
Causas suspensivas do prazo	Não estabelecidas	Apresentação extemporânea de novos expedientes de defesa, após a etapa de instrução, até que sobrevenha nova análise da área técnica ou decisão do relator no sentido de não aproveitamento do material.
Prescrição intercorrente	Não estabelecida	3 anos, sem que se verifique movimentação que, inequivocamente, importe em apuração do fato ou que busque resolver o mérito do processo.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ubiratan Diniz et al. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo.** Belo Horizonte. Fórum. 2011. p. 199
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 198.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm
- BRASIL. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm
- BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm
- BRASIL. **Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm
- BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm
- BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de processo civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm
- CARNELUTTI, Francesco. **La certezza del Diritto.** *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 20, 1943. p. 81.
- CASTRO JÚNIOR, T. **Influência da Pandectística no Código Civil Brasileiro.** *Revista IHGB*, Rio de Janeiro, v. 473, 2017. p. 91-104.
- COUTO E SILVA, Almiro, **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro,** *Rev. Dir. Adm.* Rio de Janeiro, 2004. p. 274.

FURTADO, Lucas R. **Curso de Direito Administrativo**, 5 ed., Forum; 2015.

GAMA, Carlos Alberto. **A prescrição intercorrente no processo administrativo federal – Lei nº 9.873/99**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 199, set. 2017. p. 99-102.

LEAL, Antônio Luís da Câmara. **Da prescrição e da decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. p. 114.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª ed., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 661-663.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**, v. 2, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 456-457.

PEREIRA, Priscilla C.; GUSSI, Evandro H.: **A evolução histórica da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada nas Constituições brasileiras**; Rev. Encontro de Iniciação Científica; Faculdades Integradas de Presidente Prudente/SP; v. 1, n. 1; 2005

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno do TCU**; Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2021**; Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>