

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA DO TCU SEGUNDO O STF

João Gilvan Gomes de Araujo Filho

Introdução

Em 11 de outubro de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Resolução nº 344, que no seu artigo 5º previu 04 (quatro) causas interruptivas aplicáveis à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória da Corte de Contas. Estabeleceu, ainda, em seu parágrafo primeiro, a possibilidade de a interrupção ocorrer mais de uma vez.

Da análise do citado dispositivo, deduz-se que as circunstâncias descritas são praticamente idênticas às causas interruptivas previstas no artigo 2º, da Lei nº 9.873/99, que estabelece o prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva da Administração Pública Federal, Direta e Indireta.

Nada obstante essa similitude normativa, o que se observou, na prática, foi uma crescente judicialização, especialmente no STF, relacionada com o tema prescrição de pretensões no âmbito do Tribunal de Contas da União, sendo visível, hoje, a existência de um dissenso jurisprudencial sobre o tema, como aqui será analisado.

A despeito do entendimento firmado pela Corte de Contas no exercício de seu poder regulamentar, para uma melhor compreensão do tema e dos possíveis contornos que a regra pode trazer, e com isso, inclusive, compreender e bem visualizar os aspectos relacionados com o anunciado dissenso jurisprudencial e à legalidade, ou não, dessa norma infralegal expedida pelo TCU, é importante identificar e analisar: (a) a natureza do regime jurídico aplicável ao tema prescrição no âmbito do TCU, bem como; (b) a forma que a mais alta Corte do Poder Judiciário brasileiro tem se manifestado quanto à aplicabilidade ou não dessas diversas causas interruptivas, sobretudo diante da existência de regra geral prevista no artigo 202 do Código Civil, que prevê o princípio^[1] da unicidade da interrupção do prazo prescricional.

Isso porque, a depender da análise do regime jurídico e do bem jurídico tutelado pelo Tribunal de Contas no exercício do seu poder fiscalizatório e sancionador previstos no artigo 71, incisos II e VIII da CF, será possível identificar qual o instrumento normativo mais se adequa à matéria, sob o aspecto prescricional.

Destarte, partindo-se da análise do regime jurídico aplicável à prescrição no âmbito do TCU, no presente trabalho se buscará demonstrar o atual panorama decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a incidência das diferentes causas de interrupção da prescrição previstas na Resolução nº 344/2022 do TCU, bem como pontuar a existência de divergência de entendimento entre os ministros que compõem as duas Turmas da Corte Suprema, procurando identificar os principais aspectos de cada uma das diversas posições manifestadas no âmbito do STF.

Metodologia

Para a elaboração do artigo e demonstração dos resultados foram realizadas pesquisas teóricas e, sobretudo, jurisprudencial dos julgados das Turmas do Supremo Tribunal

Federal relacionados à matéria em discussão, proferidos desde a data da publicação da Resolução nº 344/2022 do TCU (11/10/2022), até março de 2025.

1. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - BREVE PANORAMA HISTÓRICO E JURISPRUDENCIAL.

A prescritibilidade da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória da Fazenda Pública, assim como a decorrente de condenação proferidas pelo Tribunal de Contas da União, constitui matéria de recorrente discussão na seara doutrinária e jurisprudencial.

Dois aspectos relevantes da temática e que, em parte, se relacionavam com a imprescritibilidade prevista na parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, foram superadas pelo STF com o julgamento dos Temas de Repercussão Geral nº 666 ("*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*") e nº 899 ("*A pretensão de ressarcimento ao erário baseada em decisão do TCU é prescritível*"). Muito embora a partir desses julgados tenha se consolidado o entendimento quanto à prescritibilidade quinquenal da pretensão executória de julgados do Tribunal de Contas da União, na linha do que se anunciou na introdução, ainda remanescem consideráveis discussões junto à Suprema Corte Brasileira sobre a prescrição da fase pré-processual, ou seja, da fase interna de apuração dos fatos no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Considerando a inexistência de lei em sentido estrito disciplinando a matéria, aliado ao fato de que o entendimento firmado no julgamento do Tema 899 limitou-se à fase executória dos acórdãos do Tribunais de Contas, a jurisprudência do STF passou a utilizar como parâmetro as regras dispostas na Lei nº 9.873/99, que trata do prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia. Nesse sentido, exemplificativamente, pode se referir o julgamento do Mandado de Segurança nº 36.054 AgR, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, oportunidade em que se assentou que "*a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999*"[2] [3].

O artigo 2º do citado instrumento normativo traz as seguintes hipóteses de interrupção da prescrição:

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.

Atento a esse cenário e curvando-se ao entendimento jurisprudencial que se consolidou, o Tribunal de Contas da União editou em 11 de outubro de 2022 a Resolução nº 344, que no seu artigo 5º praticamente repetiu as 04 (quatro) causas interruptivas previstas no artigo 2º, da Lei nº 9.873/99.

Além disso, previu expressamente no parágrafo primeiro do seu artigo quinto, a possibilidade de a interrupção ocorrer mais de uma vez.

Eis o teor dos dispositivos:

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.
(grifo nosso)

Posteriormente, em 13 de março de 2024, o TCU editou a Resolução nº 367, que trouxe alterações pontuais à Resolução nº 344/2022, especialmente no que diz respeito ao trânsito em julgado e à cobrança executiva, aos marcos interruptivos objetivos e subjetivos, ao termo inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente e à interrupção do prazo prescricional por atos de apuração praticados em processos diversos.

Cumprе destacar, que os dispositivos discutidos no presente artigo (artigo 2º e parágrafo primeiro) não sofreram alteração, razão pela qual este artigo não aprofundará as alterações trazidas por esta última Resolução.

No entanto, é preciso enfatizar que a definição adequada do arcabouço normativo aplicável para as regras prescricionais da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, demandam uma análise prévia do regime jurídico ao qual se submete a Corte de Contas no exercício dessas pretensões.

A partir daí, será possível inferir se as regras específicas de interrupção do prazo prescricional previstas na Resolução nº 344/2022 do TCU, em especial, sobre a possibilidade de a interrupção ocorrer mais de uma vez, encontram-se, de fato, alinhadas ao regime jurídico atribuído à Corte de Contas.

Em outras palavras, o regime jurídico aplicável e as conclusões daí advindas irão indicar se sobre a matéria deve prevalecer a regra especial prevista no artigo 2º, da Lei nº 9.873/99, regulamentada pela Resolução nº 344/22 do TCU, ou a regra geral prevista no artigo 202 do Código Civil.

Cumprе-nos antecipar que, atualmente, há dissenso jurisprudencial sobre o tema no âmbito do STF. A despeito da existência de decisões admitindo as diferentes causas de

interrupção da prescrição, como por exemplo no MS nº 39.167/DF, de relatoria do ministro Flávio Dino e do MS nº 38.734/DF, de relatoria do Ministro André Mendonça, existem decisões em sentido contrário, à exemplo das proferidas no MS nº 38.790/SC e MS nº 38.627/DF, ambos de relatoria do ministro Gilmar Mendes, ao argumento de que, nesses casos, deve-se respeitar a segurança jurídica e o princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional, previsto no artigo 202 do Código Civil.

Anunciado esse panorama jurisprudencial e divergências sobre o tema, no próximo tópico abordaremos o regime jurídico aplicável à Corte de Contas no exercício de sua pretensão punitiva e ressarcitória.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO EXERCÍCIO DE SUA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA, PREVISTAS NO ARTIGO 71, INCISOS II E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O Tribunal de Contas exerce papel fundamental no Estado Democrático de Direito em auxílio ao Congresso Nacional, especialmente no exercício do controle externo e na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 prevê, dentre outras, a competência do TCU para o julgamento das contas dos gestores públicos envolvendo a utilização de bens ou valores públicos da administração direta ou indireta (art. 71, II) e a aplicação de sanções em casos de ilegalidade ou irregularidade nas contas prestadas (art. 71, VIII).

Cumprido destacar, que nesses casos a atuação do Tribunal alcança 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, assumam obrigações de natureza pecuniária, consoante aduz o parágrafo único do artigo 70 da CF.

No Brasil, a fiscalização tornou-se um princípio essencial na atuação da Administração Pública Federal com a reestruturação administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nos termos do seu art. 6º, inciso V. Conforme os arts. 13 e 14 da mencionada norma, tal controle deveria ser realizado em todas as instâncias e em todas as entidades da Administração Federal, de maneira eficiente e considerando os custos e os riscos inerentes às atividades sob supervisão.

Destarte, o Tribunal de Contas da União exerce função de controle das atividades administrativas e de gestão de recursos e bens do Estado, na medida em que o texto constitucional lhe confere verdadeiro poder de *enforcement*, ou seja, de impor consequências jurídicas ou sanções às condutas consideradas irregulares. Exerce, portanto, parcela do poder estatal por deferência da própria Constituição.

Além disso, a função de controle exercida pelo TCU está intrinsecamente relacionada ao conceito de *accountability*, essencial para a governança pública democrática, na medida em que atua como órgão fiscalizador da administração pública, garantindo a transparência, a legalidade e a eficiência no uso dos recursos públicos.

José dos Santos Carvalho Filho enfatiza esse aspecto do controle ao assinalar que a fiscalização está associada a um poder de revisão que consiste na possibilidade “*de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo*”[4].

Por seu turno, a forma de atuação e estrutura da Corte de Contas são regulamentadas pela sua Lei Orgânica, Lei nº 8.443/92, que em seu artigo 4º dispõe que “*O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência*”.

Cumpre destacar, que as competências de julgar contas de gestores e aplicar sanções são reiteradas no artigo 1º, incisos I e IX, do citado normativo[5].

Sobre a competência sancionatória da Corte de Contas, dispõem os artigos 19 e 57, da Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

(...)

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

Logo, não se pode negar a existência de autorização constitucional e legal para o exercício, pelo TCU, de suas competências, atuando como verdadeiro auxiliar do Estado, no exercício do seu dever de fiscalização e proteção do patrimônio público.

Descrito o panorama normativo que legitima a atuação do TCU, é importante identificar o regime jurídico ao qual se submete à Corte de Contas quando julga as contas dos gestores públicos e aplica sanções em caso de constatação de irregularidades.

Isso porque, o regime jurídico ao qual o Órgão se submete, necessariamente, identificará qual o diploma legal terá aplicabilidade em caso de questionamento judicial dos acórdãos prolatados, sobretudo no tocante aos aspectos envolvendo a prescrição.

Com base em tudo o que foi exposto e, em especial, da relevância da atuação Corte de Contas no exercício de seu poder de controle, não nos parece adequado afirmar que sua atividade punitiva, frise-se, no exercício de parcela do poder punitivo estatal, possa ser colocada no mesmo patamar jurídico das relações existentes entre particulares, a justificar a aplicação das normas do Código Civil sobre os prazos prescricionais.

Conforme pontuado, ao aplicar por exemplo uma sanção de multa por irregularidades nas prestações de contas, a Corte age em substituição da própria Administração Pública

Federal no exercício de seu *jus puniendi*, semelhante ao que ocorre com o Poder Judiciário quando julga um processo criminal ou uma ação de improbidade administrativa.

Por essa razão, é possível dizer que o Tribunal de Contas detém verdadeira jurisdição administrativa, passível obviamente de ser revista pelo Poder Judiciário em caso de comprovação de ilegalidades.

A propósito, no Brasil é ampla a possibilidade de revisão judicial das decisões da administração pública e, portanto, também do TCU, lembrando que o controle judicial recai sobre aspectos da legalidade ou constitucionalidade das decisões administrativas.

Como pontuam Sundfeld, Câmara, Monteiro e Rosilho[6]:

“(…)

A decisão do TCU é estritamente técnico-jurídica; não decorre de análise de mérito administrativo (de conveniência ou oportunidade), tampouco de juízo técnico-científico (discricionabilidade técnica).

As decisões condenatórias do TCU estão amplamente sujeitas à revisão judicial, pois o campo próprio do Judiciário é justamente o técnico-jurídico. Eventual anulação judicial dessas decisões administrativas só pode ser motivada por aspectos jurídicos, ou seja, por um juízo de legalidade (técnico-jurídico). A análise de legalidade pode abranger o processo e o conteúdo das decisões do TCU em sua integralidade. Não há margem para atuação discricionária deste Tribunal ao avaliar a regularidade de um contrato ou a existência de dano suportado pela administração pública. (...)”

Importante, ainda, colacionar a conclusão trazida por Buzaid[7]:

“(…)

Em suma, quando o Tribunal de Contas acompanha e fiscaliza, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; e quando julga a legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões, - é órgão auxiliar do Congresso. Mas quando julga as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores de entes autárquicos, — é corporação administrativa autônoma. Suas decisões, transitadas em julgado, podem ser revistas pelo Poder Judiciário, que as acatará, não como se emanassem dos próprios juízes deste, mas enquanto forem conformes à lei.”

Sobre a competência do TCU, o STF no julgamento da Reclamação nº 51.466 AgR/DF, publicado em 06/04/2022, de relatoria da ministra Rosa Weber, assim pontuou:

“(…)

22. Como explicitado pelo Ministro Sepúlveda Pertence ao exame do MS 23.550/DF, o Tribunal de Contas da União exerce função quase jurisdicional, mas com ela não se confunde. Tanto assim que se admite a impetração de mandado de segurança contra ato do TCU perante esta Corte (art. 102, I, d, CF) e/ou a impugnação de suas deliberações nas instâncias ordinárias por meio dos procedimentos próprios.

23. O fato de não caber reclamação constitucional que invoca paradigma de repercussão geral contra deliberação do TCU não afasta a Corte de Contas do controle jurisdicional desta Corte. O que se está a afirmar é a inviabilidade de manejo do instrumento reclamatório, sem prejuízo, no entanto, de utilização de outros instrumentos processuais.(...)”

Já sobre a prescrição no âmbito interno de apuração pelo Tribunal de Contas, Alves e Zymler trazem importante observação[8]:

“Ela denota a inércia do titular de determinado direito, ou, na perspectiva do processo de controle externo, do tribunal de contas competente, que age em substituição à Administração Pública no impulsionamento da pretensão de reaver prejuízos causados ao Erário na gestão de bens e recursos públicos e de aplicar sanções em virtude da violação da legislação pertinente. Tal pretensão é detida pelo Estado e exercida perante a própria Corte de Contas no âmbito do controle financeiro.”

A partir dessas ponderações soa como inconteste que a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício de seu poder fiscalizatório e sancionatório deve ser regida por normas de direito público. Por com sequência, somente de forma subsidiária, ou seja, quando inexistirem normas de direito público, é que a esta atividade serão aplicáveis as regras gerais previstas no Código Civil.

E como existe norma especial que rege a pretensão punitiva do Estado, no caso a Lei nº 9.873/99, prevendo especificamente diferentes e sucessivas hipóteses de interrupção do prazo prescricional, entendemos que tal regra deve ser integralmente aplicável à fase de apuração dos processos de Tomada de Contas, sob pena de violação do princípio da especialidade.

Rememore-se que, conforme pontuado em reiteradas decisões do STF, a Lei nº 9.873/99 é aplicável integralmente não só no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta, como também aos processos de Tomada de Contas do TCU, incluindo-se aí os artigos que tratam das diferentes hipóteses de interrupção do prazo prescricional.

É dizer, enquanto não editada lei específica sobre a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, a solução mais razoável é a aplicação da norma que regula a prescrição na Administração Pública Federal, da qual o TCU faz parte.

Do mesmo modo, na medida em que a Resolução nº 344/2022 do TCU repete em seu artigo 5º as causas interruptivas previstas no artigo 2º da Lei nº 9.873/99, não nos parece correta a possibilidade de afastamento de suas regras, com base na norma geral prevista no Código Civil. Daí porque, no ponto, parece inadequado falar que a Resolução do TCU se desborda em ilegalidade, na medida em que outorga um tratamento infralegal em conformidade com os preceitos trazidos em Lei Federal.

3. ATUAL PANORAMA JURISPRUDENCIAL SOBRE A MATÉRIA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

Conforme pontuado, o cenário jurisprudencial formado após a edição da Resolução nº 344/2022 do TCU encontra-se dividido no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

A matéria, contudo, ainda não foi apreciada pelo Plenário da Corte, tampouco submetida a algum tipo de julgamento sob a sistemática de recursos repetitivos.

Nas Turmas existe uma dissonância, sendo que a maioria da 2ª Turma, liderada pelo Ministro Gilmar Mendes, tem decidido pelo afastamento dos diferentes marcos interruptivos previstos na Resolução nº 344/2022 do TCU e aplicabilidade do princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional, com fulcro na regra geral prevista no artigo 202 do Código Civil.

Nesse sentido, foram os julgamentos nos MS nº 38.790/SC, MS nº 38.627/DF, MS nº 39.095, MS nº 37.941/DF e MS nº 38.147/DF.

Conforme entendimento do Ministro Gilmar Mendes, relator da maioria dos acórdãos citados:

“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, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro”^[9].

Além disso, defende que a Resolução nº 344/2022 do TCU, muito embora tenha logrado êxito em solucionar de maneira eficaz a problemática relativa à falta de previsão legal específica do lapso prescricional a ser observado pelo TCU, ensejou, em alguns casos, o retorno, por vias transversas, da inaceitável (e já refutada) tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

Por esses motivos, em todos os procedentes citados, afastou-se a regra prevista no artigo 2º e parágrafo primeiro da Resolução TCU nº 344/2022 e reconheceu-se a prescrição da pretensão punitiva e/ou ressarcitória, com base no princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional.

A título de exemplo, assim dispõe a ementa do MS nº 38.147/DF:

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 INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 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 5.509 e RE-RG 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 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 as 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 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 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 desprovido. (MS 38147 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 29-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-07-2024 PUBLIC 02-07-2024) (*grifo nosso*)

Nesse mesmo sentido, foi o entendimento do Ministro Nunes Marques no MS nº 37.173/DF, julgado por decisão monocrática em 07/08/2024, confira-se:

“(…)

Ora, se a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro, não é lógico, tampouco razoável, admitir que um prazo possa ser interrompido infinitas vezes, bastando, para isso, a configuração de uma das causas previstas na Lei n. 9.873/1999 e na Resolução n. 344/2022/TCU. Fosse assim, um processo administrativo talvez tramitasse por 5, 10, 20, 30 anos, ou mais, fazendo surgir situação de incerteza para cidadãos e empresas submetidos aos processos administrativos de apuração, cobrança e aplicação de multas.

Dito de outra forma, até em homenagem ao princípio da segurança jurídica, é necessária uma limitação temporal para o exercício do direito de pleitear o ressarcimento.

Desse modo, adiro à tese da unicidade de interrupção do prazo prescricional, com fundamento na ideia de prescritibilidade da pretensão ressarcitória e punitiva do Tribunal de Contas da União. (*grifo nosso*) (...)

O Ministro Edson Fachin, que até então vinha decidindo pela aplicabilidade integral dos marcos interruptivos previstos na Lei nº 9.873/99, aparentemente refluíu do seu entendimento e curvou-se à tese defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, conforme

decisão monocrática proferida em 14/02/2024, no julgamento do MS nº 39.523/DF, confira-se:

“(…)

Nesse contexto, vale salientar que a Segunda Turma desta Corte, ao julgar o MS 37.941 AgR, entendeu pela aplicação, à contagem do prazo prescricional nos processos em trâmite na Corte de Contas, do princípio da unicidade da interrupção prescricional, de modo que a interrupção da prescrição somente ocorrerá uma única vez, “de modo a afastar a verificação, na prática, de inaceitável imprescritibilidade das ações de tomada de contas”. Na ocasião, fiquei vencido, mas curvando-me ao entendimento da maioria, passo à análise do prazo prescricional à luz da referida orientação. (grifo nosso) (...)”

Do mesmo modo, o Ministro Dias Toffoli, que também vinha decidindo pela aplicabilidade integral dos marcos interruptivos da Lei nº 9.873/99, à exemplo do voto prolatado nos Embargos de Declaração no MS nº 39.847/DF, julgado em 26/08/2024, aparentemente mudou seu entendimento, passando a acompanhar a maioria dos ministros da 2ª Turma. Esse foi o entendimento firmado no julgamento do MS nº 39.815/DF, julgado em 18/10/2024, senão vejamos:

“(…)

Conforme declinado no *decisum* mediante o qual deferi a liminar, entre a instauração da tomada de contas, em 9/11/01 (data que marcou o conhecimento da infração pela Administração) e a citação do impetrante em 9/9/15 – único marco interruptivo de caráter pessoal –, transcorreram quase 14 anos, o que revela a prescrição da pretensão punitiva estatal.

A propósito, reitero que, admitir-se tal elastecimento do prazo relativo à pretensão punitiva estatal equivaleria, na prática, à imprescritibilidade da ação fiscalizatória e ressarcitória dos órgãos de controle, o que não encontra ressonância nos princípios da previsibilidade e da segurança jurídica, orientação firmada em diversos precedentes nesta Suprema Corte. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados: (grifo nosso) (...)”

A aplicação do princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional também possui defensores no campo doutrinário.

No recente artigo publicado com o título “A Aplicação da Prescrição no TCU: Desafios Práticos à Luz da Jurisprudência do TCU”^[10], defendeu-se a tese da unicidade da interrupção do prazo prescricional, ao argumento de que a aplicação ilimitada de causas interruptivas geraria insegurança jurídica e fomentaria a morosidade das apurações e responsabilidade na esfera administrativa.

Ademais, pontuou-se que além do Código Civil, outros dispositivos legais trazem previsão expressa de que a prescrição somente pode ser interrompida uma única vez, a exemplo dos Decretos nº 20.910/32 e nº 4.597/1942, de sorte que a aplicação dos marcos interruptivos previstos na Lei nº 9.873/99 representaria verdadeira afronta à Constituição Federal, confira-se:

“(…)

Isso, como apontado nos precedentes nesse sentido, gera insegurança jurídica e colabora com a morosidade das apurações de responsabilidade na esfera administrativa.

Muito embora a Lei nº 9.873/1999 seja omissa nesse ponto, outros diplomas legais, que versam sobre questões análogas, trazem previsão expressa de que a prescrição somente é interrompida uma vez.

A ausência de previsão legal específica exige uma interpretação sistemática e por analogia.

É o caso, por exemplo, do Decreto 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal de dívidas passivas dos entes da Fazenda Pública. O artigo 8º do referido Decreto diz, expressamente, que a prescrição somente pode ser interrompida uma vez.

Também é o caso do Decreto 4.597/1942, que dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública, e traz, no artigo 3º, que a prescrição somente pode ser interrompida uma vez.

O Código Civil também diz isso no já citado artigo 202.

Exsurge daí a importância de que as normas que compõem o ordenamento jurídico pátrio sejam interpretadas como partes integrantes de um complexo unitário harmônico.

Se a Constituição Federal considera a prescritibilidade como regra e existem outros diplomas trazendo a unicidade da interrupção da prescrição, a manutenção do entendimento de que cada inciso do artigo 2º da Lei nº 9873/1999 tem aplicação independente, indiscriminada e acumulativa, representa uma afronta. *(grifo nosso) (...)*”

A despeito de tais compreensões que endossam a aplicabilidade dessa tese, é importante destacar, contudo, que o entendimento da 2ª Turma do STF não é unânime. O que se percebe é que todos os acórdãos sobre a matéria foram julgados em sessão virtual e decididos por maioria dos votos, restando vencido o Ministro André Mendonça.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 38.400/DF, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, houve relevante discussão sobre a matéria no Voto Vogal do Ministro André Mendonça, no sentido do afastamento da regra prevista no artigo 202 do Código Civil e prevalência da integralidade das regras de interrupção prevista no artigo 2º, da Lei nº 9.873/99, sobretudo por se tratar de regra especial.

Em suma, o Voto Vogal pontuou que o Tribunal de Contas, no exercício do poder sancionador previsto no artigo 71, VIII, da CF, exerce função sancionadora semelhante ao que ocorre, por exemplo, nos casos envolvendo Atos de Improbidade Administrativa (artigo 23, §4º, da Lei nº 8.429/92, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21[11]), e nos próprios casos envolvendo infrações penais comuns, em que o Código Penal estabelece em seu artigo 125, §5º[12], diferentes causas interruptivas da prescrição.

A partir desse raciocínio, o Ministro pontua que a existência de norma especial no artigo 2º, da Lei nº 9.873/99, regulamentado pela Resolução nº 344/2022 do TCU, afastaria o princípio geral da unicidade da interrupção do prazo prescricional prevista no artigo 202 do Código Civil, aplicável nas relações entre particulares.

Eis as considerações elencadas pelo Excelentíssimo Ministro:

“(…)

6. Nesse sentido, e nada obstante os fundamentos lançados pelo eminente Relator, bem como os precedentes por Sua Excelência invocados, mantenho a compreensão no sentido de que o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, por se tratar de regra especial, escapa ou excepciona a regra geral disposta no art. 202 do Código Civil, o qual prevê que a prescrição somente pode ser interrompida uma única vez. É dizer, como a prescrição, no âmbito do processo de tomada de contas do TCU, é regrada pela especial Lei nº 9.873, de 1999, poderá ser interrompida várias vezes, sempre que ocorrer algum dos eventos previstos no seu art. 2º.

7. Anoto, nessa linha, que **a possibilidade da ocorrência de várias interrupções da prescrição não é tema reservado unicamente ao processo de tomada de contas do TCU, regida pela especial Lei nº 9.873, de 1999. Também na seara do direito sancionador, a Lei de Improbidade Administrativa, com a redação outorgada pela Lei nº 14.230, de 2021, deixa bem clara a possibilidade da ocorrência de múltiplas interrupções da prescrição da pretensão sancionatória, escapando, igualmente, da incidência da geral regra de unicidade da interrupção da prescrição, regulamentada pelo art. 202 do Código Civil. Sobre o tema assim dispõe a Lei nº 8.429, de 1992, em seu art. 23, § 4º:**

“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

(…)

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.”

8. Ou seja, tanto no singular regime da Lei de Improbidade Administrativa como no regime regulamentado pela especial Lei nº 9.873, de 1999, há possibilidade de várias interrupções da prescrição da pretensão punitiva, regras especiais essas cuja aplicabilidade não é afastada pela regra geral prevista no art. 202 do Código Civil. A única diferença no regime da Lei de Improbidade Administrativa é que, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto na Lei (§ 5º do art. 23 da Lei nº 8.429, de 1992).

9. Não é demais lembrar, ainda, que no âmbito do Direito Penal, nos termos dos arts. 109 ao 119 do Código Penal, igualmente se admite multiplicidade de interrupções da

prescrição, tanto da pretensão punitiva quanto da pretensão executória, sem que isso implique transformar em imprescritível uma pretensão prescritível. Assim, a regra geral prevista no art. 202 do Código Civil, que trata da unicidade de interrupção da prescrição, também não se aplica ao especial regime tratado pelo Direito Penal.

10. Daí por que, com as devidas *vênias*, divirjo do eminente Decano e Relator e reafirmo minha compreensão no sentido de que o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, por se tratar de regra especial, escapa ou excepciona a regra geral prevista no art. 202 do Código Civil. (*grifo nosso*) (...)"

A tese defendida pelo Ministro André Mendonça parece alinhar-se com a compreensão sobre o regime jurídico aplicável ao TCU no exercício de sua potestade sancionadora, como pontuado no capítulo anterior. A coexistência de diferentes causas interruptivas no âmbito da apuração de ilícitos pelo Tribunal de Contas do TCU justifica-se em razão da relevância do bem jurídico tutelado pela Corte no exercício de suas funções constitucionais previstas no Artigo 71, Incisos II e VIII, da Constituição Federal, no caso, a proteção da legalidade, legitimidade e economicidade do patrimônio público.

Note-se que os diplomas legais citados como paradigma, quais sejam, a Lei de Improbidade Administrativa e o Código Penal, igualmente, tutelam relevantes bens jurídicos, quais sejam, a probidade e moralidade públicas – no caso da Lei de Improbidade -, além da própria vida, integridade física, liberdade sexual, patrimônio público, honra, etc - no caso do Código Penal - e, provavelmente por esse motivo, a existência das múltiplas e sucessivas causas interruptivas nunca foi objeto de questionamento no judiciário.

Cumprе ressaltar, que da mesma forma que a Lei nº 9.873/99 não prevê expressamente que as causas interruptivas poderão incidir mais de uma vez, as Leis nº 8.429/92 e o Código Penal também foram silentes nesse ponto, e nem por isso se cogita que se submetam à regra geral da unicidade prevista no artigo 202 do Código Civil.

É possível, ainda, inferir que a relevância do bem jurídico tutelado, aliada à previsão expressa de diferentes causas interruptivas, trazem justamente a ideia implícita da possibilidade de sucessivas interrupções, de sorte que tanto a Lei nº 9.873/99 quanto à Resolução nº 344/2022 do TCU – na parte que replica seus dispositivos - merecem ter sua legalidade cancelada.

Não é demais rememorar que as regras do Código Civil regulam, em geral, as relações entre particulares e por tais motivos possuem aplicabilidade subsidiária nos casos em que figuram como parte os entes públicos, a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas da União no julgamento das Contas dos gestores públicos.

Destarte, diante divergência presente na 2ª Turma do STF, é importante, à luz da segurança jurídica, que a matéria seja destacada para uma discussão mais aprofundada.

Cumprе destacar, que neste ano de 2025, até o momento, foi julgado o Mandado de Segurança nº 39.910/DF, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, cuja conclusão se manteve nos mesmos moldes dos julgados anteriores, pela aplicação da tese da unicidade da interrupção do prazo prescricional, com voto divergente do Ministro André Mendonça.

Na 1ª Turma do STF, contudo, o cenário revela-se diferente, pois a unanimidade dos ministros tem entendido pela aplicação integral das normas previstas na Lei nº 9.873/99, tanto em relação ao prazo prescricional, quanto em relação aos diferentes marcos interruptivos da prescrição punitiva do Tribunal de Contas da União.

No julgamento do MS nº 38.735/DF, por exemplo, o ministro Alexandre de Moraes enfatizou a existência de diversos marcos interruptivos suficientes para afastar a prescrição intercorrente da pretensão punitiva da Corte de Contas, que evidenciaram uma análise concreta e individual da conduta praticada pelo órgão de origem, hábil e suficientes a caracterizar atos inequívocos de apuração dos fatos. Eis os fundamentos do voto do ministro:

“(…)

Com efeito, é possível observar que a Administração não se manteve inerte, tendo o Ministério do Turismo expedido diversas Notas Técnicas de Análise e Reanálise, em resposta às sucessivas manifestações e recursos formulados pelo ora Impetrante na esfera administrativa, o que evidencia uma análise concreta e individual da conduta praticada pelo órgão de origem, hábil e suficiente a caracterizar atos inequívocos de apuração dos fatos

Como bem pontuado pelo Min. RICARDO LEWANDOWSKI na decisão agravada, “desde o início da apuração dos fatos, ou seja, em 12/6/2012 (quando o responsável teve ciência expressa sobre a imputação que lhe era dirigida), até a citação na tomada de contas especial (em 2019) **houve inúmeros atos inequívocos que importaram na efetiva apuração dos fatos, os quais impediram o curso do prazo quinquenal**. Como visto, foi o próprio impetrante que, depois de receber a primeira intimação para restituição dos valores, prosseguiu apresentando inúmeros recursos e justificativas com o objetivo de desqualificar as irregularidades então identificadas” . **São, portanto, fartos os elementos que comprovam a ausência de desídia ou inércia por parte da Administração, suficientes para caracterizar a interrupção da prescrição alegada, nos termos do art. 2º, II, da Lei 9.873/99. Frise-se que entre os marcos interruptivos apontados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, não transcorreu lapso temporal de 5 (cinco) anos, motivo pelo qual não há falar em prescrição no presente caso.** (grifamos) (...)”

O julgado ficou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA LEI 9.873/1999 AO CASO. PRESCRIÇÃO NÃO CARACTERIZADA. OCORRÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Aplica-se a Lei 9.873/1999 aos casos analisados pelo Tribunal de Contas da União no que se refere à prescrição e aos seus marcos interruptivos. Precedentes de ambas as Turmas.

2. No caso concreto, o marco inicial da contagem do prazo prescricional se deu em 23/08/2011, tendo ocorrido os seguintes atos de apuração dos fatos investigados: 12/06/2012 - Ofício do Ministério do Turismo comunicando a Fundação Cultura Cidade de Aracajú (FUNCAJU), da qual o Impetrante era Presidente à época, a respeito da glosa de despesas feita por ocasião da análise da prestação de contas final do Convênio; 08/05/2013 - Ofício do Ministério do Turismo comunicando a manutenção da reprovação da prestação de contas, em resposta ao Recurso Administrativo Hierárquico do ora Impetrante; 24/09/2014 - Ofício do Ministério do Turismo comunicando a manutenção da reprovação da prestação de contas, em resposta à nova manifestação administrativa do ora Impetrante; 06/03/2017 - Ofício do Ministério do Turismo comunicando o Impetrante a respeito do indeferimento de seu Pedido de Reconsideração, bem como sobre a manutenção da reprovação da prestação de contas do Convênio 754027/2010; 11/09/2018 - Relatório de Auditoria 873/2018, apresentado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; 17/06/2019 - Citação do Impetrante na Tomada de Contas Especial; 25/08/2020 - Condenação do Impetrante pelo Acórdão 8993/2020-TCU-2ª Câmara.

3. A ocorrência de vários atos inequívocos de apuração dos fatos pelos órgãos competentes evidencia a incidência de diversos marcos suficientes para interromper a alegada prescrição, na forma do art. 2º, II, da Lei 9.873/1999.

4. Sendo inexistente o direito líquido e certo alegado pela parte e, conseqüentemente, não havendo qualquer comprovação de ilegalidade flagrante, é inviável a presente ação mandamental. 5. Agravo Interno a que se nega provimento.

(MS 38735 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 27-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-05-2024 PUBLIC 03-06-2024)

No mesmo sentido, foi entendimento dos ministros Flavio Dino, Cristiano Zanin, Luis Fux, e Carmem Lúcia no julgamento do MS nº 39.167/DF; MS nº 34.705/DF AgR; MS nº 38.763/DF AgR e MS nº 38.660/DF AgR, respectivamente.

Além disso, o atual Presidente do STF, Ministro Luis Roberto Barroso, também tem precedentes de sua relatoria entendendo pela aplicabilidade da chamada regra especial sobre os marcos interruptivos previstos na Lei nº 9.873/99. A título de exemplo, no julgamento do MS nº 38.783/DF^[13] sustentou que o art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, sendo que no caso em análise, foram verificadas várias causas interruptivas do lapso prescricional, suficientes para afastar a inércia da Corte de Contas.

Assim, salvo se sobrevier alteração de entendimento por algum Ministro, atualmente temos o seguinte cenário de entendimento no STF:

Destarte, embora a posição da maioria dos ministros revele-se no sentido da aplicabilidade integral e sucessiva das diferentes causas interruptivas da prescrição previstas na Lei nº 9.873/99, regulamentada pela Resolução nº 344/2022 do TCU, a divergência existente entre as duas Turmas do STF demanda a afetação da matéria pelo Plenário da Corte, sob a sistemática dos recursos repetitivos (artigo 1.036 do CPC) ou por outras vias previstas regimentalmente, visando outorgar maior segurança jurídica na temática e uniformização de entendimento em todo o Poder Judiciário.

Isso porque a conclusão adotada pela Corte não só atingirá milhares de ações judiciais em trâmite nas diferentes instâncias da Justiça Federal, como também será fundamental na execução da política de recuperação de ativos realizada pelos órgãos de representação judicial da União suas Fundações e Autarquias Federais.

CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a aplicabilidade das regras prescricionais previstas na Resolução nº 344/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU) à luz do regime jurídico pertinente e do panorama jurisprudencial vigente no Supremo Tribunal Federal (STF). A discussão revelou um embate entre a aplicação da Lei nº 9.873/99, que prevê múltiplas causas interruptivas da prescrição, e a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional, estabelecido pelo artigo 202 do Código Civil.

A análise do regime jurídico aplicável ao TCU demonstrou que a Corte de Contas exerce função fiscalizatória e sancionadora em substituição à Administração Pública, o que justifica a incidência de normas de direito público no âmbito de sua atuação. Sob essa perspectiva, a previsão de múltiplas interrupções do prazo prescricional na fase de apuração dos processos de tomada de contas se mostra coerente com a necessidade de garantir a eficácia da fiscalização do uso de recursos públicos.

Ademais, demonstrou-se que o fato de a Resolução nº 344/2022 do TCU ter praticamente replicado as diferentes causas de interrupção do prazo prescricional previstas na Lei nº

9.873/99, aliada à ausência de previsão legal específica sobre o tema e, sobretudo, à relevância do bem jurídico tutelado pelo TCU no exercício de seu poder fiscalizatório e sancionatório previsto nos artigos 71 incisos II e VIII da CF, seriam suficientes para cancelar a legalidade da Resolução, à exemplo do que acontece com outros diplomas normativos como a Lei de Improbidade Administrativa e o Código Penal. Em verdade, a previsão de múltiplos marcos interruptivos de prescrição na Lei nº 9.873/99 deixa implícita a ideia sobre a possibilidade de ocorrência de mais de uma interrupção. Por isso, ao que nos parece, referida Resolução do TCU não padece de vício de ilegalidade. Muito pelo contrário, ela tão somente deixa expresso ou clara a vontade do legislador ordinário.

O estudo também evidenciou um cenário jurisprudencial fragmentado no STF, com a 1ª Turma unanimemente reconhecendo a validade da aplicação das regras previstas na Lei nº 9.873/99, enquanto a 2ª Turma, em sua maioria, adota a tese da unicidade da interrupção prescricional, com base no artigo 202 do Código Civil. Essa divergência reforça a necessidade de que a matéria seja afetada ao Plenário do STF para pacificação da controvérsia, preferencialmente sob a sistemática dos recursos repetitivos.

A uniformização desse entendimento tem repercussão significativa não apenas para o funcionamento do TCU, mas também para a efetividade da recuperação de ativos pela União. Além disso, a manutenção de diferentes interpretações gera insegurança jurídica, na medida em que pode cancelar a impunidade de agentes públicos que mal geriram recursos públicos, além de trazer riscos à própria efetividade na condução dos processos administrativos de controle externo.

Assim, conclui-se que a discussão sobre a prescrição no âmbito do TCU transcende a análise meramente normativa e se insere no contexto da garantia da *accountability* e da proteção ao patrimônio público. O reconhecimento de regras claras e coerentes para a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU se mostra essencial para a estabilidade jurídica e o fortalecimento do controle exercido pela Corte de Contas, garantindo a efetividade de sua competência constitucional.

Referências

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. Processo do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Editora Forum, 2023.

BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 62, n. 2, p. 37–62, 1966. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FREITAS, Elísio de Azevedo e MARTIN, Guilherme Gonçalves. Aplicação da prescrição no TCU: Desafios práticos à luz da jurisprudência do STF, 17 nov. 2024. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/415462/aplicacao-da-prescricao-no-tcu-desafios-praticos>. Acesso em 20 de dezembro de 2024.

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

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino e SCHIEFLER, Gustavo. A aplicação da prescrição aos processos em trâmite no TCU, 31 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-31/aplicacao-prescricao-aos-processos-tramite-tcu>. Acesso em 30 de julho de 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O Valor das Decisões do Tribunal de Contas da União Sobre Irregularidades em Contratos. *Revista Direito GV*. São Paulo, volume 13, n. 3, 2017.

TESSLER, Marga Barth. O Exercício do poder de polícia e o prazo prescritivo para a aplicação da sanção administrativa depois da lei nº 9.873/99. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 01, out. 2008. Disponível em https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/marga_tessler.htm. Acesso em 28 de agosto de 2024.

VALGAS, Rodrigo. Prescrição nos Tribunais de Contas: Fim da Novela ou Cenas dos Próximos Capítulos? 26 ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-26/rodrigo-valgas-novela-prescricao-tribunais-contas/>. Acesso em 02 de setembro de 2024.

[1] Embora o artigo 202 do Código Civil não mencione expressamente que se trata de um princípio, no presente estudo adotar-se-á esta nomenclatura, considerando ser a terminologia adotada pelo STF em vários dos seus julgados.

[2] Segunda Turma, julgado em 09 de novembro de 2021 e publicado em 13 de dezembro de 2021.

[3] A Primeira Turma do STF também já manifestou entendimento no sentido de que “*aplica-se a Lei 9.873/1999 ao Tribunal de Contas da União no que se refere à prescrição e aos seus marcos interruptivos*”. Nesse sentido, exemplificativamente, cita-se o julgado do Mandado de Segurança nº 38.138 AgR, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 11 de novembro de 2021 e publicado em 18 de novembro de 2021.

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 879

[5] Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário;

(...)

IX - aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos arts. 57 a 61 desta Lei;

[6] SUNDFELD, Carlos Ari; Câmara Jacintho Arruda; Monteiro Vera; Rosilho André. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. Revista Direito GV, v. 13, n. 3, p. 866-890, 2017.

[7] Buzaid Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 62, n. 2, p. 37-62, 1966. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>.. Acesso em: 30 mar. 2025.

[8] ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. Processo do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, p. 513.

[9] MS 38147 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 29-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-07-2024 PUBLIC 02-07-2024.

[10] FREITAS, Elísio de Azevedo e MARTIN, Guilherme Gonçalves. Aplicação da prescrição no TCU: Desafios práticos à luz da jurisprudência do STF, 17 nov. 2024. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/415462/aplicacao-da-prescricao-no-tcu-desafios-praticos>. Acesso em 20 de dezembro de 2024.

[11] Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

(...)

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

[12] Art. 125. A prescrição da pretensão punitiva, salvo o disposto no § 1º deste artigo, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

(...)

§ 5º O curso da prescrição da ação penal interrompe-se:

I - pela instauração do processo;

II - pela sentença condenatória recorrível.

II – pela sentença condenatória ou acórdão condenatório recorríveis;

III – pelo início ou continuação da execução provisória ou definitiva da pena; e

IV – pela reincidência

[\[13\]](#) MS 38783 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/nDIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023.