



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas

Públicas (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor

Público

Antonio Alexandre do Nascimento Filho

Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas da União

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura

Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen

Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior

Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho

Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré

Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite

Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de
Riscos no Setor Público

Antonio Alexandre do Nascimento Filho

Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas da União

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Brasília - DF

2024

Dp

DO NASCIMENTO FILHO, ANTONIO ALEXANDRE.

Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas da União / ANTONIO ALEXANDRE DO NASCIMENTO FILHO; orientador Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva. -- Brasília, 2024.

56 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Controle externo. 2. Débito. 3. Multa. 4. Prescrição. 5. Tomada de Contas Especial. I. Costa Maroni Saraiva, Mayla Cristina , orient. II. Título.

Antonio Alexandre do Nascimento Filho

Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas da União

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 06/09/2024.

Prof^ª. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Orientadora

Prof. Dr. Heder Carlos de Oliveira

Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Ao dom da vida e à retomada da alegria de viver. Ao fundamental auxílio dos excelentes profissionais que me acompanharam nessa caminhada. Aos familiares, amigos e colegas de trabalho por todo o apoio. Aos professores responsáveis por fazerem acontecer essa especialização, em especial, à professora doutora Mayla Saraiva, que gentilmente se ofereceu para a orientação deste trabalho, às vésperas do prazo fatal, e ao professor Heder de Oliveira por ter integrado a banca avaliadora com excelentes contribuições em conjunto com a orientadora.

Do mesmo modo como a nossa face se modifica ou se transforma com o passar dos anos, o tempo e a experiência histórica também alteram, no quadro da condição humana, a face da justiça. Na verdade, quando se diz que em determinadas circunstâncias a segurança jurídica deve preponderar sobre a justiça, o que se está afirmando, a rigor, é que o princípio da segurança jurídica passou a exprimir, naquele caso, diante das peculiaridades da situação concreta, a justiça material. Segurança jurídica não é, aí, algo que se contraponha à justiça; é ela a própria justiça. (Almiro Couto e Silva, 2003, p. 14)

RESUMO

O Tribunal de Contas da União é órgão autônomo e independente, com competências privativas e indelegáveis estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e também pela legislação infraconstitucional. Quando do exercício destas pretensões punitiva e de ressarcimento rotineiramente exsurtem discussões sobre a ocorrência de prescrição. Embora tenha resistido a alterar seu entendimento por conta dos novos contornos trazidos à temática pelo Supremo Tribunal Federal, a Corte de Contas aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, considerando precedentes da Suprema Corte, em especial os acórdãos de julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 de Repercussão Geral) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509, haja vista a omissão da lei em fixar os prazos prescricionais a que os processos administrativos de controle externo estariam sujeitos. O presente estudo buscou verificar se a referida Resolução está em harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a temática. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica para a análise crítica empreendida, bem como de pesquisa documental de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União. A conclusão obtida é de que a Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, não está em total harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, pois prevê a possibilidade da ocorrência de diversos marcos interruptivos do prazo prescricional em conflito com os atuais precedentes daquela Corte Suprema.

Palavras-chave: Controle externo. Débito. Multa. Prescrição. Pretensão. Ressarcimento. Sanção. Tomada de Contas Especial.

ABSTRACT

The Federal Court of Accounts is an autonomous and independent public agency, with private and not delegated powers established by the Federal Constitution of 1988, and also by infra-constitutional legislation. When these punitive and reimbursement claims are exercised, discussions routinely arise about the occurrence of prescription. Although it resisted changing its understanding due to the new contours brought to the issue by the Federal Supreme Court, the Court of Auditors approved Resolution 344, of October 11, 2022, considering Supreme Court precedents, in particular the Appeal judgments. Extraordinary 636,886 (Topic 899 of General Repercussion) and Direct Action of Unconstitutionality 5,509, given the law's failure to establish the statute of limitations to which administrative processes of external control would be subject. The present study sought to verify whether this Resolution is in harmony with the understanding of the Federal Supreme Court on the subject. To this end, bibliographical research was used for the critical analysis undertaken, as well as documentary research on jurisprudence of the Federal Supreme Court and the Federal Court of Accounts. The conclusion obtained is that Resolution-TCU 344, of October 11 of 2022, is not in total harmony with the understanding of the Federal Supreme Court on the topic of prescription of punitive and reimbursement claims, as it foresees the possibility of the occurrence of several interruptive milestones of the statute of limitations in conflict with the current precedents of that Supreme Court.

Keywords: External control. Debt. Fine. Prescription. Pretension. Reimbursement. Sanction. Special Accounting.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
REFERENCIAL TEÓRICO	13
1. O Tribunal de Contas da União	13
<i>1.1. Natureza jurídica, composição e jurisdição</i>	13
<i>1.2. Competências</i>	15
<i>Imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao dano ao Erário.</i>	17
<i>Outras sanções</i>	20
2. Segurança na Ordem Jurídica	22
<i>2.1. Prescrição e princípio da segurança jurídica</i>	22
O disposto no parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal.....	24
<i>A evolução do entendimento do STF</i>	25
<i>A evolução do entendimento do TCU</i>	36
RESULTADOS E ANÁLISES	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS	52

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, ao exercer suas funções, está sujeita ao controle dos seus atos. Nesse sentido, “é interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta” (Di Pietro, 2024).

No âmbito do controle externo, destaca-se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que, no caso da União, é exercida pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), consoante dispõe a Constituição Federal (CF) de 1988¹.

A Corte de Contas federal possui diversas competências privativas e indelegáveis, atribuídas diretamente pela Constituição e, também, pela legislação infraconstitucional, a exemplo das Leis de Responsabilidade Fiscal², de Licitações e Contratos³ e das Estatais⁴. Ao efetivar essas competências, o TCU pode exercer, em desfavor dos responsáveis, a pretensão punitiva (ou sancionatória), aplicando sanções previstas em lei, a exemplo de multas, ou a pretensão ressarcitória, imputando débitos, com vistas à recomposição de danos ao Erário.

Importante frisar que o exercício dessas pretensões deriva do dever de prestação de contas segundo os parâmetros definidos em lei e da possibilidade de responsabilização pessoal de agentes públicos e privados por atos praticados, ideia implícita contida na palavra

¹ CF: “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.

(...)

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

² Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

³ Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

⁴ Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 - Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

accountability (Pinho & Sacramento, 2009), a qual, segundo Campos (1990), bem como Pinho e Sacramento (2009), não possui um termo único que a traduza para a língua portuguesa. Assim, o controle, na perspectiva da *accountability*, se verte nessa visão bidimensional de obrigatoriedade de prestação de contas e sujeição à responsabilização (Schedler, 1999).

Quando do exercício dessas competências de imputação de débitos e aplicações de sanções pelo TCU, ou seja, da concretização das pretensões punitiva e ressarcitória afetas ao controle externo, rotineiramente, são travadas discussões acerca da limitação temporal para tanto, haja vista que é necessário trazer-se estabilidade às relações jurídicas, proporcionando-se, assim, um ambiente de segurança jurídica.

Devido ao fato de não haver uma disposição legal específica acerca da prescrição dessas pretensões, esse assunto tem sido tema de discussão naquele órgão de controle externo federal, bem como em processos judiciais que objetivam desconstituir decisões do TCU, no âmbito do Poder Judiciário, nas últimas décadas.

Após algumas decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (Tema 899 de Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5509, a Corte de Contas federal aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, a qual “regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”.

Posteriormente a aprovação dessa Resolução, novas decisões foram prolatadas pelo STF, afastando decisões do TCU, o que coloca em xeque a adequação desse normativo ao entendimento da Suprema Corte, que será o objeto de estudo da pesquisa exposta nesse artigo.

Para esse intento, o referencial teórico deste artigo está dividido em três partes. A primeira parte descreve ao leitor aspectos inerentes ao Tribunal de Contas da União, com realce

para as pretensões punitiva e ressarcitória efetivas por aquela Corte no exercício das suas competências. A segunda parte se dedica a atributos da prescrição e do princípio da segurança jurídica, ao disposto no parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, bem como a explicitar a evolução dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do TCU sobre a matéria, ao longo dos anos. A terceira e última parte objetiva responder o problema de pesquisa proposto, de forma crítico-construtiva, sem a pretensão de esgotar as discussões quanto ao tema.

REFERENCIAL TEÓRICO

1. O Tribunal de Contas da União

1.1. Natureza jurídica, composição e jurisdição

A Constituição Federal de 1988 estabelece que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º). Ao Poder Legislativo cabem as funções típicas de legislar e de fiscalizar” (Mendes & Branco, 2024, p. 1.033).

No âmbito da função fiscalizatória, a CF dispõe que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71, *caput*), órgão cuja natureza jurídica é objeto de debate na doutrina.

Alguns autores afirmam que o TCU integra o Poder Legislativo, a exemplo de Branco (2024, p. 1.035) e Carvalho Filho (2024, p. 862). Britto (2011, p. 931), por outro lado, defende que o TCU “não é órgão do Poder Legislativo”. Moraes (2024, p. 491), por sua vez, leciona que “O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e essencial de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização, com garantia de autonomia e autogoverno”.

De fato, “a disciplina constitucional para o Tribunal de Contas assegura-lhe autonomia, estrutura e competências equivalentes às reservadas aos Poderes” (Justen Filho, 2024, p. 748).

Nesse sentido, Nascimento Filho (2019, p. 16) afirma que:

(...) o Tribunal de Contas da União é órgão autônomo e independente, com competências privativas e indelegáveis estabelecidas pela própria Constituição Federal, principal, mas não exhaustivamente⁵, em seu art. 71, e também pela

⁵ Nota de rodapé original 24: “A CF/1988 também estabelece competências ao TCU nos artigos 33, §2º; 70; 72, §1º; 74, § 2º; e 161, parágrafo único”.

legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações e Contratos e da Lei das Estatais.

O TCU é “integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional” (art. 73, *caput*, CF). Seus Ministros possuem “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º, CF)⁶.

Dois terços dos Ministros do TCU são escolhidos pelo Congresso Nacional e “um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento” (art. 73, § 2º, CF)⁷. Os Ministros do TCU são nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados (art. 73, § 1º, CF)⁸.

⁶ CF: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40”.

⁷ CF: “Art. 73 (...) § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional”.

⁸ CF: “Art. 73 (...) § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”.

Nascimento Filho (2019, p. 17) aduz que:

A jurisdição do TCU abrange “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, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, CF), em decorrência do princípio republicano de prestação de contas da *res publica* consagrado pela Constituição Federal.

Silva (2019, p. 767) assevera que a Corte de Contas “se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais”. Mendes e Branco (2024, p. 1.035), por sua vez, aduzem que “As decisões do TCU não são imunes à revisão judicial, mas os seus acórdãos, quando imputem débito ou multa, constituem título executivo extrajudicial. A execução, nesses casos, faz-se por meio da Advocacia-Geral da União”.

1.2. Competências

As competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União, dispostas no art. 71 da Constituição Federal⁹, são costumeiramente agrupadas pela doutrina em funções,

⁹ CF: “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;

como as adotadas por Mendes e Branco (2024, p. 1.701), quais sejam: “consultiva, judicante, fiscalizatória, informativa, sancionatória, corretiva e de ouvidoria”.

A função *consultiva* corresponde à emissão do parecer prévio derivado da apreciação das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República (inciso I).

A função *judicante* abrange o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário (inciso II).

A função *fiscalizatória* compreende a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como das concessão de aposentadorias, reformas e pensões (inciso III); a realização, por iniciativa própria, ou de órgãos do Poder Legislativo, de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (inciso IV); a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta (inciso V); e a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (inciso VI).

A função *informativa* abarca a prestação de informações solicitadas por órgãos do Poder Legislativo sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (inciso VII).

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.”

A função *sancionatória* engloba a aplicação aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei (inciso VIII).

A função *corretiva* diz respeito às competências de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX); e de sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (inciso X).

A função de *ouvidoria*, por fim, trata da competência de representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI).

Imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao dano ao Erário. As competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas da União, são regulamentadas pela Lei 8.443, de 16 de julho de 1992¹⁰, intitulada Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LO/TCU.

No contexto da função *judicante*, tem-se a Tomada de Contas Especial (TCE) como o processo administrativo para o julgamento das contas relacionadas a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, a qual está assim disciplinada na LO/TCU:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei¹¹, 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, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar

¹⁰ “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”.

¹¹ “Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: (...) VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

providências com vistas à instauração da **tomada de contas especial** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.
(Destques acrescidos)

Embora não exista na LO/TCU a definição de TCE, o art. 8º da Lei pontua seu objetivo: “apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”; e estabelece as hipóteses cogentes de instauração:

1. Omissão no dever de prestar contas;
2. Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
3. Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
4. Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário.

Ressalta-se que o dano ao Erário se faz presente em as hipóteses de instauração de tomada de contas especial descritas, seja ele presumido (duas primeiras hipóteses) ou não (Silva, 2019).

A Instrução Normativa 71, aprovada pela Corte de Contas federal, em 28 de novembro de 2012, por sua vez, “Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial”, e define a TCE nos seguintes termos:

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

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

Destaca-se, ainda, que as tomadas de contas especiais têm como pressuposto de instauração “a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário” (art. 5º, *caput*, IN-TCU 71/2012), após esgotadas as medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano adotadas pela autoridade competente (art. 3º, *caput*, c/c o art. 4º, *caput*, da IN-TCU 71/2012)¹², e são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, pelo órgão ou entidade que a instaurou, seja por iniciativa da autoridade administrativa competente ou por determinação da própria Corte de Contas federal.

Existem, ainda, as Tomadas de Contas Especiais derivadas da conversão de processos fiscalizatórios do próprio TCU, caso constatada a ocorrência de desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, no curso da fiscalização, exceto quando o custo de cobrança superar o valor do ressarcimento, caso em que o processo será arquivado, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento o devedor continuará obrigado para obter quitação (art. 47 c/c o art. 93, LO/TCU)¹³.

¹² IN-TCU 71/2012: “Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

(...)

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico”.

¹³ “Art. 47. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei.

(...)

Art. 93. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do

Enfatiza-se que, ao julgar um processo de TCE, a Corte de Contas federal poderá imputar débito de forma solidária entre o agente público que praticou o ato irregular e o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, § 2º, LO/TCU). Além disso, faz-se necessária a “imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis” (art. 16, § 3º, LO/TCU).

A Lei Orgânica do TCU prevê, também, em seu art. 57, com espeque no inciso VIII do art. 71 da CF/1988¹⁴, que, “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário”.

Outras sanções. No exercício da pretensão *punitiva*, além da possibilidade da aplicação de multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário, a Lei Orgânica do TCU prevê a aplicação de sanções de multa aos responsáveis por:

- I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
- 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;

processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação”.

¹⁴ CF: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) 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”.

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

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Existe, ainda, a previsão na LO/TCU da aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, aos responsáveis por irregularidades constatadas pela Corte de Contas federal, se considerada grave a infração cometida (art. 60)¹⁵; bem como a de declaração de inidoneidade de licitantes, nos seguintes termos: “Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal” (art. 46).

Cabe destacar, por fim, a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000¹⁶, a qual estabelece, em seu art. 5º, infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, puníveis com multa de até trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, a serem processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público¹⁷ que:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

¹⁵ “Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública”.

¹⁶ “Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.

¹⁷ A infração é punida com multa pessoal de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

2. Segurança na Ordem Jurídica

2.1. Prescrição e princípio da segurança jurídica

Com “fundamento na pacificação social, na certeza e na segurança da ordem jurídica” (Tartuce, 2023, p. 308), a prescrição objetiva estabilizar as relações sociais, promovendo a segurança jurídica, pelo transcurso de determinado lapso de tempo (Tepedino & Oliva, 2024).

Carvalho Filho (2024, p. 820), quanto ao tema da prescrição administrativa, com maestria, assim leciona:

Primeiramente, cabe sublinhar o fato de que a *prescrição administrativa* exhibe em seu núcleo a ideia de *prazo extintivo*. Quer dizer: quando se faz alusão àquela figura, tem-se em vista o sentido de que inexistiu, na via administrativa, manifestação do interessado no prazo que a lei determinou. Portanto, está presente o fundamento que conduz aos prazos extintivos: *a inércia do interessado*.

Por outro lado, não custa destacar que o fundamento dos institutos concernentes aos prazos extintivos reside no *princípio da segurança jurídica* e da *estabilidade das relações jurídicas*, como já deixou assente reconhecida doutrina¹⁸. De fato, não mais se concebe – a não ser em situações excepcionalíssimas de imprescritibilidade – que relações jurídicas fiquem à mercê de uma perene instabilidade, provocando contínuos temores aos que delas participam. A

¹⁸ Nota de rodapé original 58: “HELY LOPES MEIRELLES, ob. Cit, 2004, p. 657.

segurança jurídica consiste exatamente em oferecer às pessoas em geral a crença da imutabilidade e da permanência dos efeitos que as relações visam a produzir.

Diniz (2022, p. 78), por sua vez, destaca que para a configuração da prescrição se faz imprescindível a ocorrência de quatro requisitos:

- 1) *Existência de uma pretensão, que possa ser alegada;*
- 2) *Inércia do titular da pretensão;*
- 3) *Continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo;*
- 4) *Ausência de algum fato ou ato a que a lei confere eficácia impeditiva ou interruptiva do prazo prescricional.*

Constitucionalmente implícito, o princípio da segurança jurídica foi positivado no âmbito do Direito Administrativo pela Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999¹⁹, a qual estabelece que: “**A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da** legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência” (art. 2º, destaques acrescentados).

Por fim, destacam-se os apontamentos de Nascimento Filho (2019, p. 27-28):

Embora vários normativos estabeleçam prazos prescricionais a serem observados pela Administração Pública objetivando conferir estabilidades às suas relações com os administrados, em consonância com o princípio da segurança jurídica, a exemplo dos procedimentos disciplinares a que se sujeitam os servidores públicos federais (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)²⁰ e das ações punitivas decorrentes do exercício do poder de polícia pela Administração Pública Federal,

¹⁹ “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

²⁰ Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

direta e indireta (Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999)²¹, a Lei nº 8.443/1992 foi omissa quanto ao prazo prescricional para o exercício, pelo TCU, das competências que lhe foram constitucionalmente conferidas.

Não se pode olvidar que a prescrição é a regra do nosso ordenamento jurídico, de forma que as hipóteses de imprescritibilidade foram expressamente previstas no texto constitucional. Na esfera penal, por exemplo, a Constituição Federal estabelece que são imprescritíveis o crime de racismo (art. 5º, inciso XLII)²² e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inciso XLIV)²³. “Por força de tais mandamentos, não há prazo determinado para ajuizar-se a pretensão punitiva, isto é, seja qual for o tempo que transcorrer, poderá ser proposta a respectiva ação penal” (Carvalho Filho, 2019, p .243).

Outra hipótese de imprescritibilidade prevista na Constituição Federal é a das ações de ressarcimento por prejuízos causados ao erário, de natureza civil-administrativa, portanto, prevista no § 5º do art. 37²⁴, que conferiu destaque à proteção do patrimônio público e cujo alcance provocou, e ainda provoca, debate na doutrina, no âmbito dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

O disposto no parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal. Preliminarmente, antes do detalhamento da evolução do entendimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União quanto ao disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal de

²¹ Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

²² CF: “Art. 5º (...) XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

²³ CF: “Art. 5º (...) XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

²⁴ CF: “Art. 37 (...) § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

1988, cabe destacar sua 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”.

A evolução do entendimento do STF. Em 04.09.2008, no julgamento do Mandado de Segurança (MS) 26.210, impetrado por beneficiária de bolsa de estudos junto ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), contra o Acórdão TCU 2.967-Primeira Câmara, de 29.11.2005, que a imputara débito, o Supremo Tribunal Federal²⁵ considerou que ao processo administrativo de Tomada de Contas Especial levado a efeito pelo Tribunal de Contas da União aplicava-se a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Com isso, o STF indeferiu a segurança requerida, afastando a prescrição suscitada pela autora do *mandamus* de que, como a bolsa de estudos vigeu até 05.08.1992, o CNPq deveria ter iniciado a cobrança da dívida no prazo de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal²⁶.

Em 03.06.2016, no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886, o STF, quase oito anos após o julgamento do MS citado, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, qual seja a controvérsia relativa à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Naquela oportunidade, o então Ministro Relator, Teori Zavascki, asseverou o seguinte:

(...)

3. Não se desconhece que, **ao apreciar o MS 26.210** (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra

²⁵ Nos termos do art. 102, inciso I, alínea “d”, da CF/1988, cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União.

²⁶ Art. 1º 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.

acórdão do TCU preferido em tomada especial de contas, **este STF assentou a imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente.**

No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juízes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa.

Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas. (Destaques acrescidos)

No bojo do Recurso Extraordinário 669.069, citado pelo então Ministro Teori Zavascky, o STF, em 03.02.2016, havia aprovado a seguinte tese de repercussão geral relativa ao Tema 666²⁷: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Obsevar-se, nesse ponto, que o Supremo Tribunal Federal passou a adotar interpretação restritiva à ressalva de imprescritibilidade contida no § 5º do art. 37 da CF.

Em 08.08.2018, o STF, fixou nova tese de repercussão geral, no julgamento do RE 852.475, desta feita relativa ao Tema 897²⁸, nos seguintes termos: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”²⁹.

²⁷ “Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa”.

²⁸ “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”.

²⁹ Lei 8.429, de 2 de junho de 1992: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Em 20.04.2020, ao retomar o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, o Supremo Tribunal Federal prolatou o seguinte 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, 20.04.2020, destaques adicionados)

Dessa forma, o entendimento exarçado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, sobre a matéria, pode ser sintetizado no quadro a seguir:

Tema	Tese	Leading Case	Ministro Relator	Data do Trânsito em Julgado
666	É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.	RE 669.069	Teori Zavascki	31.08.2016
897	São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.	RE 852.475	Alexandre de Moraes	06.12.2019
899	É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.	RE 636.886	Alexandre de Moraes	05.10.2021

Além dessas Teses de Repercussão Geral fixadas, mediante as quais o STF trouxe novo delineamento à matéria, superando o entendimento exarçado em 04.09.2008, no Mandado de

Segurança 26.210, trazendo novos contornos ao tema, ressalta-se que, em 21.03.2017, no julgamento do MS 32.201, no qual questionava-se Acórdão de multa imputada pelo TCU, a Primeira Turma daquela Corte, por maioria³⁰, entendeu que: “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999³¹, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”.

Com base nesse entendimento firmado pela Primeira Turma do STF, em 27.08.2018, a Segunda Turma deferiu a segurança requerida no MS 35.512³² e declarou a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória exercida pelo TCU. No caso, a Corte de Contas havia citado, em processo de TCE, apenas no ano de 2017, responsável cuja gestão havia chegado a termo em 2008.

Em novembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal voltou a discutir a matéria, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5509, proposta pela Procuradoria-Geral da República em face de dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de Lei daquele ente federativo acerca dos institutos da prescrição e da decadência a serem observadas pelos Tribunais de Contas dos Municípios e do Estado do Ceará, no exercício de suas competências. O Acórdão resultante da deliberação sobre o caso, de 11.11.2021, restou assim ementado:

ACÇÃO 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

³⁰ Vencido o Ministro Marco Aurélio. Presentes à Sessão os Ministros Rosa Weber e Roberto Barroso. Ausente o Ministro Luiz Fux. Ressalta-se que o Ministro Marco Aurélio não discordou do entendimento do Relator, apenas entendeu que a ordem deveria ser deferida, pois discordou da data considerada para início da contagem do prazo prescricional previsto na Lei 9.873/1999.

³¹ Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

³² Decisão monocrática adotada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, confirmada pela Segunda Turma em 04.06.2019 ao apreciar Agravo Regimental interposto contra a referida decisão.

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/CE - CEARÁ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 11.11.2021, destaques acrescidos)

Destacam-se excertos do voto condutor desse *decisum*, de especial interesse para este artigo:

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

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

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

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.”

Ademais, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se o prazo para a propositura da ação de execução, é que se extrai do art. 1º-A da Lei 9.873, de 1999 (“constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de

execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor”).

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

Finalmente, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno.

A explicação, para esse último ponto, reside na aplicação conjugada da Lei 9.873, de 1999, com a Lei 8.443, de 1992 e o entendimento fixado pelo Tribunal, quando do julgamento 636.553. Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração.

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

(...) (Destques acrescidos)

Ressalta-se, ainda, o julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.941, de relatoria do Ministro Edson Fachin, realizado em 13 de abril de 2023, em que o STF sinalizou seu entendimento acerca de mais um ponto da matéria, qual seja a unicidade da interrupção prescricional, em Acórdão, cujo redator foi o Ministro Gilmar Mendes, que restou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 2. O

termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). 3. **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil).** 4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques). 5. No caso, **a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.** Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. 6. Agravo regimental provido. (Destques acrescidos)

Por fim, destaca-se que, em 17 de julho de 2024, em decisão monocrática referendada pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em 19 de agosto de 2024, o Ministro Dias

Toffoli, adotando o precedente supra, suspendeu os efeitos do Acórdão 6.042/2022 – Primeira Câmara TCU relativamente à elegibilidade de Auri-Wulange Ribeiro Jorge para as Eleições de 2024, ao verificar que no âmbito do Processo TC 036.087/2020-3, do qual se originou o acórdão, foram considerados diversos atos aptos a interromper o prazo prescricional.

Detalhado o entendimento do STF sobre a matéria, trata-se, a seguir, da evolução da compreensão do tema no âmbito do Tribunal de Contas da União.

A evolução do entendimento do TCU. Como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União foi omissa no que tange a prazos prescricionais, aquela Corte, na década de 1990, conforme exposto no Acórdão 116/1998-Plenário, ora decidia, nos processos de Tomadas de Contas Especiais, pela imprescritibilidade do débito, com fulcro na literalidade da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal; ora adotava o prazo prescricional de 20 anos, ante o disposto no art. 177 c/c o art. 179 do Código Civil de 1916³³ e por entender que aquele dispositivo constitucional se limitava a estabelecer prazos prescricionais distintos para as pretensões punitiva e ressarcitória por prejuízos causados ao erário, tese esta que se tornou majoritária.

Em 2002, com a entrada em vigor do novo Código Civil (CC)³⁴, a tese de prescricibilidade adotada pelo TCU passou de vintenária a decenária, ante o novel art. 205 do CC/2002: “A prescrição ocorre em dez anos quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

Em 2005, o Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, Marcos Bemquerer, Relator do Acórdão 510-Plenário, retomou a discussão da prescrição no âmbito daquela Corte

³³ Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916:

“Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em vinte anos, as reais em dez, entre presentes e entre ausentes, em 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 art. 177”.

³⁴ Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

defendendo que as ações de ressarcimento ao patrimônio público eram imprescritíveis, por força do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

Após anos de debate, o TCU, mediante o Acórdão 2.166-Plenário, de 15.08.2012 – depois, portanto, do julgamento do MS 26.210 pelo STF, adotado como precedente –, aprovou a Súmula 282, nos seguintes termos: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

As decisões do Tribunal de Contas da União prolatadas após a aprovação da Súmula 282 e que abordaram as Teses de Repercussão Geral fixadas pelo STF nos Temas 666 e 897 comprovam que houve, até 2022, a manutenção do entendimento de que expressão *ações de ressarcimento* de que trata o § 5º do art. 37 da CF/1988 abrangeria os processos de controle externo de Tomadas de Contas Especiais:

Acórdão 11.228-Primeira Câmara, de 05.12.2017

A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), **não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.** (Destques acrescidos)

Acórdão 1.282-Plenário, de 05.06.2019

O julgamento de mérito do RE 852.475/STF, com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, **não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa,** objeto daquela deliberação. (Destques acrescidos)

Acórdão 1.267-Plenário, de 05.06.2019

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) **alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial**, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, **permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais**. (Destques acrescidos)

Acórdãos 2.018-Plenário, de 05.08.2020, e 6.589-Segunda Câmara, de**16.06.2020**

O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) , a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, **não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU**. (Destques acrescidos)

Acórdão 18.604-Primeira Câmara, de 23.11.2021

O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) , a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os

agentes causadores de dano ao erário são imprescritíveis (Súmula TCU 282).
(Destques acrescidos)

Acórdão 3.044-Segunda Câmara, de 14.06.2022

O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), a respeito da prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. **As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de dano ao erário são imprescritíveis (Súmula TCU 282).**

(Destques acrescidos)

No que se refere à pretensão *punitiva*, cita-se o Acórdão 1.441/2016-Plenário, mediane o qual a Corte de Contas Federal firmou o entendimento de que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordinava-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”.

Em 09.02.2022, antes do Acórdão 3.044/022 citado acima, em que o TCU continuava aplicando seu próprio entendimento sobre a matéria, mesmo tendo ciência dos novos contornos estabelecidos pelo STF, o Plenário daquela Corte de Contas deliberara, nos termos do Acórdão 459, por:

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. (Destaques acrescidos)

Em decorrência dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo técnico constituído em atenção ao Acórdão 459/2022-Plenário, o órgão federal de controle externo aprovou a Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”, observando “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” (art. 1º) e regulamentando:

- a) os prazos prescricionais das pretensões punitiva e ressarcitória (arts. 2º e 3º);
- b) os termos iniciais de contagem de prazo (art. 4º);
- c) as causas interruptivas (arts. 5º e 6º);
- d) as causas impeditivas e suspensivas (art. 7º);
- e) a prescrição intercorrente (arts. 8º e 9º);
- f) os efeitos do reconhecimento da prescrição (arts. 10 a 13); e
- g) as disposições finais e transitórias (arts. 14 a 19).

Analisa-se, a seguir, se a Resolução-TCU 344/2022 está em harmonia com o entendimento do STF sobre o tema da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, bem como se há lacunas nas disposições do referido normativo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa científica caracteriza-se pela utilização de metodologia eminentemente descritiva, apoiada em pesquisa bibliográfica e em análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, para responder ao seguinte problema de pesquisa: *A Resolução-TCU 344/2022 está em harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento?*

Por se tratar de metodologia eminentemente descritiva, a pesquisa não comporta a elaboração de hipóteses precisas.

Na pesquisa de jurisprudência foram utilizadas as seguintes palavras-chave: *prescrição, pretensão punitiva, pretensão sancionatória, pretensão ressarcitória*. A partir da pesquisa, foram selecionadas os seguintes precedentes:

Órgão	Jurisprudência
STF	Mandado de Segurança 26.210/DF
	Mandado de Segurança 35.512/DF
	Recurso Extraordinário 669.069/MG
	Recurso Extraordinário 852.475/SP
	Recurso Extraordinário 636.886/AL
TCU	Acórdão 116/1998-Plenário
	Acórdão 510/2005-Primeira Câmara
	Acórdão 2.967/2005-Primeira Câmara
	Acórdão 2.166/2012-Plenário
	Acórdão 1.441/2016-Plenário
	Acórdão 11.228/2017-Primeira Câmara
	Acórdão 1.267/2019-Plenário
	Acórdão 1.282/2019-Plenário
	Acórdão 2.018/2020-Plenário
	Acórdão 6.042/2022-Primeira Câmara
	Acórdão 6.589/2021-Primeira Câmara
	Acórdão 18.406/2021-Segunda Câmara
	Acórdão 18.604/2021-Primeira Câmara
	Acórdão 459/2022-Plenário
	Acórdão 3.044/2022-Segunda Câmara
Súmula 282	

RESULTADOS E ANÁLISES

Inicialmente, destaca-se que, conforme afirmado alhures, o Tribunal de Contas da União, em um primeiro momento, não se curvou à mudança de entendimento iniciada pelo Supremo Tribunal Federal em 31.08.2016, com o trânsito em julgado do Tema 666, mediante o qual aquela Corte Judiciária fixara a tese de que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

Essa resistência do TCU em acompanhar os novos contornos dados pelo STF à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em seus processos de controle externo, trouxe uma situação de insegurança jurídica aos jurisdicionados, violando o direito de defesa destes, em evidente afronta ao devido processo legal.

A aprovação da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, que “Regulamenta, no âmbito da Corte de Contas Federal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”, embora tardia, foi uma iniciativa de suma importância para que o processo administrativo de controle externo tramite em harmonia com os princípios constitucionais do nosso Estado Democrático de Direito.

Referido normativo assim estabelece em seu *Capítulo I – Disposições Gerais*:

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.

O *Capítulo II – Da Prescrição* da Resolução TCU 344/2022 é dividido em cinco seções. A *Seção I – Do Prazo de Prescrição* desse normativo³⁵ assenta a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito da Corte de Contas Federal, salvo casos em que os fatos constituam crime, hipótese que fica sujeita ao prazo prescricional previsto na lei penal. Essa seção está em harmonia com o entendimento do STF e o disposto na Lei 9.873/1999 (art. 1º).

A *Seção II – Do Termo inicial* da citada Resolução³⁶ estabelece os marcos iniciais para contagem dos prazos prescricionais, em conformidade com o deliberado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 5.509, haja vista que a disposição constante do art. 1º da Lei 9.873/1999, no sentido de que o termo inicial de contagem de prazo prescricional é a data da prática do ato, foi rechaçada pela Corte Suprema por não encontrar abrigo no ordenamento constitucional.

³⁵ Resolução-TCU 344/2022:

“CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO
Seção I
Do Prazo de Prescrição

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

Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

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

³⁶ Resolução-TCU 344/2022:

“CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO
(...)
Seção II
Do Termo Inicial

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”.

A *Seção III – Das Causas Interruptivas da Prescrição* da Resolução TCU 344/2022³⁷ dispõe como causas interruptivas da prescrição as hipóteses previstas na Lei 9.873/1999. Não obstante, o § 1º do art. 5º do referido normativo, ao estabelecer que “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”, encontra-se, no momento atual, em conflito com precedente do STF de 13.03.2023, prolatado no julgamento do MS 37.941.

Ressalta-se que esse precedente foi adotado em liminar concedida, em 19.08.2024, no sentido de suspensão dos efeitos do Acórdão TCU 6.042/2022-Primeira Câmara, no que tange à elegibilidade de Auri-Wulange Ribeiro Jorge para as Eleições de 2024, com fundamento no fato de que, no âmbito do Processo TC 036.087/2020-3, do qual se originou o referido acórdão, foram considerados diversos atos aptos a interromper o prazo prescricional.

³⁷ Resolução-TCU 344/2022:

“CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO
(...)
Seção III

Das Causas Interruptivas da Prescrição

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.

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

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

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

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.

Nesse ponto, pode-se responder ao problema de pesquisa proposto, nos seguintes termos: A Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, não está em total harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, pois prevê a possibilidade da ocorrência de diversos marcos interruptivos do prazo prescricional em conflito com os atuais precedentes daquela Corte Judiciária.

Prosseguindo, tem-se que a *Seção IV – Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição* da Resolução TCU 344/2022³⁸ traz as hipóteses de suspensão do prazo prescricional. Ressalta-se que, de forma diversa à interrupção da prescrição, em que o prazo de contagem se reinicia do zero, na suspensão, o prazo volta a correr pelo período que restava. Pontua-se, ainda, que as causas suspensivas ainda não tiveram contornos definidos pelo Supremo Tribunal Federal e, à primeira vista, as hipóteses dispostas pela Corte de Contas Federal em sua Resolução não se revelam dissonantes do ordenamento jurídico.

³⁸ Resolução-TCU 344/2022:

“CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO
(...)
Seção IV

Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:

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

II - durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;

III - durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

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

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

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

A *Seção V – Da Prescrição Intercorrente* da Resolução-TCU 344/2022³⁹, por sua vez, disciplina a prescrição para o caso de o processo administrativo de controle externo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, em harmonia com o entendimento do STF e o disposto na Lei 9.873/1999 (art. 1º, § 1º).

Por fim, os *Capítulos III – Dos Efeitos do Reconhecimento da Prescrição e IV – Disposições Finais e Transitórias* da citada Resolução⁴⁰, não trazem disposições que interessem

³⁹ Resolução-TCU 344/2022:

“CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO
(...)
Seção V

Da Prescrição Intercorrente

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.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

Seção VI Do recurso de revisão

Art. 9º. A interposição do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais”.

⁴⁰ Resolução-TCU 344/2022:

“CAPÍTULO III
DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

Parágrafo único. No caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha sido remetida a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores.

Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.

Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.

Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem lhe deu causa, na forma deste artigo, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.

§ 1º Reconhecida a prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, o respectivo órgão de controle interno ou a autoridade superior competente deverá, ao ter ciência da irregularidade, promover a imediata apuração desse ilícito e dar a imediata ciência da falha ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.

ao ponto central este artigo, cabendo apenas destacar que, por ser matéria de ordem pública, a ocorrência de prescrição deve ser aferida, de ofício, ou ainda por provocação do interessado, em qualquer fase do processo (art. 10).

§ 2º O TCU poderá promover a apuração administrativa sobre a responsabilidade pela prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, aplicando-lhe as sanções cabíveis proporcionais à conduta e, se for o caso, imputando-lhe a integralidade débito, quando comprovado o dolo.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14. Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes, sendo objeto de alerta específico a ser regulamentado pela Presidência.

Art. 15. Os atos necessários à operacionalização desta resolução serão expedidos pela Presidência ou pelo Tribunal.

Art. 16. O autor de proposta para apensamento de processo deve apresentar a correspondente análise sobre o efeito da prescrição no processo a ser apensado.

Art. 17. Para os fatos ocorridos antes de 1º de julho de 1995, aplica-se a regra de direito intertemporal prevista no art. 4º da Lei 9.873/1999.

Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma.

Art. 19. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo consistiu em analisar se a Resolução TCU 344/2022, a qual “regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”, se harmoniza com o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da temática.

Inicialmente, discorreu-se sobre aspectos inerentes ao TCU, como natureza jurídica, composição, jurisdição e, em especial, competências, com enfoque nas pretensões punitivas e ressarcitórias derivadas destas.

Em seguida, pontuou-se os atributos da prescrição e do princípio da segurança jurídica, a interpretação do disposto no parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, bem como a evolução dos entendimentos do STF e da Corte de Contas Federal sobre a matéria, ao longo das últimas décadas.

Após a exposição dessa evolução, observou-se que o TCU, nos últimos anos, resistiu em acompanhar os novos contornos dados pelo Supremo Tribunal Federal à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em seus processos de controle externo, o que trouxe uma situação de insegurança jurídica aos jurisdicionados, e, por conseguinte, violou o direito de defesa destes, em evidente afronta ao devido processo legal.

Ao analisar-se especificamente os dispositivos da Resolução-TCU 344/2022, conclui-se, em resposta ao problema de pesquisa proposto, que o citado normativo não está em total harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, pois prevê a possibilidade da ocorrência de diversos marcos interruptivos do prazo prescricional em conflito com os atuais precedentes daquela Corte Judiciária.

Por fim, deixa-se como sugestões para continuidade da pesquisa a possibilidade da análise de eventuais lacunas nas disposições da Resolução-TCU 344/2022, quanto à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito do Tribunal de Contas da União; a aplicação da mesma metodologia aqui adotada para os outros tribunais de contas do país; um estudo cotejando o entendimento que vem sendo adotado à temática das pretensões punitiva e ressarcitória por outros órgãos do judiciário, em âmbito federal ou estadual; e um estudo sobre os efeitos do reconhecimento da prescrição nos processos administrativos de controle externo a fim de verificar se é técnica e juridicamente adequada a previsão de julgamento das contas dos gestores, ainda que reconhecida a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, constante do art. 10 c/c o art. 12 da Resolução TCU 344/2022, sugestão esta de cunho mais jurídico.

REFERÊNCIAS

BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (Coordenadores) *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Atlas, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-ça para o português?* In: *Revista da Administração Pública*, v. 2, fev./abr. 1990, pp. 30-50, Rio de Janeiro: 1990

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 38ª ed., rev., atual. e ampl. Barueri (SP): Atlas, 2024.

DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37ª ed., rev., atual. e ampl. 2ª Reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria Lakatos. *Fundamentos de metodologia científica*. Atualização da edição João Bosco Medeiros. 9ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed. Série IDP. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 40ª ed., rev., atual. e ampl. Barueri (SP): Atlas, 2024.

NASCIMENTO FILHO, Antonio Alexandre do. Prescrição em Processos de Controle Externo: Análise da limitação temporal ao exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das competências de aplicar sanções e de imputar débitos por prejuízos ao erário. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília. Orientador: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília-DF: 2019.

PINHO, José Antonio Gomes de Pinho; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* In: Revista de Administração Pública, v. 46, nov./dez. 2009, p. 1.343-1.368, Rio de Janeiro: 2009

SILVA, Almiro do Couto e. *Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Seguranga Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo.* In: Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, supl., p. 13-33, Rio Grande do Sul: 2003

SILVA, Francisco Júnior Ferreira da. *Uma proposta de abordagem constitucional e legal da tomada de contas especial.* In: Processos de Controle Externo – Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 13ª ed. (2ª reimp.). Rio de Janeiro: Método, 2023.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. *Fundamentos do direito civil: teoria geral do direito civil.* 5ª ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Decreto 20.910, de 06 de janeiro de 1932. *Regula a Prescrição Quinquenal.*

_____. Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.*

_____. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.*

_____. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

_____. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.*

_____. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

_____. Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999. *Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.*

_____. Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000. *Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.*

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil.*

_____. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da*

empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

_____. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.210/DF, Tribunal Pleno. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJe de 10.10.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.512/DF, Segunda Turma. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJe de 21.06.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 669.069/MG, Tribunal Pleno. Relator Ministro Teori Zavascki. DJe de 28.04.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 852.475/SP, Tribunal Pleno. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin. Julgado em 08.08.2018. Publicado no DJe de 25.03.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 636.886/AL. Tribunal Pleno. Relator Ministro Teori Zavascki. Publicado no DJe de 15.06.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa 71, de 28 de novembro de 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 116/1998-Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Julgado em 19.08.1998.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 510/2005-Primeira Câmara. Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Julgado em 29.03.2005.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.967/2005-Primeira Câmara.
Relator Ministro Valmir Campelo. Julgado em 29.11.2005.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.166/2012-Plenário. Relatora
Ministra Ana Arraes. Julgado em 15.08.2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.441/2016-Plenário. Relator
Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 08.06.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11.228/2017-Primeira Câmara.
Relator Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 05.12.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.267/2019-Plenário. Relator
Ministro Aroldo Cedraz. Julgado em 05.06.2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.282/2019-Plenário. Relator
Ministro Vital do Rêgo. Julgado em 05.06.2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.018/2020-Plenário. Relatora
Ministra Ana Arraes. Julgado em 05.08.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6.042/2022-Primeira Câmara.
Relator Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 20.09.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6.589/2021-Primeira Câmara.
Relator Ministro Augusto Sherman. Julgado em 16.06.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 18.406/2021-Segunda Câmara.
Relator Ministro-Substituto André de Carvalho. Julgado em 09.11.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 18.604/2021-Primeira Câmara.
Relator Ministro Augusto Sherman. Julgado em 23.11.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 459/2022-Plenário. Relator Ministro Antonio Anastasia. Julgado em 09.03.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.044/2022-Segunda Câmara. Relator Ministro Vital do Rêgo. Julgado em 14.06.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução 344, de 11 de outubro de 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula 282.