

**Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Direito**

**ANDRÉ FRANCISCO MODESTO FILHO**

**ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA PRESCRITIBILIDADE DA  
PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO E PUNITIVA  
EXERCIDA NO ÂMBITO DO TCU – EMBATE INSTITUCIONAL ENTRE  
TCU E STF**

**Brasília  
2023**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

**ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA PRESCRITIBILIDADE DA  
PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO E PUNITIVA  
EXERCIDA NO ÂMBITO DO TCU – EMBATE INSTITUCIONAL ENTRE  
TCU E STF**

Autor: André Francisco Modesto Filho

Orientador: Prof. Dr. Henrique Araújo Costa

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel, no Programa de  
Graduação da Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília.

Brasília, 14 de fevereiro de 2023

## FOLHA DE APROVAÇÃO

ANDRÉ FRANCISCO MODESTO FILHO

### **ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO E PUNITIVA EXERCIDA NO ÂMBITO DO TCU – EMBATE INSTITUCIONAL ENTRE TCU E STF**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em:

#### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Fábio Lima Quintas  
(Membro)

---

Ma. Mayara Gasparoto Tonin  
(Membro)

---

Dr. Alexandre Araújo Costa  
(Suplente)

## **Agradecimentos**

À minha mãe, por tornar tudo possível. Mesmo sozinha, me criou com todo amor e carinho sem deixar faltar nada.

Ao meu pai, que me guarda lá de cima.

Aos meus irmãos, por todo amor e apoio incondicional.

À minha Anna Luísa, por sempre me inspirar a dar um passo à frente e compartilhar todos os momentos comigo.

Aos meus confrades, por todas vivências e risadas juntos, que tornam meus dias mais leves.

À Vilma, que em meio ao caos, prega a paz em meus dias.

Ao meu orientador, Henrique Araújo Costa, por todos ensinamentos e paciência durante a realização deste trabalho.

Ao Dr. Fábio Quintas, por todas as lições, profissionais e da vida, que me prepararam para seguir adiante.

Graças a vocês cheguei aqui e estou pronto para essa nova etapa que se inicia.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DECISÕES EM MC.....	41
GRÁFICO 2 - RELAÇÃO LIMINARES DEFERIDAS X INDEFERIDAS.....	41
GRÁFICO 3 - RELAÇÃO SEGURANÇAS CONCEDIDAS X DENEGADAS MONOCRATICAMENTE.....	47
GRÁFICO 4 - RELAÇÃO LIMINARES CONFIRMADAS X REVOGADAS MONOCRATICAMENTE.....	48
GRÁFICO 5 - RELAÇÃO ACÓRDÃOS — ORDENS CONCEDIDAS X DENEGADAS....	51

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DECISÕES MONOCRÁTICAS EM MC.....	39
TABELA 2 - DECISÕES MONOCRÁTICAS TERMINATIVAS.....	43
TABELA 3 - ACÓRDÃOS PROFERIDOS.....	49

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: MATÉRIAS RELEVANTES SOBRE O TEMA .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 PRESCRIÇÃO SEGUNDO A DOUTRINA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 O ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2: JURISPRUDÊNCIA DO STF .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 3: JURISPRUDÊNCIA DO TCU.....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 4: ANÁLISE MANDADOS DE SEGURANÇA EM FACE DE DECISÕES DO TCU .....</b>	<b>36</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>56</b>

## Resumo

A discussão acerca da prescrição nos casos de atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, especialmente naqueles dos quais decorram prejuízo ao erário permeia o Judiciário ao longo dos tempos. No julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899/STF), ocorrido em abril de 2020, definiu-se a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, rompendo diretamente com a antiga jurisprudência da Corte Suprema, que reconhecia a imprescritibilidade das ações ressarcitórias. Não obstante tenha se decidido especificamente acerca da fase judicial, foram tecidas importantes considerações acerca do entendimento da Corte Suprema sobre o prazo prescricional aplicável às pretensões ressarcitória e punitiva exercidas pelo TCU no âmbito administrativo em sede de controle externo. Posteriormente, no julgamento da ADI 5.509 em novembro de 2021, foi reafirmada a aplicação do prazo quinquenal aos referidos casos. O TCU, por sua vez, considerava imprescritível a pretensão ressarcitória e aplicava o prazo decenal do art. 205 do Código Civil para a pretensão punitiva. A Corte de Contas unificou sua jurisprudência somente em outubro de 2022, com a elaboração da Resolução-TCU nº 344/2022, deixando de considerar imprescritível a pretensão ressarcitória e fixando o prazo prescricional quinquenal definido no art. 1º da Lei nº 9.873/99. Durante o período, foram impetrados diversos Mandados de Segurança em face de decisões do TCU que utilizaram os entendimentos superados. Diante desse quadro, o presente trabalho tem por objetivo examinar os efeitos da tardia adequação do TCU ao entendimento fixado pelo STF, a partir da análise jurisprudencial das decisões proferidas em Mandados de Segurança impetrados em face de atos do TCU em que se decidiu acerca do prazo prescricional aplicável às pretensões ressarcitória e punitiva em Tomadas de Conta após o julgamento do Tema 899/STF.

**Palavras-chaves:** Prescrição; Pretensão Ressarcitória; Pretensão Punitiva; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Controle Externo; Tomada de Contas Especial; Segurança jurídica; Revisão judicial; Estado de Direito.

## **Abstract**

The discussion about the statute of limitations in cases of unlawful acts committed against the Public Administration, especially in those which result in damage to the treasury, permeates the Judiciary over time. In the judgment of Extraordinary Appeal 636,886 (Topic 899/STF), which took place in April 2020, the thesis was defined that “The claim to reimbursement of the treasury based on a decision of the Court of Auditors is time-barred”, directly breaking with the old jurisprudence of the Supreme Court, which recognized the imprescriptibility of compensatory actions. Despite having specifically decided on the judicial phase, important considerations were made regarding the Supreme Court's understanding of the statute of limitations applicable to compensation and punitive claims exercised by the TCU at the administrative level in the context of external control. Subsequently, in the judgment of ADI 5,509 in November 2021, the application of the five-year period to said cases was reaffirmed. The TCU, in turn, considered the claim for compensation to be non-scriptive and applied the ten-year period of art. 205 of the Civil Code for punitive claims. The Court of Auditors unified its jurisprudence only in October 2022, with the elaboration of TCU-Resolution nº 344/2022, no longer considering the indemnification claim and the deadline to be imprescriptible. During the period, several Writs of Mandamus were filed in view of TCU decisions that used the outdated understandings. In view of this situation, the present work aims to examine the effects of the late adaptation of the TCU to the understanding established by the STF, based on the jurisprudential analysis of the decisions handed down in Writs of Mandamus filed in the face of TCU acts in which it was decided on the deadline statute of limitations applicable to claims for compensation and punitive damages in Accounts Receivable after the judgment of Theme 899/STF.

**Keywords:** Prescription; Reimbursement claim; Punitive Claim; Federal Court of Justice; Court Union accounts; Accounting; Legal security; Judicial review; Rule of law.



## Lista de Siglas e Abreviaturas

<i>CF</i>	<i>Constituição Federal</i>
<i>STF</i>	<i>Supremo Tribunal Federal</i>
<i>TCU</i>	<i>Tribunal de Contas da União</i>
<i>RE</i>	<i>Recurso Extraordinário</i>
<i>ED</i>	<i>Embargos de Declaração</i>
<i>ADI</i>	<i>Ação Direta de Inconstitucionalidade</i>
<i>MS</i>	<i>Mandado de Segurança</i>
<i>MC</i>	<i>Medida Cautelar</i>
<i>TP</i>	<i>Tutela Provisória</i>
<i>TCE</i>	<i>Tomada de Contas Especial</i>

## INTRODUÇÃO

A discussão acerca da prescrição nos casos de atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, especialmente naqueles dos quais decorram prejuízo ao erário permeia o Judiciário ao longo dos tempos.

A matéria encontra-se disciplinada no § 5º do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “*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*”. A norma constitucional, como se depreende de sua leitura, não estabelece parâmetros objetivos acerca de seu sentido e alcance, além da ausência de elementos acerca da incidência da prescrição na hipótese de dano ao erário, cabendo aos aplicadores do Direito interpretá-la segundo as regras da hermenêutica e os princípios constitucionais.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a quem compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme prevê o caput do art. 102 da CF, o entendimento acerca da norma em comento tem oscilado ao longo dos anos. Mais recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, sob o tema 899 de repercussão geral, ocorrido em abril de 2020, restou fixado o entendimento de que “*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”.

No julgamento dos embargos de declaração opostos pela União Federal, esclareceu-se que não se decidiu acerca do período anterior à decisão do Tribunal de Contas, limitando-se a declarar a prescritibilidade da pretensão executiva do título formado, sem modulação de efeitos. Contudo, foram feitas importantes considerações sobre a aplicação do prazo prescricional quinquenal no período pré-judicial, que ilustravam o posicionamento do STF sobre o tema.

Essa questão foi decidida com eficácia *erga omnes* somente no julgamento da ADI 5509, em 11.11.2021, e publicado em 23.2.2022, no qual se decidiu pela inconstitucionalidade da Lei nº 12.160/1993 do Estado do Ceará — que estabelecia a observância, pelos tribunais de contas dos municípios e do Estado do Ceará, dos institutos da prescrição e da decadência —, por ser contrária ao modelo federal de controle externo, ofendendo o art. 75 da CF. Nessa oportunidade, o STF assentou o entendimento de que a atividade de controle externo se equipara, 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*”.

O novo posicionamento do STF inaugurou uma linha interpretativa do §5º do art. 37 da Constituição Federal, rompendo com o anterior entendimento consagrado nos autos do Mandado de Segurança nº. 26.210-9/DF, no qual aquela Corte considerou imprescritíveis as ações de ressarcimento.

A compreensão do alcance da interpretação dada pelo STF ao §5º do art. 37 da Constituição Federal afeta diretamente os processos do Tribunal de Contas da União, ao qual foi conferida competência para buscar a reparação dos danos causados ao erário e aplicar sanções previstas em lei aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, elencadas no art. 71, incisos II e VIII, da CF.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, a partir do julgamento do referido Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, passou a aplicar os entendimentos formados nos acórdãos nº 2166/2012 – TCU e 1441/2016 – TCU, julgados em sede de incidente de uniformização de jurisprudência. O primeiro deles, referente à prescrição ressarcitória, deu origem à Súmula nº 282/TCU, segundo a qual “*As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis*”. O segundo, referente à prescrição punitiva, fixou a tese de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

Somente em outubro de 2022, a Corte de Contas elaborou a Resolução-TCU nº 344/2022, que, considerando as decisões proferidas pelo STF, especialmente no Recurso Extraordinário nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509, prevê que “*prescrevem em cinco as pretensões punitiva e de ressarcimento*”, conforme disposto em seu artigo 2º.

Extrai-se desse breve histórico que o TCU demorou a adotar a linha interpretativa apontada no julgamento do Tema 899/STF, que, apesar de delimitar o entendimento ao período posterior à decisão do Tribunal de Contas, sinalizou o entendimento do STF em relação ao período pré-judicial. Importante ressaltar que é fundamental que a Administração Pública observe as decisões proferidas pelo STF

em prol da segurança jurídica e a manutenção da harmonia entre os poderes da federação, basilares do Estado Democrático de Direito.

Diante desse cenário, foram impetrados diversos Mandados de Segurança<sup>1</sup>, enquanto medida revisional mais célere dos atos administrativos, perante o STF, a quem compete julgar MS contra atos do TCU<sup>2</sup>, em face de acórdãos proferidos pela Corte de Contas que se utilizaram dos precedentes superados.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo examinar os efeitos da tardia adequação do TCU ao entendimento fixado pelo STF, a partir da análise jurisprudencial das decisões proferidas em Mandados de Segurança impetrados em face de atos do TCU em que se decidiu acerca do prazo prescricional aplicável às pretensões ressarcitória e punitiva em Tomadas de Conta após o julgamento do Tema 899/STF.

Para tanto, no primeiro capítulo, serão abordadas as principais questões que permeiam o tema acerca da prescrição da pretensão reparatória ao erário e punitiva.

No segundo capítulo, será analisada a jurisprudência do STF sobre o tema ao longo dos anos.

No terceiro, será analisada a jurisprudência do TCU.

No quarto, será realizada uma análise quantitativa e qualitativa dos Mandados de Segurança impetrados no âmbito do STF em face de atos do TCU que foram julgados após o julgamento do Tema 899/STF, a fim de examinar os efeitos da tardia adequação da Corte de Contas ao entendimento inaugurado na Corte Suprema.

Na conclusão, serão realizadas considerações acerca da necessidade de observância das decisões do STF pelos órgãos integrantes da Administração Pública em vista o caso analisado.

---

<sup>1</sup> Art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *“habeas-corpus”* ou *“habeas-data”*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”

<sup>2</sup> Art. 101, inciso I, alínea “d”: “o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;”

## **CAPÍTULO 1: Matérias relevantes sobre o tema**

O objetivo deste capítulo é abordar as principais questões que estão no foco da discussão, quais sejam: (i) competência do Tribunal de Contas da União; (ii) o instituto da prescrição; (iii) o § 5º do art. 37 da Constituição Federal e entendimento doutrinário acerca do tema.

A compreensão dessas questões é relevante para entender a razão da dubiedade sobre o tema e a evolução jurisprudencial que resultou no conflito de Poderes da Federação que será demonstrado na sequência.

### **1.1 Competência do Tribunal de Contas da União**

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de auditoria externa, que auxilia o Congresso Nacional, mas a ele não se submete (BRITTO e col. 2006. p. 630-643). É dotado de ampla autonomia financeira e administrativa. O órgão é encarregado de fiscalizar a gestão das contas públicas e dos atos de administração das entidades da Administração Federal Direta, das autarquias e das fundações públicas, bem como fiscalizar a legalidade dos atos de contratação e de licitação.

Segundo Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, “O Tribunal de Contas é, pois, órgão administrativo funcionalmente autônomo, que exerce, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, sem definitividade jurisdicional” (GUALAZZI. 1992. apud FORNI. 2020. p. 81).

As competências e o grau abrangência do controle sob a responsabilidade da Corte de Contas foram ampliadas pela Constituição de 88 e estão elencadas em seus arts. 70 e 71, conforme transcrito abaixo:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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, assumira obrigações de natureza pecuniária.

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 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;**

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Luciano Brandão Alves de Souza, ex-ministro do TCU ilustra seu entusiasmo com as alterações advindas da Constituição de 88, e sintetiza:

“O Tribunal julgará, sem ressalvas, as contas de todo o universo de órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta. Controlará, em suma, de forma irrestrita, todos os gastos oriundos de recursos públicos, todas as contas da União em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. (SOUZA. 1989. p.38)

Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld:

“É amplo o grau de abrangência do controle sob a responsabilidade do TCU. Ele basicamente poderá fiscalizar e auditar: (a) todos os órgãos e entes da

administração pública federal (direta e indireta, incluindo fundações e empresas estatais); (b) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais (caso recebam transferências de recursos públicos federais); e (c) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo recebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. A regra, portanto, é que o TCU em tese estará legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União.” (SUNDFELD. 2017. p. 869)

A competência do TCU é regulamentada pela Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), que estabelece as atribuições e competências da instituição, bem como as normas e procedimentos para o exercício de sua atividade fiscalizadora.

Além de suas competências próprias previstas na Constituição, o STF editou, na década de 1960, a Súmula 347, segundo a qual “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. O datado entendimento vem sendo reavaliado pelo STF, como destacado por Gilmar Mendes:

“É interessante notar que, entre nós, uma jurisprudência antiga abre ensejo a que o Tribunal de Contas deixe de aplicar uma lei a um caso sob o seu exame por estimá-la inconstitucional. Decerto que se trata de entendimento que está por ser reavaliado à luz da mais recente compreensão do papel do Judiciário no âmbito do controle de constitucionalidade” (MENDES. 2020. p. 152)

A reavaliação do entendimento pode ser extraída de recentes julgados da Corte Suprema em sede de Mandados de Segurança, como se vê, por exemplo, da fundamentação exarada pelo Min. Alexandre de Moraes no julgamento do MS 35.824, segundo o qual:

“É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988”

A Súmula 347, no entanto, ainda não foi reavaliada pela via própria, de modo que o TCU aplica firmemente a possibilidade do referido controle, como se extrai de trecho do voto do Min. Benjamin Zymler no Acórdão 200/2017-TCU-Plenário:

“Parece, claro, assim, que onde há jurisdição, há o poder-dever de se

declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos administrativos incompatíveis com a Constituição. Afinal de contas, para que o TCU possa cumprir a sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, não há como se admitir que atos contrários aos princípios constitucionais sejam tolerados, mesmo quando travestidos de lei. Daí a atualidade do entendimento do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado na Súmula nº 347 (...).”

A ampla gama de atuação do TCU perpassa vários aspectos, de modo que para o propósito do presente estudo, focaremos no exercício de suas funções fiscalizatória e sancionatória por meio do procedimento de Tomada de Contas (atualmente e desuso) e Tomada de Contas Especial (TCE).

A TCE é instaurada quando há o descumprimento do dever de prestar contas ou a constatação da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, conforme previsto no caput do art. 8ª da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992).

Segundo Arides Leite Santos:

"Esse processo é instaurado para a apuração de ilícitos e conseqüente imputação de débito/multa contra pessoas não arroladas em processos de contas ordinárias. Em alguns casos, no âmbito do próprio Tribunal, mediante conversão de processo de denúncia, representação, auditoria, inspeção etc. Mas, em regra, é instaurado pela autoridade competente, no órgão/entidade onde praticado o ilícito, diante da omissão no dever de prestar contas, falta de comprovação [pelo acusado] da aplicação de recursos repassados pela União, prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que venha a ser considerado como causa de dano ao erário, e, ainda, desfalque ou desvio de recursos públicos." (SANTOS. 2008. p. 5)

Portanto, a TCE é um processo administrativo formal, com rito próprio, para apurar responsabilidade por danos à administração pública federal, com apuração dos fatos, incluindo a determinação do valor devido e identificação dos responsáveis, com o objetivo de obter o ressarcimento dos cofres públicos.

Além disso, a Corte pode impor sanções administrativas para proteger o interesse público quando este é prejudicado por ações ilícitas administrativas cometidas por servidores, particulares ligados ao Poder Público, empresas licitantes ou contratadas pela Administração penalidades a indivíduos ou empresas responsáveis. Conquanto, a aplicação de sanção não pressupõe a ocorrência de dano ao erário.



As condutas passíveis de aplicação de multa pelo TCU estão elencadas no art. 58 da Lei nº 8.443/1992, quais sejam:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.

Ao final da apuração, se for comprovado dano ao erário, será determinada a restituição dos valores, além de multa se aplicável.

Segundo Rodrigo Melo do Nascimento (2013. p. 34), analisando o § 3º do art. 71 da CF, as decisões condenatórias do TCU constituem títulos extrajudiciais *sui generis*, em vista da jurisdição constitucional de contas exercida privativamente pela Corte de Contas, devendo-se “reconhecer a tais títulos uma força executiva bem maior que aquela inerente aos títulos extrajudiciais expressamente arrolados no CPC”.

Não obstante o valor dado às decisões condenatórias do TCU, estas não se equiparam às decisões jurisdicionais, vez que “a imutabilidade proveniente da coisa julgada administrativa aplica-se somente à Administração Pública” (JOBIM. 2021. p. 79). Tal afirmação é consequência do princípio da inafastabilidade da jurisdição, preconizado no art. 5º, XXXV, da Constituição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Ademais, leciona Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (2014. p. 40), conforme citado por Edson Simões, que:

“No Brasil, o caráter não jurisdicional da atuação das Cortes de Contas leva as decisões tomadas a uma ampla revisão judicial, não apenas de feição constitucional pela Suprema Corte. (...) Pode-se ter como ponto de partida para o exame da questão da plenitude da tutela jurisdicional o entendimento exposto pelo Supremo Tribunal Federal, na Súmula n. 437: ‘A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial’. O teor desta súmula bem expressa o sentido e a amplitude do direito subjetivo, consagrado pela jurisprudência brasileira, na esteira, sem dúvida, do que vem sendo defendido pela doutrina, preocupada com a garantia do administrado frente à administração”.

Desse modo, as competências do Tribunal de Contas da União (TCU) enumeradas nos incisos do art. 71 da Constituição, enquanto determinações ou deliberações que podem produzir lesão ou ameaça a direito de pessoa ou entidade, submetem-se ao controle do Poder Judiciário (GRACIE. 2008. p. 110).

Contudo, importante ressaltar que o controle judicial se limita à aspectos objetivos, de legalidade ou constitucionalidade das decisões administrativas, não cabendo-lhe reavaliar o mérito administrativo (SUNDFELD. 2017. p. 881).

Segundo Ellen Gracie:

“o reexame das deliberações do Congresso Nacional e em particular do órgão auxiliar, o TCU, quando for o caso, não somente observará como levará em conta na reapreciação a observância do devido processo legal (inciso LIV) assegurado o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes (inciso LV), em processo público (inciso LX) com provas lícitas (inciso LVI) com duração razoável (inciso LXXVIII), além de adequada fundamentação (art.93, IX c/c art. 73, caput c/c art. 96, I, ‘a’ todos da Constituição).”

Um dos meios para a anulação das decisões do TCU é o Mandado de Segurança, remédio constitucional que visa à proteção de um direito líquido e certo que é ameaçado por uma autoridade ou órgão público, com rito especial, mais célere, em que se discute matérias exclusivamente de direito (SUNDFELD e col. 2017. p. 886), que será o objeto de análise do presente trabalho

Bem-posto o aspecto das atribuições do TCU que será analisado, passa-se a análise do instituto da prescrição.

## 1.2 Prescrição segundo a doutrina

O Estado de Direito tem como um de seus pilares o princípio da segurança jurídica, como elemento de pacificação social que confere estabilidade e previsibilidade às relações jurídicas (DAMASCENO e col. 2021. p. 1)

Ao longo da história, buscou-se conferir segurança às relações jurídicas, associados direta ou indiretamente à sua concepção atual, tal como leciona Humberto Ávila:

“Mesmo assim, pode-se verificar, em muitos estudos antigos, elementos direta ou indiretamente associados à segurança jurídica ou a um dos seus elementos parciais: no Direito Romano, o debate sobre o *iuscertum* sobre a Pax Romana e seus conceitos implicados de *pax*, *securitas* e *libertas*, embora não possam ser simplesmente transpostos para os dias atuais em razão do caráter casuístico daquele Direito e da ausência de instituições estatais só muito mais tarde consolidadas, revela um remoto embrião do estudo da certeza do Direito; no século XVI, a discussão a respeito da certitudo *iurisprudentiae* significava, precisamente, a tentativa de imprimir racionalidade ao conhecimento jurídico; no século XVIII e no início do século XIX, parte do debate, no que se refere à codificação, destinava-se a desenvolver leis claras e determinadas; nos séculos XIX e XX, os estudos sobre a proteção da liberdade, nas obras de Von Savigny, Meyer, Von Mohl, Holleuffer, não só pressupunham algum grau de insegurança existente à época como também tinham por objetivo garantir a ameaçada segurança por meio do Direito e da sua aplicação uniforme”. (ÁVILA, 2012, p. 41 e 42.)

Para Canotilho (1999):

“O Estado de direito garante a segurança e a liberdade. É isso. Através de um conjunto de princípios jurídicos procura-se estruturar a ordem jurídica de forma a dar segurança e confiança às pessoas. A experiência comum revela que as pessoas exigem fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência aos actos dos poderes públicos, de forma a poderem orientar a sua vida de forma segura, previsível e calculável. Das regras da experiência derivou-se um princípio geral da segurança jurídica cujo conteúdo é aproximadamente este: as pessoas — os indivíduos e as pessoas colectivas — têm o direito de poder confiar que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas ou em actos jurídicos editados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. [...] A segurança e a confiança recortam-se, apesar de tudo, como dimensões indeclináveis da paz jurídica.” (CANOTILHO. 1999. p. 25)

A fim de alcançar a almejada estabilidade e previsibilidade às relações jurídicas, surgiram os institutos da decadência e da prescrição, que, para Celso

Antônio Bandeira de Mello (2012), são importantes instrumentos para dar concretude ao princípio da segurança jurídica. Nesse sentido:

“O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da ‘segurança jurídica’, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural do Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 126-127)

Segundo Ives Gandra Martins, os referidos institutos afiguram-se como uma punição à inércia do titular de um direito de exercê-lo (2007. p. 167).

Os institutos, apesar de similares, possuem fundamentos distintos. Segundo Agnelo Amorim Filho “só os direitos da primeira categoria, (isto é, os "direitos a uma prestação"), conduzem à prescrição, pois somente eles são suscetíveis de lesão ou de violação, e somente eles dão origem a pretensões” (1958. p. 332), e podem ser exigidos a partir de ações condenatória. Enquanto os da segunda categoria, isto é, os direitos potestativos, aos quais inexistente uma prestação correspondente e, portanto, são insuscetíveis de violações, se submetem ao prazo decadencial.

Diante desses parâmetros de diferenciação dos institutos, conclui o autor:

“1ª) - Estão sujeitas a prescrição: - todas as ações condenatórias, e somente elas;  
2ª) - Estão sujeitas a decadência (indiretamente, isto é, em virtude da decadência do direito potestativo a que correspondem): - as ações constitutivas que têm prazo especial de exercício fixado em lei;  
3ª) - São perpétuas (imprescritíveis): - a) as ações constitutivas que não têm prazo especial de exercício fixado em lei; e b) todas as ações declaratórias.” (AMORIM FILHO, 1958. p. 350/351)

Assim, apesar de o instituto da decadência ser de grande importância, o instituto a ser analisado com mais cuidado pela Corte de Contas é o da prescrição, uma vez que a grande maioria dos processos de controle externo possuem natureza condenatória (CAMPOS. 2009. p. 29). Instituto, esse, que será melhor analisado à frente.

Do exposto, temos que, diante dessa preocupação em garantir a segurança das relações pessoais, a prescrição surge como uma expressão do princípio da segurança jurídica, na condição de limitador temporal do poder de se exigir de outrem uma prestação, consistente em um mecanismo de previsibilidade do direito. Para Pontes de Miranda:

“A prescrição é a exceção, que alguém tem, contra o que não exerceu, durante certo tempo, que alguma regra jurídica fixa, a sua pretensão ou ação. Serve à segurança e à paz públicas, para limite temporal à eficácia das pretensões e das ações. A perda ou destruição das provas exporia os que desde muito se sentem seguros, em paz, e confiantes no mundo jurídico, a verem levantarem-se – contra o seu direito ou contra o que têm por seu direito – pretensões ou ações ignoradas ou tidas por ilevantáveis.” (MIRANDA, 1983, p. 100)

Assim, a prescrição pode ser compreendida como sendo importante para estabilizar as relações sociais, reconhecendo situações de fato consolidadas no tempo.

O Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), em seu art. 189, traz o conceito legal de prescrição ao assegurar que “*violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os artigos 205 e 206*”.

Posto isso, deve-se mencionar que, no sistema jurídico brasileiro, no qual prevalece o princípio da segurança jurídica, a Constituição de 1988 adotou a prescritibilidade como regra, sendo a imprescritibilidade exceção expressamente elencados na CF. Segundo Pontes de Miranda (1983, p. 127), “*a prescrição, em princípio, atinge a todas as pretensões e ações, quer se trate de direitos pessoais, que de direitos reais, privados ou públicos. A imprescritibilidade é excepcional*”.

Nessa senda, a Constituição previu as seguintes hipóteses de imprescritibilidades:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

(...)

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

§ 4º. As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”.

Além do controverso § 5º do art. 37 da Constituição, abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 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.

A norma constitucional, como se depreende de sua leitura, possui eficácia limitada e não produz efeitos imediatos, “porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade” (MORAES. 2022. p. 10). Ao se referir à prescrição de atos ilícitos praticados que causem prejuízo ao erário, a Constituição Federal incumbiu o legislador ordinário da tarefa de definir, mediante lei, os prazos, o termo inicial e as hipóteses de interrupção e suspensão. Enquanto, em relação às ações de ressarcimento, faz ressalva, que pode ser interpretada como a imprescritibilidade das ações ou a distinção de prazos para as pretensões sancionatórias e ressarcitórias.

No que concerne o tema em discussão, importante mencionar que, no âmbito do Direito Civil, o Código Civil de 2002 fixou, em seu art. 205, regra geral de 10 (dez) anos de prescrição para as hipóteses em que a lei não lhe haja fixado prazo menor, podendo ocorrer a interrupção da prescrição somente uma vez nas hipóteses elencadas no art. 202 do referido diploma normativo.

Enquanto, no âmbito Administrativo, a Lei 9.873/1999 (que dispõe sobre a “prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta”), fixou em seu art. 1º o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para “ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor”, sem limite de ocorrência de causas interruptivas, conforme art. 2º da lei mencionada. Na mesma linha, o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, em relação às dívidas das entidades federativas, estabeleceu que “as dívidas passivas da União, dos Estados e

dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”, porém prevê que a prescrição interrompe somente uma vez e recomeça a correr pela metade do prazo, vide arts. 8 e 9 do decreto supramencionado.

### **1.3 O art. 37, § 5º, da Constituição Federal**

Em relação às ações de ressarcimento por danos causados ao erário, a Constituição Federal tratou da matéria em seu art. 37, §5º, no qual, ao atribuir à lei a tarefa de estabelecer os prazos prescricionais dos ilícitos praticados por agentes causadores de dano ao erário, ressaltou as respectivas ações de ressarcimento:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
(...)

§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.”

A norma, como se depreende de sua leitura, não estabelece parâmetros objetivos acerca de seu sentido e alcance, além da ausência de elementos suficientes para se concluir acerca da incidência da prescrição na hipótese de dano ao erário, cabendo aos aplicadores do Direito interpretá-la segundo as regras da hermenêutica e os princípios constitucionais.

Ao proceder à análise do percurso pelo qual o dispositivo constitucional passou durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o Min. Gilmar Mendes, em seu voto-vogal no julgamento do RE 636.886 (Tema 899/STF), valendo-se de interpretação histórica, buscou examinar o contexto fático que interferiu na criação da norma, a fim de obter uma visão mais precisa da intenção do legislador.

A partir de sua análise, verificou que a questão veio à tona no Substitutivo 2 do relator da Comissão de Sistematização e foi mantida no Projeto A, do início do 1º Turno de votação, com a seguinte redação:

“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, que serão imprescritíveis”.

Do Projeto B em diante até a promulgação do texto, a expressão “*que serão imprescritíveis*” foi suprimida. Isso, segundo o Ministro, orienta no sentido de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento não fora pretendida pelo Constituinte.

Ainda segundo o Ministro:

“O dispositivo, tal como promulgado, prevê que a lei em sentido formal estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente público, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, excluindo expressamente as ações de ressarcimento.

Tal fato não tem o condão de garantir a imprescritibilidade das ações de reparação de danos ao erário. A norma exige que uma lei defina o prazo prescricional para ação que tenha como finalidade punir ilícitos, praticados por qualquer agente público, que causem prejuízos ao erário. Assim, o máximo que se pode interpretar é que a ressalva consiste em exceção ao princípio da legalidade. Entretanto, uma análise sistemática da Constituição nos permite concluir que não é esse o comando constitucional.”

Por fim, conclui:

“Estariamos diante de circunstância diversa se a regra geral do sistema jurídico brasileiro fosse a imprescritibilidade, hipótese em que o §5º do artigo 37 seria norma de exceção, e a ressalva tivesse o condão de garantir a aplicação da regra geral.”

Não obstante o atual posicionamento do STF, a doutrina não é uníssona em relação à matéria. Historicamente, diversos doutrinadores se manifestaram tanto pela imprescritibilidade quanto pela prescritebilidade das ações de ressarcimento.

A primeira corrente defende que a exceção constitucional ao princípio da segurança jurídica e da ação do tempo no direito foi uma escolha do poder constituinte originário que deve ser respeitada.

Expoente da primeira corrente, José Afonso da Silva (2009, p. 673) entende que a prescritebilidade é um princípio geral do direito, porém o art. 37, § 5º, da CF faz uma ressalva ao princípio, de modo que a apuração e punição do ilícito prescreverá, mas não o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário.



Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, apesar de hoje lecionar pela prescritibilidade das ações de ressarcimento, já seguiu esta corrente, como se extrai do trecho abaixo.

“Ressalte-se, todavia, que, por força do art. 37, § 5o, da Constituição, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário.” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 1035)

Ademais, em completo estudo publicado pela Escola Superior do Ministério Público da União, intitulado “A Imprescritibilidade da Ação de Ressarcimento por Danos ao Erário”, em 2011, foi feito um levantamento dos principais autores que aderiam à referida corrente, dentre eles, além dos já citados: Maria Sylvia Zanella di Pietro; Sérgio Monteiro Medeiros; Wallace Paiva Martins; Marcelo Figueiredo; José Adércio Leite Sampaio; José Jairo Gomes; Edilson Pereira Nobre Júnior; Waldo Fazzio Júnior; Diógenes Gasparini; Celso Bastos; Alexandre de Moraes; Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves; Fábio Medina Osório (RAMOS e col. 2011).

A segunda corrente, hoje majoritária, busca interpretar o dispositivo constitucional à luz do princípio da segurança jurídica e do direito de defesa. Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) tornou-se uma expoente desta corrente, e destaca em sua obra sua mudança de opinião e suas razões, a saber:

Até a 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do §5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional.

(...)

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Dessarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) – e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida -, ainda mais de robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 1080)

O autor vai além e explica o alcance do art. 37, § 5º, da CF. Segundo o doutrinador, a ressalva faz referência à possibilidade de estabelecimento de prazos

prescricionais distintos para a punição ilícitos propriamente e para ressarcimento ao erário, conforme exposto abaixo:

“o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal-expressada, de separar os prazos de prescrição do ilícito propriamente, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativa e penal.” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 1080)

Nessa linha, Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza (2017) fizeram importantes contribuições a partir da análise histórica da edição da norma, pela qual concluíram que as propostas da Constituinte que defendiam a imprescritibilidade foram expressamente rejeitadas, e que, portanto, a ressalva feita no final do § 5º, simplesmente desvincula o prazo de prescrição das pretensões sancionatórias das pretensões ressarcitórias, conforme excerto abaixo:

“Na fase de elaboração da norma, na qual propostas de emendas e substitutivos foram debatidos, foi expressamente eliminada a proposta inicial de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, além de ter ficado clara a independência entre o prazo prescricional da pretensão ressarcitória de ilícitos de natureza pública e o prazo para aplicação das sanções decorrentes desses ilícitos (de improbidade ou crime).

Nas primeiras propostas de emenda, o texto expressamente afirmava a imprescritibilidade das ações de ressarcimento – e também das pretensões sancionatórias contra agentes públicos que causassem danos ao erário. Depois, numa fase transitória dos debates havidos antes da redação final da Constituição Federal, a ideia da imprescritibilidade se manteve, mas restrita às ações de ressarcimento, sendo prescritíveis as pretensões sancionatórias. Veja-se a proposta de então: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis”.

Finalmente, a Comissão de Sistematização da Constituinte de 1988 rejeitou, em parte, os substitutivos, para abolir a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Fez isso por meio da exclusão da frase “que serão imprescritíveis”, destacada no texto acima transcrito. Como resultado, a redação final do §5º do art. 37 da Constituição manteve a ressalva com relação às ações de ressarcimento, sem, contudo, atribuir a elas a imprescritibilidade. Assim, as propostas na Constituinte que defendiam a imprescritibilidade das ações de ressarcimento foram expressamente rejeitadas, com a exclusão da expressão “que serão imprescritíveis”.

Em suma, dois aspectos sobressaem da leitura do texto constitucional:

1º) cuida-se, no §5º do art. 37, da prescrição de pretensões oriundas da prática de ilícitos de natureza pública – isto é, tipificados como improbidade administrativa ou crime – que causem prejuízos ao erário, de modo que não se rege pela Constituição, mas pela legislação ordinária, a prescrição de pretensões oriundas de danos comuns ao erário, não decorrentes de ilícito de natureza pública; e

2º) a ressalva constante da parte final do mesmo §5º simplesmente desvincula o prazo de prescrição das pretensões sancionatórias do prazo de prescrição das pretensões ressarcitórias, quando oriundas da prática de ilícitos de natureza pública que causem prejuízos ao erário, tornando-os independentes; a ressalva, ainda, indica que o Constituinte optou por submeter sim as ações de ressarcimento a prazos prescricionais.” (SUNDFELD, SOUZA. 2017. p. 144/146)

À vista de ambas as correntes, considerando os métodos clássicos de interpretação constitucional, é possível notar que a corrente da imprescritibilidade se utilizou do método gramatical, segundo o qual se analisa sobretudo “o significado literal das palavras, que são examinadas isoladamente ou no contexto da oração” (SILVA. 1998. p. 26).

São feitas muitas críticas a este método, como pontuado por Anna Cândida Ferraz:

“É claro, porém, que a interpretação constitucional, enquanto aplica o método gramatical, tem alcance limitado, já que a letra expressa do texto, em que pesem as possíveis controvérsias, é critério bastante objetivo para conduzir a interpretação, deixando pequena margem para a atuação, por esse método interpretativo da mutação constitucional.” (FERRAZ. 1986. p. 40. apud. SILVA. 1998. p. 27)

Por outro lado, a segunda corrente, da prescritibilidade, utiliza-se do método lógico, pelo qual se busca atingir a coerência do alcance das expressões constitucionais, por meio de raciocínios dedutivos, considerando a intenção do constituinte, além das normas em si, ou em conjunto (BULOS. 1997. apud. SILVA. 1998).

Atualmente, prevalece na doutrina a interpretação do art. 37, § 5º, da CF à luz do princípio da segurança jurídica, como forma de assegurar a estabilidade das relações sociais, introduzindo o limite temporal para o exercício da pretensão estatal. O entendimento doutrinário predominante ecoou nos Tribunais, levando a significativas alterações jurisprudenciais ao longo dos últimos anos a partir da progressiva mutação constitucional na interpretação da referida norma. Neste ponto, cumpre demonstrar a evolução jurisprudencial sobre o tema no âmbito do STF e do TCU ao longo dos anos.

## **CAPÍTULO 2: Jurisprudência do STF**

As controvérsias giraram em torno da expressão “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, a fim de se saber se essa expressão alcançava também os danos apurados pelos Tribunais de Contas ou não; bem como qual seria o prazo prescricional aplicável à pretensão punitiva exercida pelo TCU.

Em 04.09.2008, no julgamento do MS 26.210, relator Ministro Ricardo Lewandowski, o STF firmou entendimento pela imprescritibilidade dos danos ao erário decorrentes de acórdão condenatório do TCU (STF. Tribunal Pleno. MS 26.210. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 04.09.2008), cuja ementa enuncia:

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.

Em vista desse julgado, a jurisprudência firmou-se no sentido da imprescritibilidade, conforme se verifica dos seguintes arestos:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário. 2. Agravo regimental desprovido”. (RE 578.428, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 28.6.2011)

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Ação de ressarcimento de danos ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Imprescritibilidade. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”. (RE-AgR 646.741, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 22.10.2012)  
“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. Incidência, no caso, do disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição do Brasil, no que respeita à alegada prescrição. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento”. (REAgR 608.831, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 25.6.2010)

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATO. SERVIÇOS DE MÃO-DE-OBRA SEM LICITAÇÃO. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CF. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. As ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis (artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF). Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento”. (AI-AgR 712.435, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 12.4.2012)

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO QUE APONTA IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE AUXÍLIOMORADIA A SERVIDORA QUE JÁ RESIDIA EM BRASÍLIA. DETERMINAÇÃO PARA QUE O ÓRGÃO INSTAURE PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA A COBRANÇA DO DÉBITO. DECADÊNCIA. NÃO VERIFICAÇÃO. BOA-FÉ NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA NEGADA. 1. No caso concreto, não se denota a decadência do direito do Tribunal de Contas da União em apreciar a regularidade do pagamento de auxílio-moradia à servidora, determinando ao Ministério da Ciência, Tecnologia e inovação que inicie os procedimentos para a restituição dos valores indevidamente percebidos. 2. Ausente demonstração, de plano, da boa-fé alegada pela servidora para a percepção da verba impugnada, não se configura o direito líquido e certo alegado, restando o mandamus via inadequada para essa discussão. 3. Segurança denegada, com revogação da medida cautelar anteriormente concedida. Agravo regimental da União prejudicado”. (MS 32.569, Redator p/ acórdão Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 10.2.2017)

Nesse ponto, cita-se a decisão monocrática do Min. Marco Aurélio, que sintetizou o posicionamento então vigente:

“PRESCRIÇÃO PREJUÍZOS AO ERÁRIO AÇÃO DE RESSARCIMENTO PRECEDENTE DO PLENÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIMENTO E PROVIMENTO NOS AUTOS DE AGRAVO PROVIDO. 1. Quanto à prescrição, a Corte de origem deixou de observar a parte final do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal presente a ressalva de ações de ressarcimento. O Plenário veio a conferir interpretação ao citado dispositivo em sentido diverso ao que assentado pela Corte de origem Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, relatado no Pleno pelo Ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de outubro de 2008. 2. Diante do precedente, conheço do agravo e o provejo, consignando o enquadramento do extraordinário no permissivo da alínea a do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal. Aciono o disposto nos artigos 544, §§ 3º e 4º, e 557, § 1º A, do Código de Processo Civil e examino desde logo o extraordinário, conhecendo-o e provendo-o para, reformando o acórdão recorrido, determinar o retorno do processo ao juízo de origem para que proceda à análise do pedido, afastada a prescrição”. (AI 833.799, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 26.5.2011)

Todavia, por ocasião do julgamento do RE 669.069/MG, publicado em 28.4.2016, em paradigma do tema 666, da repercussão geral, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, assentou a prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Naquela ocasião, o eminente relator propôs a fixação da seguinte tese, restando assim aprovada a tese do tema 666 e a ementa, respectivamente:

“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

“CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento”. (RE 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 28.4.2016)

No MS 32.201/DF, julgado em 23.1.2017, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, fixou-se que “a pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”, conforme ementa abaixo:

“Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada”

(MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017)

O entendimento acima, ainda que proferido em sede de Mandado de Segurança, sem efeito *erga omnes*, e limitado à prescrição da pretensão punitiva, foi de extrema importância, sendo mencionado na maioria das decisões da Suprema Corte tanto em casos de prescrição da pretensão da punitiva quanto da ressarcitória.

Posteriormente, no julgamento do RE 852.475, publicado em 25.3.2019, objeto do tema 897 da sistemática da repercussão geral, o STF reasentou, em regra, a incidência de prazo prescricional. Transcreva-se a ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis

ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento”. (RE 852.475, Redator para acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2019)

A tese restou assim definida:

“São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Mais recentemente, a Corte Suprema, no julgamento do tema 899 da repercussão geral, publicado em 24/6/2020, firmou a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Eis a ementa do acórdão:

“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, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020)

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto-vista, foi além, e concluiu pela: a) prescrição quinquenal entre a data da prestação de contas (voluntária) e o início da fase preliminar da tomada de contas, definido pela decisão pela qual se determina a citação ou a notificação do interessado ou responsável (art. 1º da Lei n. 9.873/1999 c/c inc. III do art. 23 da Lei n. 8.429/1992), ou sendo omissa a notificação do responsável pela prestação de contas, inicia-se o prazo somente com o início da tomada de contas; b) interrupção da prescrição: b.1) pela decisão pela qual se determina a citação ou notificação do interessado ou responsável e por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; b.2) pela decisão condenatória recorrível e por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória na Administração Pública federal (interpretação sistemática do art. 10 da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 2º da Lei n. 9.873/1999, conforme o voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Recurso Extraordinário n. 636.886-RG, Plenário, DJe 24.6.2020).

O fundamento da tese de Sua Excelência foi a aplicação supletiva e sistemática da Lei 9.873/1999 combinada com a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Além disso, ressaltou os casos em que o ilícito administrativo é também crime, hipótese na qual se deve aplicar o prazo prescricional estipulado pela lei penal. Destaca-se, abaixo, os seguintes trechos do referido voto:

“Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, *mutatis mutandis*, como poder de polícia administrativa *lato sensu*, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

(...)

No âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, existe disposição semelhante envolvendo o lapso prescricional, no art. 23, III, *in verbis*:

(...)

Ou seja, a própria legislação, que disciplina sobre a ação civil de improbidade administrativa, estipula que se computa o prazo quinquenal a contar da



apresentação à Administração Pública “da prestação de contas final pelas entidades”.

Portanto, interpretando sistematicamente o ordenamento jurídico, é seguro afirmar a existência de prazos decadencial (prescricional punitivo impróprio) e prescricional quinquenais, salvo em se tratando de fato que também constitua crime.

Por oportuno, registro a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário.

Primeiro, há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), com a observância de causas de interrupção (retificação da prestação de contas pelo responsável) e de suspensão (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.

Secundariamente, uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.

Terceiro, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução. Explico.

(...)

De outra banda, não sendo prestadas as contas, sequer o prazo decadencial (prescricional punitivo) se inicia, por se tratar de descumprimento de obrigação constitucional. Assim, enquanto persistir o ato omissivo inconstitucional, a fiscalização poderá ocorrer independentemente do tempo transcorrido entre a prática do ato ilícito e o início da fiscalização. Nessa situação omissiva, apenas iniciará o cômputo decadencial com o início da tomada de contas especial pelo controle interno ou externo.”

A proposta do Ministro Gilmar Mendes, para que o STF já decidisse, no próprio julgamento do RE 636886, sobre o prazo prescricional aplicável aos processos do TCU, não foi apreciada, de tal sorte que, em virtude da redação que constou tanto da tese quanto da ementa do aludido julgado surgiram dúvidas acerca do teor e do alcance da decisão.

No julgamento dos Embargos de Declaração opostos em face do acórdão pela União, ocorrido em 23/08/2021, esclareceu-se que o acórdão se limitou a fase posterior à constituição do título executivo e que não haveria modulação dos efeitos do julgado, conforme extrai-se de sua ementa:

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 636886 ED, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 03-09-2021 PUBLIC 08-09-2021)

Por fim, o pronunciamento mais recente do STF, em sede de controle concentrado, na ADI 5509, publicado em 23/2/2022, fixou parâmetros objetivos para a interpretação do dispositivo do § 5º, do art. 37 da CF.

A referida ADI foi oferecida pelo Procurador-Geral da República em face de vários dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e da Lei 12.160/1993 do aludido Estado. O STF decidiu pela inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993, na redação que se lhe deu a Lei 15.516, de 2014, que fixava a data do fato como termo inicial do prazo de prescrição para o exercício das competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, cujas atribuições foram, posteriormente, assumidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em virtude da extinção daquele Tribunal pela Emenda Constitucional Estadual 92/2017, considerada constitucional pelo STF na ADI 5.763, rel. Min. Marco Aurélio (Tribunal Pleno, DJe 23.10.2019).

O STF acolheu a tese do relator, Ministro Edson Fachin, que sustentou seu entendimento em dois pilares:

- Primeiro: o princípio da simetria, previsto no art. 75 da Constituição Federal, segundo o qual se aplica, no que couber, aos demais Tribunais de Contas o modelo federal estabelecido pela Constituição para o TCU;

- Segundo: o de que a prescrição no TCU, nas palavras do relator, assenta-se “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”.

É o que se verifica do voto do relator, conforme trecho abaixo:

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

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

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

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

Ressalto que essa compreensão é consentânea com a que propôs o e. Min. Gilmar Mendes no voto vogal proferido quando do julgamento do RE 636.886, já referido nesta manifestação.”

O acórdão restou assim ementado:

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE.**

INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas : RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

Da conjugação de tais precedentes firmados, sobressai a conclusão de que, em regra, o processo de controle externo é prescritível, salvo as ações fundadas especificamente na prática de ato doloso tipificado na Lei 8.429/1992. Não obstante as diferenças entre a prescrição ressarcitória e a prescrição punitiva, o STF adotou o mesmo prazo prescricional a ambas, com fundamento na Lei nº 9.873, de 1999.

O que se percebe, portanto, é a efetiva ocorrência de revisão da jurisprudência anteriormente firmada no âmbito do STF, culminando no entendimento esboçado no julgamento do Tema 899 e firmado na ADI 5509, que expressamente reconheceu ser aplicável o prazo quinquenal a partir da aplicação supletiva e sistemática da Lei 9.873, de 1999. combinada com a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

### **CAPÍTULO 3: Jurisprudência do TCU**

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

Na vigência do Código Civil de 1916, a jurisprudência dominante no TCU era no sentido 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 08/1997 – Segunda Câmara, múltiplas vezes citado em outros precedentes da Corte de Contas, 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, 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).

6. Nesse mister, Pontes de Miranda lecionou que "o princípio, que hoje rege, é o da igual criação da prescrição. Corre ela contra quem quer que seja, (...), pessoas jurídicas de fins econômicos e pessoas jurídicas de fins não-

econômicos, inclusive (...) União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios". ("in" Tratado de Direito Privado, Vol. 6, pp. 127 e seguintes).

7. Igualmente, Themistocles Cavalcanti entende que o privilégio do Estado em matéria prescricional alcança apenas as dívidas passivas, relembrando que tal instituto foi remotamente disciplinado pelo Decreto nº 857, de 12.11.1851, "de importância considerável para o estudo da matéria", que estabelecia a prescrição de 40 anos para a dívida ativa. ("in" Tratado de Direito Administrativo, 3ª ed., pp. 561 e seguintes).

8. Também Washington de Barros Monteiro, ao comentar a legislação que rege a prescrição quinquenal, registrou que "todos esses diplomas são concernentes às dívidas passivas; no tocante às ativas, a prescrição é a ordinária, isto é, só se consuma ao fim de vinte anos". ("in" Curso de Direito Civil, 14ª ed., pp. 321).

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, § 7º, 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, § 7º, 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, § 7º, 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 e à pretensão punitiva era de 10 anos, a contar da data do fato, nos termos do art. 205 da citada norma, observada, porém, a regra de transição do art. 2.028. Sobre o assunto merece citação trecho do voto proferido pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que fundamentou o Acórdão 1.727/2003 – Primeira Câmara, com o seguinte teor:

“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”.

Conforme mencionado anteriormente, em 04.09.2008, no julgamento do MS 26.210, relator Ministro Ricardo Lewandowski, o STF firmou entendimento pela imprescritibilidade dos danos ao erário decorrentes de acórdão condenatório do TCU. Em virtude desse julgamento, o TCU, em 26.11.2008, prolatou o Acórdão 2.709/2008 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, alinhou o seu entendimento ao do STF à época, pela

imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário, firmando a Súmula nº 282/TCU, segundo a qual “*As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis*”.

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.

Logo, esse passou a ser o entendimento no Tribunal de Contas da União até então acerca da prescrição da pretensão ressarcitória, seguido pelos demais tribunais de contas.

Em junho de 2016, procedeu-se o julgamento do processo nº 030.926/2015-7, submetido ao regime de incidente de uniformização jurisdicional, no qual se decidiu acerca do prazo prescricional da pretensão punitiva. Na oportunidade, foi fixado o entendimento, por maioria, de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, caput, do Código Civil<sup>3</sup>, podendo essa ser interrompida uma única vez (art. 202, caput, do Código Civil<sup>4</sup>). Isso porque a inexistência de normativo específico acerca da prescrição da pretensão punitiva não autoriza a aplicação por analogia de outras, mas sim a regra geral prevista no art. 205 do Código Civil. Eis o dispositivo do Acórdão nº 1441/2016 - Plenário:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado quando do julgamento de recurso de reconsideração interposto por Marilene Rodrigues Chang, Paulo César de Lorenzo e Rildo Leite Ribeiro contra o Acórdão 3298/2011-TCU-Plenário (TC Processo 007.822/2005-4);

---

<sup>3</sup> Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

<sup>4</sup> Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

9.2. determinar à Secretaria-Geral Adjunta de Tecnologia da Informação que adote as providências necessárias para que seja desenvolvida, no sistema e-TCU, funcionalidade para o controle da interrupção e suspensões de prazo prescricional de que trata este acórdão;

9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Jurisprudência, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno;

9.4. remeter os autos do TC Processo 007.822/2005-4 ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno.”

Após a determinação de suspensão dos processos que versassem acerca do Tema 899/STF, o TCU entendeu não caber sobrestamento de processo em trâmite no TCU, uma vez que a suspensão de que trata o art. 1.035, § 5º, do CPC<sup>5</sup> não alcança os processos no âmbito do controle externo, conforme noticiado pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>6</sup>.

Ainda durante esse período, a Corte de Contas assentou que não seria aplicável o entendimento exarado pelo STF no julgamento do MS 32.201, vez que restrito à pretensão punitiva, e que o alcance da decisão é limitado às partes, sem efeito vinculante, de modo a manter a aplicação do prazo decenal firmado no incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1441/2016), conforme extrai-se do voto proferido no Acórdão 899/2021:

“Para avaliar a questão da persecução sancionatória por parte do TCU, no Supremo Tribunal Federal, ao tratar da controvérsia do prazo prescricional de multa aplicada pelo TCU, dada a lacuna da Lei 8.443/1992, prevaleceu o entendimento de que “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. (...)” (STF. 1ª Turma. MS 32.201. Rel. Min. Roberto Barroso. Dje 7/8/2017. Trânsito em julgado em 11/11/2017).

Todavia, em que pese a decisão proferida sinalize o entendimento daquela Turma julgadora, seu alcance detém efeito *inter partes*, não vinculante e sem eficácia erga omnes (Acórdão 2861/2018 – TCU – Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman). Assim, o TCU continua a aplicar o prazo decenal, conforme o incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), no qual se fixou o entendimento de que a pretensão punitiva aplicável aos processos de controle externo subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado a partir da data da ocorrência

---

<sup>5</sup> Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

[...] § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

<sup>6</sup> TCU afirma que não cabe sobrestamento de processo que discute ressarcimento para aguardar decisão do STF. 27 de abril de 2021. MPCES. Acessado em 29/12/2022, disponível em: [TCU afirma que não cabe sobrestamento de processo que discute ressarcimento para aguardar decisão do STF – Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo \(mpc.es.gov.br\)](https://mpc.es.gov.br)

da irregularidade, interrompendo-se sua fruição em razão do ato ordinatório do chamamento aos autos - a citação, a audiência ou a oitiva. Definida a tese aplicável ao caso em comento, resta avaliar as circunstâncias fáticas a fim de se determinar os atos afetados pelos efeitos prescricionais.”

Após a decisão no RE 636.886 (Tema 899), o TCU reabriu a discussão sobre sua jurisprudência (TC 000.006/2017-3, relator ministro Antônio Anastasia), no qual foi determinada a formação de Grupo Técnico com a específica atribuição de revisão do incidente de uniformização de jurisprudência, para que a Corte de Contas passe a utilizar a consolidada — e mandatória — orientação jurisprudencial emanada do STF a respeito da matéria, nos termos do acórdão abaixo transcrito:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, diante das razões expostas pelo Revisor, em:

[...]

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.”

Não obstante as medidas implementadas, no Boletim de Jurisprudência nº 407, de 11/07/2022, foi incluído processo em que a área técnica do TCU constatou divergência entre os dois regimes de apreciação da prescrição, tendo-se verificado a ocorrência da prescrição intercorrente trienal, prevista no §1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99 (Acórdão 1458/2022-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Nardes) — prescrição essa não confirmada pelas regras decenais estabelecidas na jurisprudência daquela Corte de Contas.

Ocorre que, mesmo nessa situação, os ministros do TCU não declararam a ocorrência da prescrição, nos termos da jurisprudência do Supremo, tendo-se

aplicado os parâmetros do incidente de uniformização de jurisprudência balizado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Assim, apesar da implementação de medidas para uniformização da jurisprudência da Corte de Contas, é notável que houve resistência em aplicar a pacífica jurisprudência do STF acerca da prescrição nos processos de controle externo.

Somente em 11 de outubro de 2022, foi proferido o Acórdão 2.285/2022, no qual o Plenário do TCU aprovou projeto de ato normativo para regulamentar a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, nos moldes da jurisprudência do STF, o que originou a Resolução – TCU nº 344/2022, da qual se destaca os seguintes dispositivos:

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

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

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

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

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

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

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

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

Art. 5º A prescrição se interrompe:

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

- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

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

Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

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

Durante o interregno da virada jurisprudencial no STF até a tardia uniformização por parte do TCU, pairou um período marcado pela insegurança jurídica. Nesse período, foram impetrados diversos Mandados de Segurança, enquanto medida revisional dos atos administrativos mais célere, perante o STF, a quem compete julgar MS contra atos do TCU (art. 102, I, “d”, da CF), em face de acórdãos proferidos pela Corte de Contas que se utilizaram dos entendimentos superados.

A fim de analisar os efeitos da resistência por parte do TCU em aplicar o entendimento do STF acerca da prescritibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória ao erário, o próximo capítulo cuidará de analisar quantitativa e qualitativamente as decisões em Mandados de Segurança impetrados em face de atos administrativos do TCU proferidas após o julgamento do RE 636.886 (Tema 899).

#### **CAPÍTULO 4: Análise Mandados de Segurança em Face de Decisões do TCU**

Como enunciado anteriormente, o presente capítulo analisará as decisões do STF em Mandados de Segurança impetrados em face de acórdãos do TCU proferidas durante o período de 20/04/2020 (julgamento do tema 899) até 20/12/2022, a fim de atestar as implicações da resistência por parte do TCU em aplicar o entendimento do

STF acerca da prescritibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória ao erário. Para tanto, serão consideradas apenas decisões, monocráticas e colegiadas, que se pronunciaram acerca do prazo prescricional aplicável às pretensões ressarcitórias e punitivas em tomadas de conta especiais, desconsiderando, assim Mandados de Segurança que foram rejeitados por falta de condições da ação.

Conquanto, é importante adiantar que os Ministros Alexandre de Moraes e Rosa Weber adotaram uma linha decisória no sentido de indeferir a inicial do Mandado de Segurança por ausência de direito líquido e certo nos casos em que não caracterizada a prescrição. Nesses casos, os Mandados de Segurança foram contabilizados para os fins da pesquisa.

A pesquisa de jurisprudência foi realizada no site do próprio STF, utilizando-se termos mais abrangentes possíveis — “Prescrição” e “TCU” —. Ao todo, foram colhidas 183 decisões, monocráticas — em Medida Cautelar (MC) e terminativas —, além de acórdãos das Turmas do STF. Foram analisadas: (i) a tese defendida pelo TCU; (ii) prazo prescricional aplicado pelo relator; (iii) fundamentação da decisão; e (iv) resultado do julgamento. Dos dados das tabelas, extraiu-se: (i) a taxa de deferimento de liminar — por relator e geral —; (ii) índice de concessão das ordens monocraticamente e manutenção das liminares; e, por fim, (iii) o índice de concessão das ordens pelo colegiado.

Os Mandados de Segurança foram impetrados em face de acórdãos do TCU, em sede de Tomada de Contas Especial, em que foram utilizados os seguintes parâmetros: (i) prazo prescricional decenal para a pretensão punitiva (art. 189 do Código Civil); e (ii) imprescritibilidade da pretensão ressarcitória.

Alegam os impetrantes, em síntese, a violação de direito líquido e certo diante a prescrição da pretensão, aplicando o prazo prescricional quinquenal, previsto na Lei nº 9.873/99. Requerem a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do acórdão proferido pela Corte de Contas, e, no mérito, sua anulação.

Em relação às manifestações do TCU é possível notar alterações ao decorrer do tempo, na medida em que se adequava ao posicionamento do STF.

Anteriormente ao julgamento do Tema 899, o TCU arguia a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória em razão da redação do art. 37, § 5º, da CF. Segundo a Corte de Contas, tal entendimento estaria de acordo com a tese fixada no julgamento do Mandado de Segurança 26.210 e esta seria a interpretação adotada pelo STF.

Nessa toada, afirmava que a tese firmada no julgamento dos Embargos de Declaração no RE 669.069, com repercussão geral, Tema 666, não alcançaria os ilícitos decorrentes de infrações ao direito público, além de que o julgamento do Tema 897, em que se definiu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, indicaria uma tendência de manutenção da jurisprudência do STF no sentido de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário quando do julgamento do Tema 899.

Dessa forma, a atuação do TCU estaria pautada na jurisprudência vigente do STF, e que eventual mudança da jurisprudência de tal monta deveria se dar com modulação de efeitos.

Em relação ao prazo prescricional da pretensão punitiva, alegava que, diante da inexistência de normativo específico acerca da prescrição da pretensão punitiva, seria aplicável o prazo geral do Código Civil, conforme decidido pelo TCU, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, no Acórdão nº 1441/2016.

Posteriormente ao julgamento, seguiu-se o mesmo padrão argumentativo quantos aos prazos prescricionais. Foi acrescido o argumento de que o Tema 899 decidiu somente em relação ao período executivo, mantendo a jurisprudência quanto ao período anterior à decisão da Corte de Contas. Além disso, informava a pendência de julgamento dos Embargos de Declaração opostos pela União no RE 636.886, que definiria os limites do Tema 899. Em alguns casos, verificou-se o surgimento de argumentos subsidiários aplicando o prazo quinquenal referendado pelo STF.

Somente em meados de 2022, o TCU incorporou o prazo prescricional quinquenal fixado pelo STF em suas manifestações, não mais fazendo menção aos entendimentos superados.

Passando para a análise das decisões proferidas nos Mandados de Segurança, nota-se que prevaleceu o entendimento pela aplicação do prazo prescricional quinquenal durante todo o período analisado sem distinção da natureza da pretensão, seja punitiva ou ressarcitória. As decisões foram fundamentadas, sobretudo, no precedente formado no julgamento MS 32.201 e pelas considerações realizadas, ainda que lateralmente, pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Tema 899/RG. A ADI 5.509, apesar de decidir diretamente sobre o tema, com eficácia *erga omnes*, não foi citada sequer uma vez nas decisões.

Por outro lado, conforme se verificará nos dados levantados, apenas os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, esta com mais enfoque, destoaram da maioria, aplicando o prazo aqui chamado de misto, consubstanciado na aplicação do prazo decenal (art. 205 do Código Civil) para a pretensão ressarcitória e o quinquenal (art. 1º da Lei nº 9.873/1999) para a pretensão punitiva.

Segundo a Min. Rosa Weber, citada pelo Min. Edson Fachin em sua única decisão nesse sentido, não há justificativa para que “o prazo prescricional adotado, como regra em relações jurídicas de direito privado seja superior ao observado em tomadas de contas especial”<sup>7</sup>. Assim, diante da suposta ausência de precedentes do STF sobre o tema, entendia ser aplicável o prazo previsto no art. 205 do Código Civil.

Ao todo foram 7 decisões com tal fundamentação, uma de relatoria do Min. Edson Fachin e 6 da Min. Rosa Weber, além de 1 acórdão da 1ª Turma, de relatoria da Min. Rosa Weber, no qual restou configurada a prescrição mesmo se utilizando o prazo decenal. Tendo o último entendimento nesse sentido sido adotado em 08/03/2021, no julgamento do referido acórdão.

Feitas as considerações preliminares, serão apresentados os dados coletados separados entre decisões em Medidas Cautelares, decisões terminativas e acórdãos terminativos, seguidos de suas respectivas análises.

Tabela 1<sup>891011</sup>:  
(Decisões Monocráticas em MC)

Número	Relator	Data	Liminar	Prazo prescricional aplicado
MS 37310 MC	Min. ROSA WEBER	12/08/2020	Indeferida	Misto
MS 37293 MC	Min. LUIZ FUX	03/09/2020	Indeferida	Quinquenal
MS 37374 MC	Min. ROSA WEBER	08/09/2020	Indeferida	Misto
MS 37423 MC	Min. DIAS TOFFOLI	01/10/2020	Indeferida	Quinquenal

<sup>7</sup> MS 37427, Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 01/10/2020; Publicação: 06/10/2020.

<sup>8</sup> Os prazos prescricionais utilizados, quinquenal e decenal, referem-se aos prazos previstos no art. 1º da Lei nº 9.873/1999 e art. 205 do Código Civil, respectivamente.

<sup>9</sup> O prazo prescricional misto refere-se à aplicação do prazo decenal para a pretensão ressarcitória e quinquenal para a pretensão punitiva.

<sup>10</sup> O prazo prescricional “Tema 899/RG” significa que foi decidido por aguardar o julgamento dos Embargos de Declaração RE 636.886 (Tema 899)

<sup>11</sup> O prazo prescricional “A definir”, indica que o Ministro decidiu por aguardar definição pelo STF sobre qual prazo aplicável à prescrição da pretensão.



MS 37427 MC	Min. ROSA WEBER	01/10/2020	Indeferida	Misto
MS 36556 MC	Min. DIAS TOFFOLI	02/10/2020	Indeferida	Quinquenal
MS 37396 MC	Min. ROSA WEBER	05/10/2020	Indeferida	Misto
MS 37414 MC	Min. ALEXANDRE DE MORAES	06/10/2020	Deferida	Quinquenal
MS 37173 MC	Min. CELSO DE MELLO	07/10/2020	Deferida	Quinquenal
MS 37368 MC	Min. MARCO AURÉLIO	23/10/2020	Deferida	Quinquenal
MS 37292 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	13/11/2020	Deferida	Quinquenal
MS 37555 MC	Min. EDSON FACHIN	07/12/2020	Deferida	Misto
MS 37586 MC	Min. ROSA WEBER	15/12/2020	Indeferida	Misto
MS 37553 MC	Min. EDSON FACHIN	18/12/2020	Deferida	A definir
MS 37664 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	05/02/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37705 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	26/02/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37728 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	26/02/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37772 MC	Min. ROBERTO BARROSO	22/03/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37581 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	20/04/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37008 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	21/05/2021	Deferida	Tema 899/RG
MS 37260 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	21/05/2021	Deferida	Tema 899/RG
MS 37940 MC	Min. EDSON FACHIN	04/06/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37902 MC	Min. NUNES MARQUES	14/06/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37941 MC	Min. EDSON FACHIN	22/06/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37926 MC	Min. NUNES MARQUES	25/06/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37949 MC	Min. MARCO AURÉLIO	05/07/2021	Indeferida	Quinquenal
MS 37950 MC	Min. MARCO AURÉLIO	07/07/2021	Indeferida	Quinquenal
MS 38113 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	18/08/2021	Deferida	Tema 899/RG
MS 38007 MC	Min. MARCO AURÉLIO	10/09/2021	Indeferida	Quinquenal
MS 37801 MC	Min. ROBERTO BARROSO	12/09/2021	Indeferida	Quinquenal
MS 37791 MC	Min. ROBERTO BARROSO	30/09/2021	Deferida	Quinquenal
MS 37776 MC	Min. ROBERTO BARROSO	30/09/2021	Deferida	Quinquenal
MS 38288 MC	Min. CÁRMEN LÚCIA	16/11/2021	Deferida	Quinquenal
MS 38152 MC	Min. ROSA WEBER	27/01/2022	Indeferida	Quinquenal
MS 38238 MC	Min. ROBERTO BARROSO	16/03/2022	Indeferida	Quinquenal
MS 38361 MC	Min. ROBERTO BARROSO	22/03/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38421 MC-AgR	Min. ROBERTO BARROSO	13/05/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38502 MC	Min. EDSON FACHIN	07/06/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38672 MC	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	28/07/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38685 MC	Min. DIAS TOFFOLI	24/08/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38835 TP	Min. ROBERTO BARROSO	08/09/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38658 MC	Min. ROBERTO BARROSO	23/09/2022	Indeferida	Quinquenal

MS 38808 MC	Min. CÁRMEN LÚCIA	14/10/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38752 MC	Min. ROBERTO BARROSO	18/10/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38829 MC	Min. CÁRMEN LÚCIA	28/10/2022	Deferida	Quinquenal
MS 38835 TP	Min. ROBERTO BARROSO	19/12/2022	Indeferida	Quinquenal
MS 38789 MC	Min. DIAS TOFFOLI	19/12/2022	Deferida	Quinquenal

(Calibri 10)

Gráfico 1 (Decisões em MC):

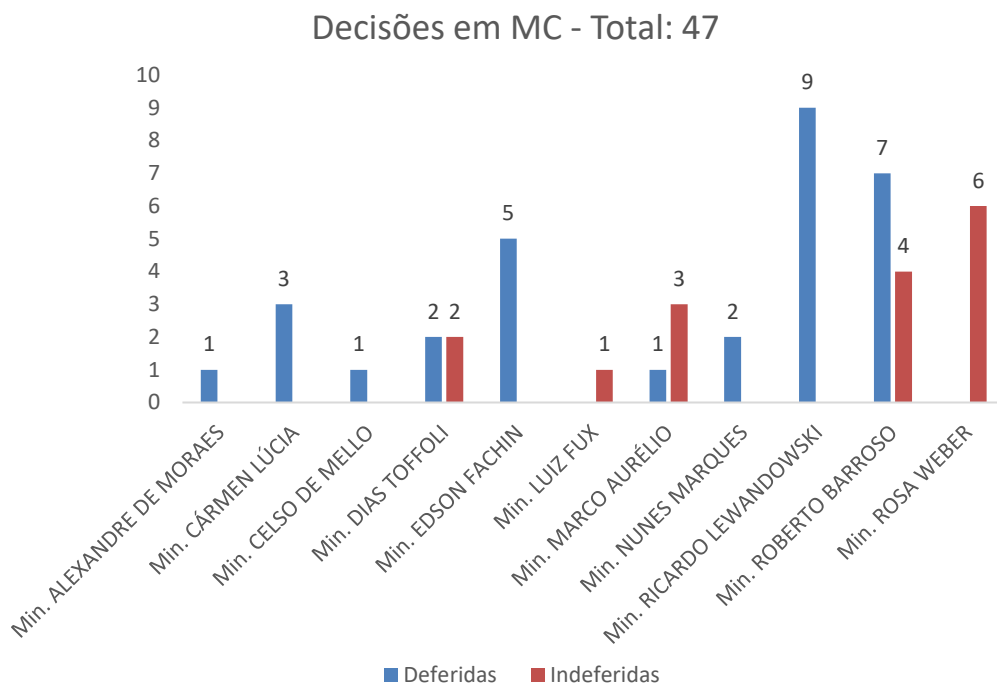
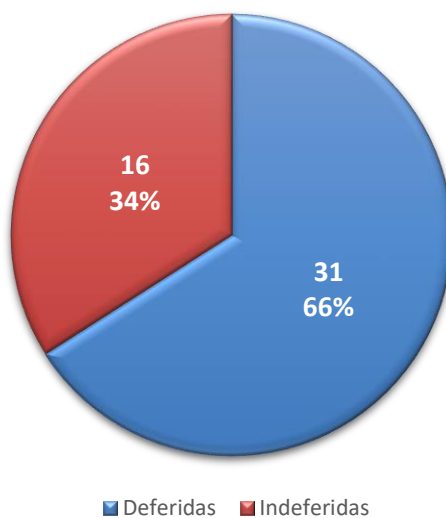


Gráfico 2 (Relação liminares deferidas x indeferidas):

Total de liminares (47)



A análise das decisões monocráticas em Medidas Cautelares permite verificar um alto índice de concessão de liminares — 66%, correspondente à 31 decisões durante o período.

Os Ministros se pautaram principalmente pela demonstração da prescrição em sede preliminar, de modo a comprovar o *fumus boni iuris*.

Por outro lado, verifica-se uma postura cautelosa adotada pelos Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski.

No julgamento da liminar no MS 37553 MC, em 18/12/2020, seguindo sua linha interpretativa inicial de diferenciar a natureza das pretensões, o Min. Edson Fachin argumentou que, em relação à pretensão punitiva, o STF possui entendimento uníssono pela aplicação do prazo quinquenal (art. 1ª da Lei nº 9.873/1999), porém, quanto aos ressarcimentos, o debate ainda seria incipiente. Diante do quadro, deferiu a liminar para aguardar definição por parte do STF de qual prazo seria aplicável à prescrição da pretensão ressarcitória.

O Min. Ricardo Lewandowski, por sua vez, apesar de não fazer distinções quanto à natureza da pretensão, entendeu por aguardar o julgamento dos declaratórios no Tema 899/RG, a fim de se ter certeza dos efeitos temporais do julgamento, conforme trecho da decisão proferida no MS 37008, em 21/05/2021, que serviu de base para suas futuras decisões, abaixo transcrito:

“No caso sob exame, o TCU consignou que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação do Tema 899/RG não seria aplicável aos casos anteriores ao aludido julgamento e manteve a respectiva orientação quanto à imprescritibilidade da pretensão ressarcitória dos processos de controle externo nos quais se apuram danos ao erário.

O acórdão proferido no referido paradigma da repercussão geral ainda não transitou em julgado, encontrando-se pendentes de análise os embargos de declaração opostos pela União. Nesse recurso, aponta, entre outras matérias, a ocorrência de superação de jurisprudência há tempos consolidada sobre o tema e, com o fim de preservar a segurança jurídica, pleiteia a modulação dos efeitos da decisão.

Assim, o Plenário da Corte ainda irá discutir o alcance do Tema 899/RG e decidir se a orientação firmada no precedente vai ou não incidir nos casos anteriores ao respectivo julgamento.

Nessa linha de raciocínio, afigura-se recomendável, ainda que por cautela, aguardar-se o julgamento dos citados declaratórios antes de examinar o mérito do presente mandado de segurança.

Desse modo, ante a plausibilidade jurídica do direito invocado nesta impetração e a notícia do início da execução judicial do ato apontado como coator, impõe-se a necessidade de conceder-se a medida cautelar.

Em face do exposto, defiro o pedido de liminar para que sejam suspensos os efeitos do Acórdão 447/2020-1ª Câmara-TCU, formalizado na Tomada de Contas Especial 004.508/2017-3, até o julgamento do mérito do presente writ.”

Feitas tais considerações, serão analisadas adiante as decisões monocráticas terminativas, que permitirão verificar, além do índice de concessão das ordens, a taxa de manutenção das liminares deferidas, que demonstrou ser bastante elevada.

Tabela 2<sup>12</sup>:  
(Decisões Monocráticas Terminativas)

Número	Relator	Data	Liminar	Segurança	Motivo	Prazo prescricional aplicado
MS 36800	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	07/05/2020	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36111	Min. GILMAR MENDES	15/05/2020	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 34467	Min. ROSA WEBER	17/08/2020	Confirmada	Concedida	Configurada	Misto
MS 36799	Min. DIAS TOFFOLI	30/09/2020	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 35208	Min. DIAS TOFFOLI	06/10/2020	Revogada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37424	Min. CÁRMEN LÚCIA	09/10/2020	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 36556	Min. DIAS TOFFOLI	29/10/2020	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37089	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	13/11/2020	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 36274	Min. CÁRMEN LÚCIA	17/11/2020	Revogada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37519	Min. ROSA WEBER	25/11/2020	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37423	Min. DIAS TOFFOLI	01/02/2021	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal

<sup>12</sup> Os prazos prescricionais utilizados, quinquenal e decenal, referem-se aos prazos previstos no art. 1º da Lei nº 9.873/1999 e art. 205 do Código Civil, respectivamente. O misto refere-se à aplicação do prazo decenal para a pretensão ressarcitória e quinquenal para a pretensão punitiva.

MS 37563	Min. NUNES MARQUES	01/02/2021	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37293	Min. DIAS TOFFOLI	01/02/2021	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37628	Min. CÁRMEN LÚCIA	04/02/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37396	Min. ROSA WEBER	02/03/2021	Indeferida	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37669	Min. ROSA WEBER	03/03/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37586	Min. ROSA WEBER	11/03/2021	Indeferida	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37374	Min. ROSA WEBER	23/03/2021	Indeferida	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37476	Min. CÁRMEN LÚCIA	26/03/2021	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37373	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	30/03/2021	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37427	Min. ROSA WEBER	07/04/2021	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37412	Min. CÁRMEN LÚCIA	22/04/2021	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37514	Min. CÁRMEN LÚCIA	23/04/2021	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37847	Min. ROSA WEBER	07/05/2021	Indeferida	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37310	Min. ROSA WEBER	28/05/2021	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37913	Min. ROSA WEBER	11/06/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 36523	Min. ALEXANDRE DE MORAES	12/07/2021	Revogada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37120	Min. ALEXANDRE DE MORAES	12/07/2021	Revogada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 35430	Min. ALEXANDRE DE MORAES	13/07/2021	Revogada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37475	Min. ALEXANDRE DE MORAES	20/07/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38151	Min. ROSA WEBER	01/09/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Impossibilidade de aferição	Quinquenal
MS 36750	Min. EDSON FACHIN	06/09/2021	Indeferida	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38167	Min. ROSA WEBER	15/09/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38138	Min. ALEXANDRE DE MORAES	19/09/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 36461	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	20/09/2021	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 36668	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	21/09/2021	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37260	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	27/09/2021	Revogada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37008	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	30/09/2021	Revogada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37834	Min. ROBERTO BARROSO	30/09/2021	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal

MS 37292	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	30/09/2021	Revogada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 35754	Min. ROBERTO BARROSO	22/10/2021	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38232	Min. ROSA WEBER	22/11/2021	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38223	Min. NUNES MARQUES	29/11/2021	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38250	Min. NUNES MARQUES	02/12/2021	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38276	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	06/12/2021	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38314	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	09/12/2021	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 34256	Min. ROBERTO BARROSO	17/12/2021	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 36905	Min. ROBERTO BARROSO	01/02/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 35530	Min. ROBERTO BARROSO	01/02/2022	Revogada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38152	Min. NUNES MARQUES	07/02/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38234	Min. ROSA WEBER	07/02/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37791	Min. ROBERTO BARROSO	04/03/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37776	Min. ROBERTO BARROSO	04/03/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37801	Min. ROBERTO BARROSO	04/03/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37751	Min. NUNES MARQUES	17/03/2022	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37807	Min. NUNES MARQUES	17/03/2022	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38058	Min. ROBERTO BARROSO	05/04/2022	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38064	Min. ROBERTO BARROSO	05/04/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38238	Min. ROBERTO BARROSO	07/04/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37820	Min. DIAS TOFFOLI	12/04/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38288	Min. CÁRMEN LÚCIA	26/04/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38421 MC-AgR	Min. ROBERTO BARROSO	13/05/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38330	Min. DIAS TOFFOLI	17/05/2022	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38534	Min. ROBERTO BARROSO	01/06/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38361	Min. ROBERTO BARROSO	06/06/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 36990	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	06/06/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38553	Min. ROBERTO BARROSO	07/06/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal

MS 37772	Min. ROBERTO BARROSO	22/06/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38592	Min. ROSA WEBER	23/06/2022	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38465	Min. DIAS TOFFOLI	01/07/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38566	Min. DIAS TOFFOLI	01/07/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38545	Min. DIAS TOFFOLI	01/07/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38567	Min. DIAS TOFFOLI	01/07/2022	Prejudicada	Denegada	Não comprovação	Quinquenal
MS 37940	Min. EDSON FACHIN	06/07/2022	Revogada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38191	Min. EDSON FACHIN	06/07/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38488	Min. EDSON FACHIN	07/07/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37430	Min. EDSON FACHIN	11/07/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38675	Min. ROSA WEBER	02/08/2022	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38627	Min. ANDRÉ MENDONÇA	14/08/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38754	Min. ALEXANDRE DE MORAES	29/09/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38748	Min. ALEXANDRE DE MORAES	29/09/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38755	Min. ALEXANDRE DE MORAES	29/09/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38615	Min. NUNES MARQUES	04/10/2022	Prejudicada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38763	Min. LUIZ FUX	20/10/2022	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38658	Min. ROBERTO BARROSO	28/10/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38783	Min. ROBERTO BARROSO	11/11/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 35922	Min. NUNES MARQUES	12/11/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38126	Min. EDSON FACHIN	14/11/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37553	Min. EDSON FACHIN	22/11/2022	Revogada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38502	Min. EDSON FACHIN	30/11/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38614	Min. ROBERTO BARROSO	30/11/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38832	Min. CÁRMEN LÚCIA	07/12/2022	Prejudicada	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 38734	Min. ANDRÉ MENDONÇA	12/12/2022	Prejudicada	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 35815	Min. EDSON FACHIN	13/12/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37664	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	16/12/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal

MS 37578	Min. EDSON FACHIN	19/12/2022	Indeferida	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37728	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	19/12/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37705	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	19/12/2022	Confirmada	Concedida	Configurada	Quinquenal

(Calibri 10)

Gráfico 3:  
(Relação Seguranças Concedidas x Denegadas Monocraticamente)

### TOTAL DECISÕES TERMINATIVAS (98)

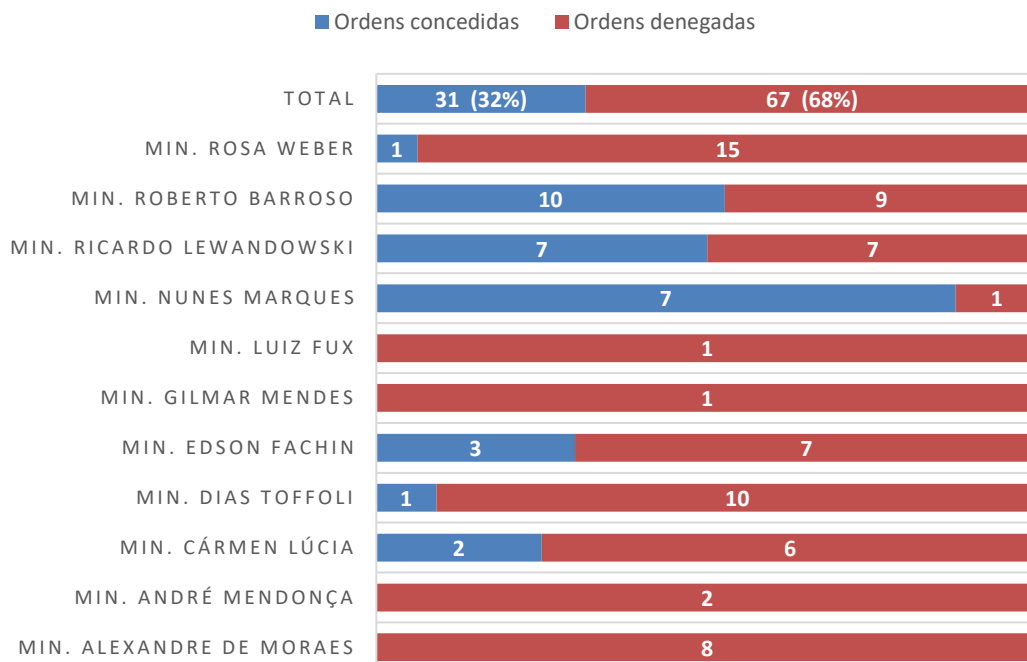
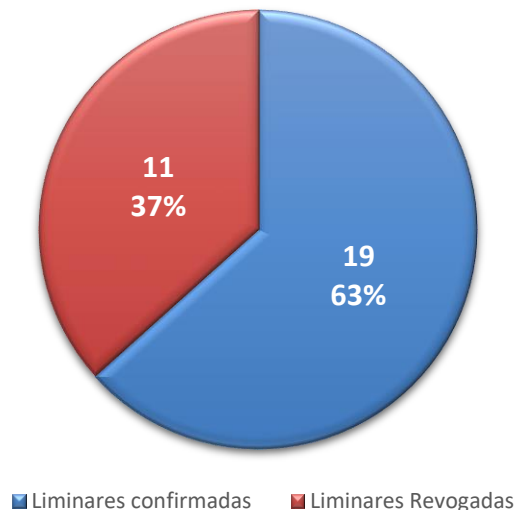




Gráfico 4:  
(Relação Liminares Confirmadas x Revogadas Monocraticamente)

Processos com Liminar - Total: 30



De início, é notório o alto índice de concessão monocrática das ordens dos *writs* — correspondente a 32% do total das decisões.

À exceção da única decisão que aplicou o prazo misto, de relatoria da Min. Rosa Weber, foi aplicado o prazo prescricional quinquenal em todas demais. Os ministros do STF se detiveram à análise da configuração da prescrição diante da verificação de ocorrência de marcos interruptivos a partir das alegações das partes.

Fato curioso observado é que, em 44 processos, a medida cautelar restou prejudicada diante do julgamento direto de mérito. Nesses casos, 11 decisões foram pela concessão da ordem, e 33 pela sua denegação.

Ademais, nos casos em que a liminar foi previamente indeferida — 24 processos — somente 1 teve sua ordem concedida quando do julgamento do mérito, MS 36750, de relatoria do Min. Edson Fachin. No caso, fundamentou o relator que a autoridade coatora, em suas informações, defendeu a imprescritibilidade do prazo para apuração do débito pelo TCU, sem, contudo, apontar fatos que importassem na interrupção do prazo.

Passando para a análise dos casos em que havia medida cautelar vigente, (importante destacar que não foram necessariamente concedidas durante o período analisado), o índice de manutenção também é muito alto — 63% (19 decisões).

A partir desse cenário, já é possível vislumbrar os prejuízos causados pela resistência à adoção da jurisprudência do STF pela Corte de Contas.

Por fim, resta examinar os acórdãos proferidos pelo Supremo durante o período analisado. A partir dos acórdãos, será possível verificar, além da resolução definitiva dada aos casos, a taxa de manutenção das decisões monocráticas.

Tabela 3<sup>1314</sup>:  
(Acórdãos Proferidos)

Número	Redator do acórdão	Órgão	Data	Decisão Reformada?	Segurança	Motivo	Prazo prescricional aplicado
MS 35940	Min. LUIZ FUX	1ª Turma	07/05/2020	N/A	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 35208 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	15/12/2020	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 34467 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	08/03/2021	Não	Concedida	Configurada	Misto
MS 37646 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	12/05/2021	Não	Inicial indeferida	Não configuração	Quinquenal
MS 37373 AgR	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	2ª Turma	31/05/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36639	Min. MARCO AURÉLIO	1ª Turma	21/06/2021	N/A	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37586 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	21/06/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37772 MC-AgR	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	17/08/2021	Não	Não decidida	Configurada	Quinquenal
MS 36523 AgR	Min. ALEXANDRE DE MORAES	1ª Turma	23/08/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37412 AgR	Min. CÁRMEN LÚCIA	1ª Turma	30/08/2021	Não	Parcialmente concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37514 AgR	Min. CÁRMEN LÚCIA	1ª Turma	30/08/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37476 AgR	Min. CÁRMEN LÚCIA	1ª Turma	30/08/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 35953	Min. ALEXANDRE DE MORAES	1ª Turma	28/09/2021	N/A	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37423 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	12/05/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 35971	Min. ALEXANDRE DE MORAES	1ª Turma	19/10/2021	N/A	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36780	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	23/10/2020	N/A	Denegada	Não configuração	Quinquenal

<sup>13</sup> Os prazos prescricionais utilizados, quinquenal e decenal, referem-se aos prazos previstos no art. 1º da Lei nº 9.873/1999 e art. 205 do Código Civil, respectivamente. O misto refere-se à aplicação do prazo decenal para a pretensão ressarcitória e quinquenal para a pretensão punitiva.

<sup>14</sup> N/A (Não se aplica) refere-se aos processos em que não havia decisão terminativa anterior ao julgamento da turma.

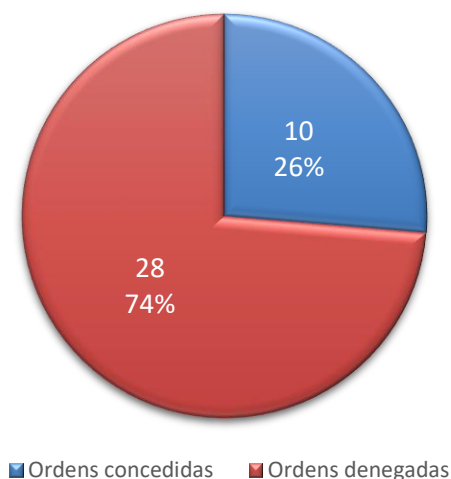
MS 38151 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	25/10/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37089 AgR	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	2ª Turma	25/10/2021	Não	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 35430 AgR	Min. ALEXANDRE DE MORAES	1ª Turma	04/11/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36054 AgR	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	2ª Turma	09/11/2021	Não	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37913 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	09/11/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38138 AgR	Min. ALEXANDRE DE MORAES	1ª Turma	11/11/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36907 AgR	Min. CÁRMEN LÚCIA	2ª Turma	29/11/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37847 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	18/12/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36810 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	22/02/2022	Sim	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37834 AgR	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	04/04/2022	Não	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38232 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	22/04/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37008 AgR	Min. RICARDO LEWANDOWSKI	2ª Turma	29/11/2021	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38234 AgR	Min. ROSA WEBER	1ª Turma	30/05/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38288 AgR	Min. CÁRMEN LÚCIA	1ª Turma	08/08/2022	Não	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 37801 AgR	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	22/08/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 34256 AgR	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	22/08/2022	Sim	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 36905 AgR	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	22/08/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38421 AgR	Min. ROBERTO BARROSO	1ª Turma	03/10/2022	Não	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38545 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	03/10/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 37820 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	03/10/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38330 AgR	Min. DIAS TOFFOLI	1ª Turma	22/11/2022	Não	Concedida	Configurada	Quinquenal
MS 38675 AgR	Min. LUIZ FUX	1ª Turma	28/11/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal
MS 38800 ED	Min. CÁRMEN LÚCIA	1ª Turma	05/12/2022	Não	Denegada	Não configuração	Quinquenal

(Calibri 10)

Constam 39 acórdãos na tabela, contudo, para elaboração do gráfico a seguir, excluiu-se o acórdão proferido no MS 37772 MC-AgR, de relatoria do Min. Roberto Barroso, por se tratar de julgamento de agravo regimental interposto em face de decisão que indeferiu a medida cautelar, e que, portanto, não houve julgamento do mérito.

Gráfico 5:  
(Relação Acórdãos — Ordens Concedidas x Denegadas)

Acórdãos Terminativos - Total: 38



Do exposto, vê-se que houve uma queda razoável do número de concessões de segurança ao comparar as decisões monocráticas terminativas e os acórdãos, passando de 32% (31 processos) para 26% (10 processos). Conquanto, esses dados não estão diretamente relacionados.

Analisando a taxa de reforma das decisões, atesta-se que a decisão monocrática foi reformada em somente 2 ocasiões (MS 36810 AgR e MS 34256 AgR), de um universo de 34 acórdãos em agravos regimentais. Nesses dois casos, foi reconhecida a ocorrência de marcos interruptivos que impossibilitaram a configuração da prescrição, negando-lhes a ordem anteriormente concedida.

Dessa forma, é possível prever que, quando forem julgados pelo colegiado, não haverá uma queda considerável do índice de concessão monocrática da ordem, referido no Gráfico 3.

Demais disso, analisando os prazos prescricionais aplicados, verifica-se que a questão sobre a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito administrativo, apesar de não decidida diretamente no Tema 899, não foi sequer matéria de divergência no âmbito do STF. Assim como, após 08/03/2021, data do último acórdão que aplicou o prazo prescricional misto, restou pacificado o entendimento pela aplicação do prazo quinquenal a todas as situações.

Por todo o exposto, resta demonstrado que a injustificada demora para a uniformização da jurisprudência por parte da Corte de Contas gerou manifesta insegurança jurídica, dado o alto índice de concessão de ordens nos *writs* para anular o ato do TCU (32% em decisões monocráticas e 26% em acórdãos). Além disso, esse quadro reforça a necessidade de revisão judicial das decisões administrativas, pondo em xeque a eficácia de tais decisões. Um cenário que corrobora para o conflito entre os poderes.

## **CONCLUSÃO**

A interpretação do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, sofreu muitas mudanças ao longo dos anos. O STF, prestigiando o princípio da segurança jurídica, no julgamento do Tema 899, reconheceu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Apesar da decisão não abranger a fase anterior à constituição do débito, foram feitas precisas considerações acerca do posicionamento do STF acerca da prescritibilidade na fase pré-judicial e sobre a aplicação do prazo prescricional quinquenal à pretensão ressarcitória, pela aplicação da Lei 9.873/99.

A despeito das deliberações no STF, o TCU manteve a aplicação de seus entendimentos firmados em sede de incidente de uniformização de jurisprudência pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e pela aplicação do prazo prescricional decenal (art. 205 do CC) para a pretensão punitiva. Somente em outubro de 2022, adequou-se aos parâmetros fixados pelo STF, através da Resolução – TCU nº 344/2022, pela qual se fixou a aplicação do prazo prescricional quinquenal, nos moldes da Lei 9.873/99.

Visto isso, vale ressaltar que “qualquer lesão ou ameaça a direito pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário. Tal garantia se exerce, inclusive, em face de atos estatais proferidos por colegiados administrativos” (SUNDFELD e col. 2017. p. 881), conforme disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição<sup>15</sup>.

Diante desse cenário, foram impetrados diversos Mandados de Segurança perante o STF, a quem compete julgar MS contra atos do TCU (art. 102, I, “d”), em

---

<sup>15</sup> Art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

face de acórdãos proferidos pela Corte de Contas que se utilizaram dos precedentes superados.

O presente trabalho buscou atestar os efeitos do comportamento do TCU perante o entendimento inaugurado pelo STF, mediante a análise das decisões, monocráticas e colegiadas, proferidas em sede MS durante o período de 20/4/2020 a 20/12/2022.

A partir dos dados coletados, aferiu-se os efeitos deletérios da tardia adequação do TCU ao entendimento do STF, em razão do alto índice de concessão das seguranças pleiteadas — 32% em decisões monocráticas e 26% em acórdão, o que nos permite evidenciar uma flagrante insegurança jurídica durante o período.

O que agrava a situação é o fato de que em todas as decisões foi afastada a tese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, até então utilizada pelo TCU em seus julgamentos.

Esse cenário, nos leva a reflexão acerca da necessidade de observância das decisões do STF pelos órgãos administrativos; da importância da revisão judicial dos atos administrativos — dentro de suas respectivas atribuições; além da necessidade de diálogo entre as instituições.

A observância das decisões do STF pelos órgãos administrativos é fundamental para garantir a segurança jurídica e a eficiência na administração da justiça. O TCU, enquanto órgão de controle externo, tem o dever de se adequar às orientações do STF para evitar o prejuízo aos seus jurisdicionados.

Além disso, a revisão judicial dos atos administrativos é importante para garantir o equilíbrio entre os poderes. A administração, por mais que seja independente, não pode agir de forma arbitrária e sem o devido respeito às normas e princípios jurídicos. A revisão judicial dos atos administrativos tem o objetivo de garantir a legalidade e a justiça, e, portanto, é essencial para o funcionamento do Estado de Direito. Assim, há interferências que estabelecem um sistema de freios e contrapesos, a fim de estabelecer o equilíbrio para a realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio. (SILVA. 2009. p. 110)

Pode-se destacar alguns comportamentos adotados pelo TCU que nos levaram a esse estresse institucional: (i) a inobservância das decisões proferidas em Mandados de Segurança, como no MS 32.201, em razão da ausência de eficácia *erga*

*omnes*; e (ii) o não sobrestamento dos processos durante o julgamento do Tema 899/STF.

Nesse ponto, é importante fazer breves considerações acerca do comportamento do TCU. Quanto ao primeiro, é totalmente controverso o posicionamento do TCU, uma vez que os precedentes de Mandados de Segurança invocados na seara administrativa derivam de atos da própria Corte de Contas, em que foi realizada uma análise objetiva da tese prescricional adotada. Assim, por mais que a decisão em Mandado de Segurança produza efeitos *inter partes*, o entendimento se aplica a todas situações semelhantes. Sobretudo, porque o TCU é a autoridade coatora em todos eles, mudando apenas sujeito diante da ampla gama de sujeitos submetidos ao seu controle. Portanto, não se mostra razoável a desconsideração de mais de 100 decisões do STF acerca da aplicação do prazo prescricional quinquenal às pretensões punitiva e ressarcitória, ao fundamento de que não possuíam eficácia *erga omnes*.

No que se refere à ausência de sobrestamento dos processos administrativos até o julgamento de mérito do Tema 899/STF, esta não é uma medida que se impõe aos órgãos administrativos, mas se considera uma medida de cautela em prol da segurança jurídica.

É de fundamental importância que os órgãos administrativos, como o TCU, estejam atentos e se adequem às decisões do STF, buscando sempre garantir o equilíbrio entre os poderes e o devido respeito à legalidade e à justiça na administração.

Em vista disso, é indispensável que o TCU, enquanto órgão de controle externo, tenha uma postura proativa e se adapte rapidamente às orientações do STF, evitando, assim, o prejuízo aos seus jurisdicionados e garantindo a eficiência e a segurança jurídica na Administração Pública.

Ademais, se mostra medida eficaz, o sobrestamento dos processos administrativos que discutam temas em repercussão geral que afetem diretamente a Administração Pública.

Por fim, a fomentação da cultura do diálogo institucional ajudaria a consolidar a segurança jurídica, conforme sinalizado por Cristiano Brilhante (2018. p. 205):

“Por meio de uma cultura de diálogo institucional seria possível dar aos jurisdicionados as melhores respostas, que seriam precisas e bem

elaboradas, consolidando a segurança jurídica. Estabelecido um canal dialógico de comunicação, as instituições passariam a se conhecer melhor, sabendo cada vez mais quais são suas capacidades diante de determinados problemas, bem como quais são os limites de suas atribuições constitucionais. Com isso, as situações de embates entre elas em decorrência de posicionamentos divergentes ou em decorrência do controle judicial dos atos do TCU, seriam levadas a um nível mínimo. Dessa forma, acredita-se o desenho institucional previsto pela Constituição Federal de 1988 sairia ainda mais fortalecido;”

A adoção de tais medidas, prestigiaria a segurança jurídica e o equilíbrio entre os poderes, princípios basilares do Estado Democrático de Direito, evitando que situações, como a que foi objeto de estudo deste trabalho, se repitam.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.12, 2ª fase, 1958, p. 301-351. Acessado em 31/01/2023. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28114>.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRITTO, Carlos Augusto Ayres de Freitas. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). Curso de direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2. p. 630-643.
- CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade. Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União. Revista do TCU, n. 116, p. 27-37, 2009. Disponível em: [Doutrina 3 - Análise da Prescrição pelo TCU \(googleusercontent.com\)](https://www.googleusercontent.com/Doutrina3-Analise-da-Prescricao-pelo-TCU) Acessado em: 01/02/2023
- CANOTILHO, José J. Gomes. Estado de direito. Estado de Direito. Lisboa: Gradiva, 1999. Disponível em: <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf> . Acessado em 02/02/2023
- DAMASCENO, L. O. S.; MAGALHÃES, W. D. de; JUNIOR, S. dos S. F.; TORRES, J. F. G.; LUIZ, R. de S. Aspectos da Segurança Jurídica / Aspects of Legal Security. Brazilian Journal of Development, [S. l.], v. 7, n. 5, p. 52243–52258, 2021. DOI: 10.34117/bjdv.v7i5.30350. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/30350>. Acessado em: 2 feb. 2023.
- FORNI, João Paulo Gualberto Forni. Controle de Constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. Revista do TCU. n 146. 2020. p. 77-146. Disponível em: [Controle de Constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF | Revista do TCU](https://www.googleusercontent.com/Controle-de-Constitucionalidade-pelo-TCU-uma-proposta-de-revisao-da-Sumula-347-do-STF-Revista-do-TCU). Acessado em: 03/02/2023.
- GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, out. 2008.
- JOBIM, Eduardo. Coisa julgada administrativa e o dever público da administração de incrementar a segurança jurídica. Nomos: revista do programa de pós-graduação em direito da UFC. Fortaleza: UFC. Vol. 41, n. 1 (jan./jun. 2021), p. 71-92, 2021. Disponível em: [Nomos 2021.1 \(ufrgs.br\)](https://www.googleusercontent.com/Nomos-2021.1-ufrgs.br). Acessado em: 02/02/2023.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Decadência e Prescrição. Revista Opinião Jurídica. v. 5. n. 9. p. 165-181. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v5i9.p165-181.2007>. Acessado em: 31/01/2023
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

- MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. Decisões Condenatórias proferidas pelas cortes de contas: natureza, revisibilidade judicial e eficácia jurídica. Revista TCEMG, p. 19-33, 2013. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2041.pdf>. Acessado em: 31/01/2023
- RAMOS, André de Carvalho; DE PAULA; Allan Versiani ... [et al.]. A imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília. 2011. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/linha-editorial/publicacoes>. Acessado em 24/01/2023
- SANTOS, Arides Leite. O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. 2008. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/o-reconhecimento-da-prescricao-pelo-tribunal-de-contas-da-uniao.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/o-reconhecimento-da-prescricao-pelo-tribunal-de-contas-da-uniao.htm). Acesso em 26/1/2023.
- SILVA, Christine Oliveira Peter da. Interpretação Constitucional. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília. 1998
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009 .
- SIMÕES, Edson. Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas, 1ª edição.. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502215221. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502215221/>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- SOUZA, Cristiano Brilhante. A revisão judicial de atos do TCU: reflexões acerca da coisa julgada no caso URP e a possibilidade de aplicação da teoria dos diálogos institucionais como alternativa para mitigar a tensão entre o STF e a corte de contas. 2018. 309 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2412>. Acessado em: 01/01/2023
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 175, p. 36–46, 1989. DOI: 10.12660/rda.v175.1989.46050. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46050>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O Valor das Decisões do Tribunal de Contas da União Sobre Irregularidades em Contratos. Revista Direito GV. São Paulo. v. 13. n. 3. p. 866-890, Set-Dez 2017. Acessado em 24/01/2023. Disponível em: [SciELO - Brasil - O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos](https://doi.org/10.12409/1808-3646.2017.13.3.866-890)
- SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. A prescrição das ações de ressarcimento ao Estado e o art. 37, §5º da Constituição. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 139-

152, abr./jun. 2017. DOI: 10.21056/ aec.v17i68.806. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v17i68.806>. Acessado em 02/02/2023.

TCU afirma que não cabe sobrestamento de processo que discute ressarcimento para aguardar decisão do STF. 27 de abril de 2021. MPCES. Acessado em 29/12/2022, disponível em: [TCU afirma que não cabe sobrestamento de processo que discute ressarcimento para aguardar decisão do STF – Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo \(mpc.es.gov.br\)](http://www.mpces.gov.br).