

Roberta Araújo Formighieri

**EXERCÍCIO DA PRETENSÃO  
SANCIONATÓRIA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
O CARÁTER REGULATÓRIO  
GERAL DA PRESCRIÇÃO NO  
ÂMBITO DAS CORTES DE  
CONTAS**



**Fortaleza-CE  
2021**

## **FICHA TÉCNICA:**

**Editor-chefe:** Vanques de Melo  
**Diagramação:** Vanques Emanuel  
**Capa:** Vanderson Xavier  
**Produção Editorial:** Editora DINCE  
**Revisão:** Os Autores

## **CONSELHO EDITORIAL:**

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)  
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)  
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)  
Ma. Roberta Araújo Formighieri  
Dr. Francisco Dirceu Barro  
Prof. Raimundo Carneiro Leite  
Eduardo Porto Soares  
Alice Maria Pinto Soares  
Prof. Valdeci Cunha

## **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

FORMIGHIERI, Roberta Araújo

EXERCÍCIO DA PRÉTENSÃO SANCIONATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CARÁTER REGULATÓRIO GERAL DA PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS

Fortaleza – Ceará. Editoras DINCE, 2021 – 80p.; Impresso

**ISBN: 978-65-5740-078-4**

**DOI 10.29327/761589**

---

1. Direito Público. 2. Administração Pública. I. Estrutura Pública

---

## **NOTA DA EDITORA**

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

## **Impresso no Brasil**

Impressão gráfica: **DIN.CE**

## **CENTRAL DE ATENDIMENTO:**

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)  
Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

## **AGRADECIMENTOS**

Independente da extensão, todo trabalho depende do apoio e do estímulo de várias pessoas. A presente obra coletiva, união dos esforços dos autores, que buscam incansavelmente por conhecimento e amam o debate, não foge à regra.

A disposição de tempo, bem como as demais condições necessárias à realização desta criação, impõe reconhecimento e imprescindíveis agradecimentos.

Desta feita, agradecemos a Deus, pela graça da vida, pela saúde, e pela permissão de vivermos nossos planos; aos nossos familiares, por todo o amor, suporte, e pelo incentivo que sempre dispensaram aos nossos estudos; aos nossos amigos, pela compreensão das nossas ausências; e a todos aqueles que, de algum modo, são fontes de inspiração para a nossa frequente busca por crescimento pessoal e profissional.

**Daniel Pedro Lima de Araújo da Conceição**

**Igor Saulo Ferreira Rocha Assunção**

**Juliana Souza do Amaral**

**Lorena Brasileiro Catunda**

**Luiz Eduardo Mendes**

**Renata Resende Riquette Manes**

**Roberta Araújo Formighieri**

**Roosevelt Oliveira de Melo Neto**

**ORGANIZADORES E AUTORES**



# APRESENTAÇÃO

Com o objetivo de analisar peculiaridades de algumas questões institucionais da estrutura da administração pública, sob a coordenação de Roberta Araújo Formighieri, os autores realizaram pesquisas legislativa, doutrinária e jurisprudencial, além de lançar mão da vasta experiência atuando em diversos setores da administração pública ou, ainda, litigando em desfavor da administração pública.

Os estudos intentaram analisar questões como requisição administrativa, prescrição da pretensão sancionatória, controle dos atos administrativos, delegação do poder de polícia, interrupção de serviços públicos, competência concorrente para legislar sobre proteção ambiental e seus limites e a influência do regime diferenciado de contratações na nova lei de licitações

O primeiro artigo analisou o exercício da ação sancionatória pela Administração Pública, investigando-se a fixação das teses sobre a matéria referentes aos Temas 666, 897 e 899 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, no tratamento da prescrição no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque nas pretensões de ressarcimento ao erário, especialmente a regulação geral da prescrição pela Lei Federal nº 9.873/1999 e sua aplicação aos Tribunais de Contas.

O segundo artigo debruçou-se sobre os chamados Serviços Públicos, com suas várias classificações, tendo como foco as principais características e modo de prestação dos Serviços Públicos no Brasil sobretudo nas

recentes decisões dos Tribunais Superiores a respeito da possibilidade de sua interrupção, inclusive no atual cenário da pandemia da COVID-19, bem como os conflitos de competência entre entes federativos relacionados ao tema.

O terceiro artigo analisou os fundamentos do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.782/MG, a respeito da delegabilidade do poder de polícia às pessoas jurídicas de direito privado integrantes de Administração Pública indireta, abordando os conceitos de poder de polícia e as teorias existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a temática. Ainda, faz-se a análise dos principais argumentos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para rebater os fundamentos daqueles que defendem a impossibilidade de delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública indireta.

O quarto artigo analisou o Controle Judicial sob a atividade administrativa do Estado, à luz do Estado Democrático Constitucional. Especificamente, buscou-se verificar se o mérito do ato administrativo pode ser alcançado por essa espécie de fiscalização e, caso possível, em qual medida e sob quais fundamentos.

O quinto artigo abordou a convivência harmônica entre a competência concorrente para legislar sobre proteção ambiental e a competência legislativa municipal de ordenação do espaço urbano, averiguando seus limites, e pesquisando sobre os entendimentos e balizas traçadas pelo Supremo Tribunal Federal ao ser instado a se manifestar sobre a matéria.

O sexto artigo discorreu sobre o Regime Diferenciado de Contratações, que disciplina um procedimento licitatório com novidades em relação à legislação vigente com o objetivo de imprimir celeridade e trazer maior eficiência às contratações públicas, abordando-se seus aspectos gerais, e os pontos inovadores e peculiaridades do RDC, cuja aplicação representa um importante esforço em prol da modernização e eficiência dos certames licitatórios, comparando sua redação originária com a prevista pela nova Lei de Licitações.

O sétimo artigo identificou os aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais quanto à possibilidade, ou não, de utilização do instituto da Requisição Administrativa pela União, no que tange a bens e serviços de titularidade pública dos demais entes da federação, abordando-se o entendimento exarado em Ação Cível Originária (ACO) 3463/SP, que tratou da ilegalidade da requisição pela União dos insumos relacionados à saúde do estado de São Paulo, importante decisão relacionada ao pacto federativo e à federação cooperativa adotada pelo Brasil.

O oitavo artigo fez uma abordagem sobre os sistemas de controle dos atos administrativos nas famílias de direito romano-germânico e no *Common Law*. Foram estudados os conceitos, a história e as características de cada uma dessas famílias de direito, com o fim de compreender melhor o funcionamento do sistema de controle da administração pública. Foram analisados o Sistema de Jurisdição Única ou Sistema Inglês, originário da família da *Common Law* e o Sistema do Contencioso Administrativo ou Sistema Frances, originário da família romano-germânica.

Ao final, percebeu-se que os artigos individualmente elaborados são complementares, razão pela qual os autores concluíram pela viabilidade da união dos estudos realizados e a publicação sob a forma de livro.

Desta feita, o resultado foi esta obra, fruto de um trabalho coletivo, cujos participantes anseiam, sem a pretensão de desenvolvimento profundo, tão pouco esgotamento do tema, promover reflexões e debates sobre o tema, tão atual e indiscutivelmente caro a toda a sociedade.

**Organizadores e Autores**



# SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS ..... 3

APRESENTAÇÃO ..... 5

EXERCÍCIO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CARÁTER  
REGULATÓRIO GERAL DA PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO  
DAS CORTES DE CONTAS..... 11



# **EXERCÍCIO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CARÁTER REGULATÓRIO GERAL DA PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS**

*EXERCISE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION'S  
PURPOSE OF SANCTIONING AND THE GENERAL  
REGULATORY CHARACTER OF THE PRESCRIPTION  
IN THE CONTEXT OF COURTS OF ACCOUNTS*

**ROBERTA ARAÚJO FORMIGHIERI<sup>1</sup>**

**DOI** [10.29327/761589](https://doi.org/10.29327/761589)

## **RESUMO**

O presente estudo objetiva analisar o exercício da ação sancionatória pela Administração Pública. Para tanto, investiga-se a fixação das teses sobre a matéria referentes aos Temas 666, 897 e 899 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse contexto, o trabalho pesquisa o tratamento da prescrição no ordenamento

---

<sup>1</sup>Advogada. Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR.

jurídico brasileiro, com enfoque nas pretensões de ressarcimento ao erário, especialmente a regulação geral da prescrição pela Lei Federal nº 9.873/1999 e sua aplicação aos Tribunal de Contas. Aborda-se o entendimento doutrinário, a consolidação de entendimento em relação a prescrição sancionatória quinquenal pelo STF, STJ, MPF e Cortes de Contas estaduais, e o regime prescricional da ação sancionatória no âmbito do Tribunal de Contas da União. Por fim, explora-se o tratamento jurídico dado à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário nos processos do TCU, e pretende-se incentivar o debate acerca da observância aos prazos prescricionais e sua relação com o devido processo legal, a segurança jurídica e o princípio da eficiência. O trabalho baseou-se no método de abordagem hipotético-dedutivo, sob enfoque empírico-analítico, com estudo de caso, em que se fez uso de uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

**Palavras-chave:** Prescrição. Pretensões de ressarcimento. Administração Pública. Tribunal de Contas.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the exercise of sanctioning action by the Public Administration. Therefore, the establishment of theses on the matter referring to Themes 666, 897 and 899 of General Repercussion by the Federal Supreme Court is investigated. In this context, the work researches the treatment of prescription in the Brazilian legal system, focusing on claims for compensation to the treasury, especially the general regulation of prescription by Federal Law No. 9,873/1999 and its application to the Court of Auditors. It addresses the doctrinal understanding, the consolidation of understanding in relation to the

five-year sanctioning prescription by the STF, STJ, MPF and State Courts of Auditors, and the statute of limitations for sanctioning action within the scope of the Federal Court of Accounts. if the legal treatment given to the prescription of claim compensation to the treasury in the TCU processes, and it is intended to encourage the debate about the observance of the statute of limitations and its relationship with the due legal process, legal certainty and the principle of efficiency. The work was based on the method of hypothetical-deductive approach, under an empirical-analytical approach, with a case study, in which a qualitative approach was used, with bibliographical, legislative and jurisprudential research.

**Keywords:** Prescription. Reimbursement claims. Public administration. Audit Office.

## INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, se um direito é violado, o titular passa a ter a pretensão de buscar judicialmente a reparação do dano, seja de forma específica, seja pelo equivalente em dinheiro, dentro de um prazo previsto na lei, findo o qual se extingue a pretensão, pelo fenômeno da prescrição<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> CC, Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

---

O instituto da prescrição tem como fundamentos a pacificação social e a segurança jurídica, uma vez que se não existisse prazo para o titular do direito exercer a sua pretensão, todas as relações jurídicas seriam sempre marcadas pela incerteza e instabilidade, razão pela qual a prescrição está presente nos diversos ramos do Direito, inclusive no Direito Administrativo.

Desta feita, a regra geral no ordenamento jurídico é a de que as pretensões devem ser exercidas dentro de um marco temporal limitado, havendo, no entanto, algumas exceções explícitas no texto constitucional, nas quais se reconhece a imprescritibilidade em determinadas situações. O art. 37, § 5º da CF/88 é uma dessas exceções.

Em sua primeira parte, o dispositivo prevê que a lei deverá estabelecer os prazos de prescrição para ilícitos, praticados por qualquer pessoa (servidor ou não), e que gerem prejuízo ao erário.

Na segunda parte, o constituinte disse que não se aplica a primeira parte para as ações de ressarcimento, e que a lei não poderá estabelecer prazos de prescrição para tais ações, sendo elas, portanto, imprescritíveis. Assim, o texto constitucional é expresso ao prever a ressalva da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário.

Ressalte-se que a imprescritibilidade não vale para ressarcimento decorrente de outros ilícitos civis, devendo o § 5º do art. 37 da CF/88 deve ser lido em conjunto com

o § 4º, de forma que ele se refere apenas aos casos de improbidade administrativa. Se fosse realizada uma interpretação ampla da ressalva final contida no § 5º, isso faria com que toda e qualquer ação de ressarcimento movida pela Fazenda Pública fosse imprescritível, o que seria desproporcional.

Foi como decidiu o STF, inicialmente ao fixar a tese do Tema 666 de Repercussão Geral, em 2016, e posteriormente ao decidir sobre o Tema 897, em 2018, nos seguintes termos:

**Tema 666:** *É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.*

*Dito de outro modo, se o Poder Público sofreu um dano ao erário decorrente de um ilícito civil e deseja ser ressarcido, ele deverá ajuizar a ação no prazo prescricional previsto em lei.*

*STF. Plenário. RE 669069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 03/02/2016 (repercussão geral).*

**Tema 897:** *São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso*

*tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. STF. Plenário. RE 852475/SP, Rel. orig. Min. Alexandre de Moraes, Rel. para acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 08/08/2018.*

Diante dos entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal, a União passou a sustentar que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas seria imprescritível.

Isso porque o Tribunal de Contas, constatando ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, poderá aplicar aos responsáveis as sanções previstas na lei (art. 71, VIII, da CF/88). Assim, o Tribunal de Contas poderá aplicar multas e também determinar que o gestor faça o ressarcimento de valores ao erário (imputação de débito).

Esta decisão da Corte de Contas materializa-se por meio de um acórdão, que poderá ser executado, caso o condenado não o cumpra espontaneamente, nos termos do § 3º do art. 71 da CF/88.

Diante disso, no ano de 2020, o STF fixou a seguinte tese do Tema 899:

***Tema 899:*** *É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*



*STF. Plenário. RE 636886, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020 (Repercussão Geral – Tema 899) (Info 983 – clipping).*

Mas diante desse último entendimento, ainda remanesce uma dúvida, que se refere a qual seria o prazo prescricional aplicável no âmbito do TCU. Assim, o trabalho objetiva analisar as discussões em torno da temática, o posicionamento da doutrina e da jurisprudência pátrias, bem como o comportamento que vem sendo adotado pela Corte de Contas e as consequentes repercussões.

Trata-se de uma pesquisa pura, haja vista que tem como único fim a ampliação dos conhecimentos; e qualitativa, ao tentar identificar sua aplicação prática. Quanto aos objetivos da pesquisa, esta é apresentada na forma descritiva, posto que buscará descrever, explicar, classificar, esclarecer o problema apresentado, e exploratória, uma vez que objetiva aprimorar ideias por meio de informações sobre o tema em foco.

# 1. O EXERCÍCIO DA AÇÃO SANCIONATÓRIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A regra no Direito brasileiro é a prescrição, ou seja, em regra, as pretensões são prescritíveis. Isso se justifica em razão dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal.

O princípio do devido processo legal, em seu sentido material, garante 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.

A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB).

O § 5º do artigo 37 da Constituição Federal prescreve que “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”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> CF, Art. 37 (...)

Desse dispositivo são extraídas duas regras: 1ª) a lei deve fixar prazo prescricional para que o Poder Público proponha ações judiciais contra pessoas que causaram prejuízos ao erário; 2ª) para que o Poder Público ajuíze ações pedindo o ressarcimento do erário não há prazo prescricional. Assim, a Fazenda Pública sustentou a tese de que as ações de ressarcimento ao erário propostas em caso de ilícitos civis praticados contra o Poder Público são imprescritíveis.

Tendo em vista as divergências acerca do alcance da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, a matéria foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

### **1.1. Tema 666 da Repercussão Geral do STF: RE 669.069-RG-MG**

O Supremo Tribunal Federal, analisando o Tema 666 da Repercussão Geral, fixou a tese de que:

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

*Dito de outro modo, se o Poder Público sofreu um dano ao erário*

---

§ 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.

---

*decorrente de um ilícito civil e deseje ser ressarcido ele deverá ajuizar a ação no prazo prescricional previsto em lei".<sup>4</sup>*

A prescritebilidade é a regra no Direito brasileiro, ou seja, em regra, as pretensões indenizatórias estão sujeitas a prazos de prescrição. Para que uma pretensão seja imprescritível, é indispensável que haja previsão expressa neste sentido.

O § 5º do art. 37 da CF/88 deve ser lido em conjunto com o § 4º, de forma que ele, em princípio, se refere apenas aos casos de improbidade administrativa. Se fosse realizada uma interpretação ampla da ressalva final contida no § 5º, isso faria com que toda e qualquer ação de ressarcimento movida pela Fazenda Pública fosse imprescritível, o que seria desproporcional.

A prescrição é um instituto importante para se garantir a segurança e estabilidade das relações jurídicas e da convivência social. É uma forma de se assegurar a ordem e a paz na sociedade.

Desse modo, a ressalva contida na parte final do § 5º do art. 37 da CF/88 deve ser interpretada de forma estrita e não se aplica para danos causados ao Poder Público por força de ilícitos civis.

---

<sup>4</sup> STF. Plenário. RE 669069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 03/02/2016 (repercussão geral).

Ocorre que surgiram outros questionamentos acerca da extensão desse entendimento, como se a tese é aplicada aos casos de improbidade administrativa, o que demandou nova apreciação pelo STF.

## **1.2. Tema 897 da Repercussão Geral do STF: RE 852.475-RG/SP**

O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente.

A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.

Assim, nos autos do RE 852.475-RG/SP, ao acompanhar o voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, o Ministro Ricardo Lewandowski consignou que, em que pese a interpretação do STF no sentido de a ressalva constante do § 5º do art. 37 da Constituição ser uma exceção à regra geral da incidência da prescrição nas ações de ressarcimento, é importante ressaltar (conforme expressado no RE 669.069/MG) que a Carta Magna estabelece claramente quais são as hipóteses de imprescritibilidade.

Entretanto, ressaltou restar duvidoso o alcance da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição, sobre a qual remanescem perplexidades doutrinárias e jurisprudenciais, ainda não claramente pacificadas, como na hipótese de prática de ilícitos civis, que demanda aprofundemos sobre a prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa. Nessa toada, o Ministro Ricardo Lewandowski apontou como adequada a solução sugerida pelo o eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Em primeiro lugar, destacou que quando a Constituição quis estabelecer a imprescritibilidade, o fez de forma extrema de dúvidas, como nos casos da prática de crime de racismo e de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (vide art. 5º, XLII e XLIV, da Carta Magna).

Em segundo lugar, retomou importante contribuição do Ministro Roberto Barroso no RE 669.069/MG, em que angariou relevantes elementos históricos que permitem concluir que, embora a imprescritibilidade tenha sido cogitada no que tange às ações de ressarcimento do erário, ela foi, ao final, rechaçada, numa inequívoca e consistente opção pela prescribibilidade. E justificou a manutenção da ressalva no art. 37, § 5º, da Constituição: garantir a recepção e a aplicação das normas infraconstitucionais vigentes até

que viesse a ser promulgada a lei prevista no art. 37, § 4º, da Lei Maior.

Por fim, ressaltou que, mais do que contrapor os princípios da supremacia do interesse público ao da segurança jurídica, a imprescritibilidade suprime o direito ao devido processo legal e, especialmente, ao da ampla defesa, uma vez que a eventual prevalência do entendimento pela imprescritibilidade acarretaria o dever de cada cidadão de guardar eternamente comprovantes os mais diversos de seus negócios jurídicos com a Administração, o que evidentemente seria inviável e comprometeria o direito à defesa dos cidadãos.

Assim, não é só uma questão de segurança jurídica ou de garantia de direitos ou interesses particulares. É também o da Justiça, abrigando dilemas inerentes ao interesse público primário.

Esta tese foi inicialmente defendida por Emerson Gabardo, Professor Titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como aliás destacou a Ministra Cármen Lúcia no RE 669.069/MG, para quem:

*... é importante rememorar que o tempo é um condicionante fundamental da realidade dos homens e várias de suas relações têm início ou se encerram em razão de seu decurso. Embora se tenha*

*conferido, historicamente, muito valor ao fator espaço, notadamente em decorrência da firmação dos Estados Nacionais e de sua monopolização da produção legislativa, o Direito não existe sem o tempo. Todo o ordenamento constitucional está implicado pela sustentação dos fatos passados e seus efeitos, pela estabilidade do presente e pela garantia de um futuro previsível. Esta estruturação, essencialmente jurídica, está intimamente ligada a outro direito fundamental presente na Constituição Federal de 1998: a ampla defesa.*

[...]

*As normas constitucionais não devem ser entendidas topograficamente ou literalmente. Elas dependem do sistema como um todo e do relacionamento interno e externo entre os princípios e direitos fundamentais incidentes. No caso, embora seja um interesse público relevante o ressarcimento, há um valor maior que deve ser considerado: o direito real (efetivo) de*



*o indivíduo se defender de qualquer imputação de responsabilidade que lhe atinja, realizado o devido processo legal. E não é crível imaginar que o cidadão terá condições de se defender sem que possua um prazo certo no qual sabe que possam lhe ser cobradas explicações em face dos seus atos. Se a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público, quanto mais se defender de acusações (considerando, inclusive, o atualmente tão desvalorizado, mas importantíssimo, princípio da presunção de inocência).<sup>5</sup>*

Destacou, ainda, a manifestação do eminente Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao explicar sua

---

<sup>5</sup> GABARDO, Emerson, 'A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário', disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emersongabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-aimprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso: 21 de jun. 2018

mudança de posição a respeito do tema, quando abandonou a defesa da tese da imprescritibilidade:

*Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência. Convencemo-nos de sua erronia ao ouvir a exposição feita no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009, pelo jovem e brilhante professor Emerson Gabardo, o qual aportou um argumento, ao nosso ver irrespondível, em desfavor da imprescritibilidade, a saber: o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo. De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.*

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

Destarte, no julgamento do RE 852.475-RG/SP, o Ministro Ricardo Lewandowisk votou pela adoção da tese do Relator (Tema 897), nos seguintes termos:

*A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos e terceiros pela prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado pela Lei 8.429/1992 prescreve juntamente*

*com as demais sanções do artigo 12, nos termos do artigo 23, ambos da referida lei, salvo quando a conduta for tipificada como crime, quando então os prazos prescricionais serão os estabelecidos na lei penal.*

Na prática, o que a Suprema Corte fez foi tratar excepcionalmente apenas os ressarcimentos judiciais de valores ao erário, reafirmando, assim a prescritibilidade dos ilícitos na esfera cível ou penal, nos termos do art. 35, § 5º, da CF e em conformidade com o acórdão exarado no RE 669.069-RG-MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki (Tema 666).

### **1.3. Tema 899 da Repercussão Geral do STF: RE 636.886-RG/AL**

Situação diversa da tratada no Tema 897 do STF, foi a analisada pela Suprema Corte nos autos do RE 636.886-RG/AL, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

O referido processo, o objeto de deliberação pelo Supremo Tribunal Federal referiu-se à pretensão de ressarcimento ao erário por intermédio de execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União.

A regra de prescritebilidade 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.

Analizando detalhadamente o tema da prescritebilidade de ações de ressarcimento, o Supremo Tribunal Federal concluiu que, somente são imprescriteveis 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 prescritevel a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

A excepcionalidade reconhecida pela maioria do Supremo Tribunal Federal no Tema 897, portanto, não se encontra presente no caso de Tomada de Contas, pois 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.

A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), razão pela qual foi a tese para o Tema 899:

*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*

## **2. A REGULAÇÃO GERAL DA PRESCRIÇÃO PELA LEI Nº 9.873/1999 E SUA APLICAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS**

### **2.1. Do convergente entendimento doutrinário**

O prazo prescricional de cinco anos para a pretensão sancionatória vem sendo amplamente reconhecido na doutrina, conforme sustenta Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. A prescrição da ação punitiva do Tribunal de Contas da União. Fórum Administrativo - Direito Público, v. 7, n. 71, 2007.

*Com isso, pode-se afirmar que há de se considerar aplicável também à ação sancionadora do Tribunal de Contas da União, a regra insculpida na Lei nº 9.873/99, a qual estabelece o prazo prescricional ordinário de 5 anos e o prazo de 3 anos para a prescrição intercorrente.*

Na mesma linha, vejamos o entendimento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>7</sup>:

*Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o*

---

<sup>7</sup> CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, Malheiros, São Paulo, 2003, pp. 1.034-1.035.

*direito de reciprocamente se proporem ações.*

*[...]*

*Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso (...), o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles [administrados] é, como regra, de cinco anos.*

Idêntica é a posição de Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup>.  
Vejam os:

*Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos (...).*

Comunga, igualmente, deste entendimento Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>9</sup>:

*Ficamos com a posição dos que, como Hely Lopes Meirelles (1996:589), entendem que, no silêncio da lei, a prescrição*

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 1990, p. 589.

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 14<sup>a</sup> Ed., Atlas, p. 610.



*administrativa ocorre em cinco anos,  
nos termos do Decreto nº 20.910/32.*

Também é essa a inteligência de Jorge Ulisses  
Fernandes Jacoby<sup>10</sup>, a saber:

*O recurso à analogia deve se fazer,  
preferencialmente, entre normas de  
direito público, dentre estas, as de  
direito administrativo; na ausência  
destas, as de direito tributário; depois  
penal, e só em último caso, ainda  
assim se for compatível, as normas  
de direito privado.*

Marcia Pelegrini<sup>11</sup> agrega posição semelhante:

(...) é inafastável a incidência da  
analogia legis em regras de direito  
público, porque a imprescritibilidade  
é exceção que deve ser tratada de  
forma taxativa e específica.

---

<sup>10</sup> FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 263.

<sup>11</sup> PELEGRINI, Marcia. A prescrição da pretensão ressarcitória do Estado: aplicabilidade no exercício da função controladora exercida pelos Tribunais e Contas. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 136, junho 2012, p. 935.

Até mesmo se analisar o direito comparado, ter-se-á de se concluir que o prazo quinquenal é comum em ordenamentos jurídicos distintos.

Aponta a doutrina<sup>12</sup> para um regime jurídico único, um verdadeiro estatuto constitucional, do poder punitivo estatal, balizado pelos princípios: a) da legalidade (CF, art. 5º, II, e 37, *caput*)<sup>13</sup>; b) do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV); c) do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV); d) da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5º, *caput*, XXXIX e XL); e) da culpabilidade e da pessoalidade da pena (CF, art. 5º, XLV); f) da individualização da sanção (CF, art. 5º, XLVI); g) da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1º e 5º, LIV), dentre outros.

## **2.2. Da consolidação de entendimento pela prescrição sancionatória quinquenal pelo STF, STJ, MPF e Cortes de Contas Estaduais**

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em consonância com a doutrina majoritária, atribuiu à Lei nº 9.873/1999 caráter regulatório geral da prescrição do exercício da pretensão sancionatória da Administração Pública.

---

<sup>12</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 618.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 202

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal vêm consolidando o entendimento de que o exercício da pretensão sancionatória do TCU é temporalmente limitado e deve ser regulado integralmente pela Lei nº 9.873/1999.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, prevalece nas duas turmas a tese favorável à aplicação da Lei nº 9.873/99.

A Primeira Turma da Suprema Corte entendeu que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, confere:

*DIREITO ADMINISTRATIVO.  
MANDADO DE SEGURANÇA.  
MULTAS APLICADAS PELO TCU.  
PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO  
PUNITIVA. EXAME DE  
LEGALIDADE. 1. A prescrição da  
pretensão punitiva do TCU é  
regulada integralmente pela Lei nº  
9.873/1999, seja em razão da  
interpretação correta e da aplicação  
direta desta lei, seja por analogia. 2.  
Inocorrência da extinção da  
pretensão punitiva no caso concreto,  
considerando-se os marcos  
interruptivos da prescrição previstos  
em lei. 3. Os argumentos*

*apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada. (Mandado de Segurança nº 32.201/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. 21.3.2017)*

A Segunda Turma da Corte também decidiu pela aplicação da Lei nº 9.873/99 no âmbito do TCU:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

*I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.*

*II - Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções*

*administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.*

*III - Agravo regimental a que se nega provimento. (Mandado de Segurança nº 35.512/DF. Rel. Min. Celso de Mello. 4.6.2019)*

AGRAVO REGIMENTAL EM  
MANDADO DE SEGURANÇA.  
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.  
CONDENAÇÃO A  
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.  
PRESCRIÇÃO. MARCO  
INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI  
9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE  
APURAÇÃO DO FATO.  
DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E  
CERTO. DEMONSTRAÇÃO.  
INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA  
DA DECISÃO AGRAVADA.  
AGRAVO A QUE SE NEGA  
PROVIMENTO.

*I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os*

*fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.*

*III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado.*

*IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (Mandado de Segurança nº 36.067/DF. Min. Relator Ricardo Lewandowski. 18/10/2019)*

A propósito, o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto<sup>14</sup>, ao proceder à interpretação histórica da vontade do legislador sobre a temática, ressaltou que, já na Exposição de Motivos nº 400 da Medida Provisória nº 1.708/1998 (convertida na Lei nº 9.873/1999), havia a proposta de regulamentar de modo uniforme a prescrição no âmbito da Administração Pública Federal.

Deve-se afastar qualquer interpretação quanto à possibilidade de aplicação análoga das normas de direito civil às hipóteses de prescrição da pretensão sancionatória da Administração Pública Federal. Esta deve se reger pelas normas de direito público, devendo-se sempre preservar a autonomia científica das normas de direito administrativo. Nesse sentido, o voto do E. Ministro Barroso:

*21. Portanto, não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta.*

*22. Segundo fundamento: ainda que não fosse diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, a Lei nº*

---

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

9.873/1999 representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.

23. Sobre este ponto, friso, inicialmente, que, conforme já defendi em estudo acerca do tema, o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo.

Não se pode olvidar que outros diplomas legais, com natureza de direito público, referenciam a prescrição quinquenal aplicável em matéria de direito administrativo: a) art. 1º do Decreto nº 20.910/32; b) arts. 168, 173 e 174 do CTN; c) art. 1º da Lei nº 6.838/1980; d) art. 142, I, da Lei nº 8.112/1990; e) art. 23 da Lei nº 8.429/1992; f) art. 43 da Lei nº 8.906/1994; g) art. 46 da Lei nº 12.529/2011; e h) art. 25 da Lei nº 12.846/2013.

O Ministro Marco Aurélio Mello<sup>15</sup>, nessa mesma linha interpretativa, decidiu pela necessidade de se

---

<sup>15</sup> O próprio STF já sinalizava o direcionamento de sua jurisprudência no sentido aqui exposto. Cita-se as decisões exaradas pelos e. Ministros Roberto Barroso e Rosa Weber, respectivamente nos



observar o prazo prescricional de cinco anos nos processos do TCU, *in verbis*:

*DECISÃO MANDADO DE  
SEGURANÇA – TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE  
CONTAS ESPECIAL –  
PRESCRIÇÃO – LIMINAR  
DEFERIDA.*

*[...]*

*Por fim, atentem para a integral incidência, quanto à atuação sancionatória do Tribunal de Contas da União, da Lei nº 9.873/1999, conforme decidido pela Primeira Turma no mandado de segurança nº 32.201, relator o ministro Luís Roberto Barroso. Em suma, descabe admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento.*

*[...] Nesse contexto, deve o Tribunal de Contas da União observar o lapso de cinco anos para proceder à*

---

Mandados de Segurança nº 34.256 (DJe 30/06/16) e nº 34.467 (DJe 04/11/16).

---

*notificação daquele que busca responsabilizar por dano ao erário. (MS 35294/DF, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, publicado em 08/03/2018).*

Em 24 de abril de 2020, no bojo do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, o e. Ministro Alexandre de Moraes, ao proferir o voto condutor do acórdão sobre a tese da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, corroborou a decisão proferida pelo e. Ministro Marco Aurélio no julgamento do Recurso Extraordinário nº 669.069/MG. Na ocasião, Sua Excelência defendia, já em 03 de fevereiro de 2016, a aplicação do prazo quinquenal para a verificação da prescrição, senão vejamos:

*Não seria razoável que, considerando-se as mesmas condutas geradoras tanto de responsabilidade civil como, eventualmente, de responsabilidade penal, houvesse imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela prática de um ilícito civil e não houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade.*

*Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico*

*afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais, quanto mais, na presente hipótese onde o título executivo foi formado perante a Corte de Contas, sem a realização do devido processo legal perante órgão do Poder Judiciário.*

*Nesse sentido, como bem destacado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, nos debates no julgamento e no voto do RE 669.069/MG, o sistema revela a incidência da prescrição contra ações patrimoniais:*

*[...]*

*Já adiantaria, inclusive, ponto de vista, porque há um sistema, e nunca soube de ação patrimonial imprescritível. Já adiantaria, se a matéria for essa. Por isso, observei que indagaria ao Plenário a questão prévia: o que estamos a julgar? Se a tese for essa, vou sustentar e já agora na linha, inclusive, da melhor doutrina, Celso Antônio Bandeira de Mello, ele próprio evoluiu que há prescrição e o quinquênio precisa ser observado.*

No referido julgamento, aliás, o eminente Ministro relator rechaçou o argumento da União de que o acolhimento “*da tese da prescritibilidade afetará a cobrança de expressivas quantias devidas ao erário*”, conforme o seguinte excerto de seu voto:

*Em primeiro lugar, cabe ao Tribunal de Contas, em particular, e a todos os agentes políticos, de modo geral, envidar esforços para que haja a redução do tempo dos processos na referida Corte. Penso não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.*

*Em segundo lugar, conforme detalhei no início deste voto, o Direito oferece um caminho, para as objeções suscitadas pela Nobre Procuradora: exurgindo elementos consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e de dilapidação do patrimônio público, abre-se a possibilidade de ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, na qual (a) os acusados terão plenas*

*oportunidades de defesa e (b) a condenação ao ressarcimento, comprovado o agir doloso, será imprescritível, na forma da jurisprudência desta CORTE.*

Ao se examinar as decisões proferidas pelo STF nos Mandados de Segurança (i.e. Mandados de Segurança nº 35.294/DF, 34.256/DF, 34.705/DF, 35.536, 35.815/DF, 35.940/DF, 35.971/DF, 37.173/DF, 36.799/DF, 32.201/DF, 35.512/DF, 36.067/DF, MS 35.294/DF, 35.208/DF, 37.519/DF, 36.054/DF, 36.067/DF, 37.089/DF, 37.423/DF, 35.530/DF, 36.800/DF, 36.668/DF e 37.292/DF) acerca do tema, conclui-se que já houve manifestação, até o momento, de pelo menos 9 (nove) dos 11 (onze) Ministros (Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Edson Fachin, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski, Roberto Barroso e Rosa Weber), seja nas respectivas Turmas ou por decisão monocrática, no sentido de entenderem ser aplicável a Lei Federal nº 9.873/99 aos procedimentos da Corte de Contas quanto à prescrição quinquenal da pretensão punitiva.

O Superior Tribunal de Justiça, conforme já pontuado, também tem seguido o mesmo entendimento<sup>16</sup>, *in verbis*:

---

<sup>16</sup> Cf. Resp nº 1.480.350 e Resp nº 623.023/RJ.

LACUNA LEGISLATIVA.  
NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO  
POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO  
PRAZO QUINQUENAL.

[...]

6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas.

[...]

7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. (REsp 1480350/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 12/04/2016).

O Ministério Público Federal partilha do mesmo entendimento. Nesse sentido é o parecer constante nos autos do Mandado de Segurança nº 36.668/DF, datado de 26 de maio de 2020, em que, fazendo um cotejo das

decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral e em casos com eficácia *interpartes*, opinou a Procuradoria-Geral da República pela concessão da segurança. Veja-se:

*Isso vem reforçar a assertiva de que os julgamentos dos Tribunais de Contas e, no que interessa, do Tribunal de Contas da União - TCU, dentro do amplo leque de atribuições que lhe compete, não possui natureza jurídica judicial. Seus julgamentos são essencialmente de natureza jurídica administrativa, aos quais, entretanto, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) conferem especial relevância.*

[...]

*Com efeito, considerando que na Lei Orgânica do TCU não há previsão de prazo prescricional para o julgamento pela Corte de procedimento de Tomada de Contas Especial-TCE, amparado em precedente do Supremo Tribunal Federal (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso ), decidiu o Ministro Ricardo*

*Lewandowski que se aplica para essa fase administrativa o prazo prescricional previsto na Lei 9.873/99.*

*Para melhor compreensão dessa questão jurídica, tome-se nota das seguintes passagens do voto do Min. Roberto Barroso, no referido MS 32.201/DF:*

*20. A aplicação de multas pelo TCU se insere evidentemente no exercício da competência sancionadora da Administração Pública Federal – como, aliás, já expressamente afirmado pelo STF (RE 190985, Rel. Min. Néri da Silveira) –, de sorte que a prescrição da respectiva pretensão punitiva deve ser regida pela Lei nº 9.783/1999.*

*21. Portanto, não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta.*

*22. Segundo fundamento: ainda que não fosse diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, a Lei nº*



*9.873/1999 representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.*

*23. Sobre este ponto, friso, inicialmente, que, conforme já defendi em estudo acerca do tema, o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo.*

*[...]*

*O voto deixa evidenciado que seja por aplicação direta ou por analogia, a Lei 9.873/99 estabelece prazos de prescrição que regulam a atividade sancionadora da Administração Pública Federal e, por isso, aplica-se ao Tribunal de Contas da União – TCU.*

Mais recentemente, em parecer datado 18 de janeiro de 2021, nos autos do Mandado de Segurança nº 37.514/DF, o Ministério Público Federal, apesar de

registrar que, no caso concreto, teria havido causa interruptiva da prescrição, assentou que:

*Aplica-se ao Tribunal de Contas da União a regra geral estabelecida no art. 1º da Lei 9.873/99, que dispõe que “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”.*

Importante destacar que, por sua vez, 18 (dezoito) Tribunais de Contas Estaduais<sup>17</sup>, incluindo 17 (dezessete)

---

<sup>17</sup> (i) **TCE Minas Gerais** - art. 110-E da Lei Complementar nº 102/2008; (ii) **TCE Espírito Santo** - art. 71 da Lei Complementar nº 621/2012; (iii) **TCE Goiás** - art. 107-A da Lei nº 16.168/2007; (iv) **TCE Mato Grosso do Sul** - art. 62 da Lei Complementar nº 160/2012; (v) **TCE Roraima**- Decisão Normativa n. 001/2018/TCE-RO – Processo n. 1600/18; (vi) **TCE Sergipe** - caput e § 1º do art. 69 da Lei Complementar nº 205/2011; (vii) **TCE Bahia** - Resolução nº 173/14. Sessão Plenária de 26/08/14. DOE de 01/09/14; (viii) **TCE Paraná** – Prejulgado nº 26 - ACÓRDÃO Nº 1030/19 - Tribunal Pleno; (ix) **TCE Pará** - ACÓRDÃO Nº 59.729. Processo nº 2014/50944-3; (x) **TCE Alagoas** - Súmula TCE/AL nº 01; (xi) **TCE Rondônia** - Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO; (xii) **TCE Amazonas** – Acórdão nº 268/2020. Processo nº 12.436/2019; (xiii) **TCE Ceará** – art. 35-C da LEI N.º 15.516, DE 06.01.14; (xiv) **TC Distrito Federal** – Consulta formulada nos autos do processo nº 905/2011; (xv) **TCE Maranhão**

Estados e o Distrito Federal, ou seja, acompanham o entendimento dos Tribunais Superiores, alterando os seus diplomas legais e sua própria jurisprudência, no sentido de aplicar a prescrição quinquenal da pretensão punitiva.

O movimento de uniformização realizados pelos Tribunais de Contas Estaduais com o objetivo de reconhecer a aplicação do prazo prescricional de cinco anos, em consonância com a jurisprudência do STF, reforça a relevância do tema para a proteção de direitos e garantias fundamentais, bem como a estabilização das discussões relacionadas à aplicação do disposto na Lei nº 9.873/99 perante os processos em tramitação nos Tribunais de Contas.

### **3. DO REGIME PRESCRICIONAL DA AÇÃO SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

#### **3.1. O entendimento do STF**

---

– art. 22 da Instrução Normativa TCE/MA Nº 50, de 30 DE AGOSTO DE 2017; (xvi) **TCE Rio Grande do Norte** – art. 111 da Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012; (xvii) **TCE Santa Catarina** – art. 24-A da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000; (xviii) **TCE Tocantins** - Acórdão TCE/TO Nº 641/2020-Primeira Câmara. Processo 6600/2009.

Com fundamento no entendimento firmado pelo Plenário da Suprema Corte no julgamento do RE 636.886-RG/AL (Tema 899), a saber, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, seria aplicável apenas à fase de execução da pretensão de ressarcimento fundada em acórdão de Tribunais de Contas, e não nos casos de controle externo exercido pelo TCU com vistas à aplicação das sanções previstas em lei e ao ressarcimento de valores, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de conta.

Ocorre que, sobre esse argumento do TCU, o Ministro Ricardo Levandowski, nos autos do MS 37292 MC / DF, asseverou que, ao fixar a tese do Tema 899, na prática, o que a Suprema Corte fez foi tratar excepcionalmente apenas os ressarcimentos judiciais de valores ao erário, reafirmando, assim a prescritibilidade dos ilícitos na esfera cível ou penal, nos termos do art. 35, § 5º, da CF e em conformidade com o acórdão exarado no RE 669.069-RG-MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki (Tema 666).

Desta feita, excetuado o ressarcimento de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade das sanções administrativas pelo TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.

Sobre o prazo prescricional aplicável, deve ser mencionado que a Primeira Turma da Suprema Corte entendeu que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

Nessa direção, impende transcrever o art. 1º da Lei 9.873/1999, o qual estabelece que “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”.

Naquela assentada, a Primeira Turma entendeu que seria mais consentânea a aplicação direta ou por analogia da Lei 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, uma vez que, dada a autonomia do direito administrativo, não haveria razão para a supressão da suposta omissão legislativa, quanto ao prazo prescricional, pelas normas de direito civil.

Essa, inclusive, foi a conclusão a que chegou a Segunda Turma desta Corte, em acórdão assim ementado:

AGRAVO      REGIMENTAL      EM  
MANDADO      DE      SEGURANÇA.

PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

*I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.*

*II - Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.*

*III - Agravo regimental a que se nega provimento (MS 35.512/DF, Rel. Min. Ricardo Levandowski).*

A Primeira Turma do STF proferiu julgado no mesmo sentido, ao analisar o MS 35.940/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, conforme ementa abaixo transcrita:

*MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA.*

*1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código*

Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).

2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara.

3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada



*ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.*

Essa orientação foi aplicada, também, nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294/DF, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256-MC/DF e MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Levandowisk.

### **3.2. A postura adotada pelo TCU**

Sabe-se que, há tempos, o TCU, baseado em precedentes do STF e na interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, tem adotado o entendimento, consolidado na súmula 282, de que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

Ocorre que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário 636.886/AL, fixou, com repercussão geral, o seguinte enunciado para o Tema 899: “É prescritível a pretensão

de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Decerto, esse recente julgado do STF deve ensejar a revisão da jurisprudência do TCU. Isso porque, a Corte de Contas segue sem aplicar a tese fixada no Tema 899, sob o argumento de que o entendimento do STF deve ter efeitos prospectivos, e sob a alegativa de que existem muitas dúvidas e lacunas a serem sanadas, que tornam extremamente difícil a sua imediata aplicação, de forma genérica e abrangente, aos processos que tramitam no referido Tribunal.

Para o TCU, dada a ausência de lei específica, não há prazo prescricional estabelecido – em lei ou mesmo pela Suprema Corte – para a atuação do TCU no que diz respeito à apuração de dano ao erário, bem como sobre como se daria o início da contagem e as interrupções desse prazo.

Por oportuno, importante destacar os argumentos do TCU, levados aos autos do MS 37292 MC / DF, no bojo do parecer de sua Consultoria Jurídica, cuja ementa segue transcrita:

*Mandado de Segurança impetrado por Janaline de Almeida Pacheco com vistas à anulação do Acórdão 4.480/2020- TCU-1ª Câmara, que julgou recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 8.805/2019-TCU-1ª Câmara, que*

*julgou irregulares as contas da impetrante e de Proec – Projetos Elétricos e Construções Ltda., condenou-os em débito solidário e aplicou-lhes multas individuais, em decorrência de falhas na execução de contrato de repasse cujo objeto era a construção de quadra poliesportiva.*

*1. A jurisprudência do STF era clara no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 37, § 5º, da CF, envolvidas todas as medidas administrativas e judiciais voltadas à recomposição do dano perpetrado aos cofres públicos. Precedentes do do STF.*

*2. A revisão do entendimento firmado pelo Plenário do STF ao julgar o RE 636.886 deve ter efeitos prospectivos (ex nunc), nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999 e do § 3º do art. 927 do CPC, de modo a resguardar a necessária segurança jurídica, em face da impossibilidade de aplicação*

*retroativa de nova interpretação. É inviável a aplicação de novel entendimento a situação apreciada pelo TCU nos termos da jurisprudência do STF vigente quando do julgamento da tomada de contas especial.*

*3. Apesar da abrangência semântica que se extrai da literalidade da tese firmada pelo RE 636.886 ('É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'), o caso concreto de que tratava aquele recurso extraordinário referia-se à fase de execução da pretensão de ressarcimento fundada em Acórdão de Tribunal de Contas. Impossibilidade de estender a solução do caso concreto firmada pelo RE 636.886 para além dos limites objetivos da causa, circunscritos ao processo de execução.*

*4. Não obstante a tese firmada, a solução dada ao caso concreto, com aplicação do art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei*

*6.830/1990, restringe-se à fase de execução judicial do acórdão do TCU e é inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida em tomada de contas especial pelo TCU.*

*5. Com a aplicação à presente tomada de contas especial da tese firmada no RE 636.886, pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, e diante da impossibilidade de aplicação, no caso em análise, da solução concreta dada naquele RE, deve-se, por imperativo lógico e sistêmico, utilizar o entendimento firmado pela 1ª Turma do STF no MS 32.201, igualmente aplicado pela 2ª Turma no MS 36.067.*

*6. Inexistência, no caso em foco, da prescrição de 5 anos.*

*7. No tocante à penalidade de multa, a prescrição da pretensão punitiva da Administração é regida pelo Código Civil, conforme Acórdão 1.441/2016–TCU–Plenário, exarado em incidente de uniformização de jurisprudência.*

8. *Praticada a irregularidade em 23/4/2012, iniciou-se o transcurso do prazo de 10 anos, estabelecido pelo CC de 2002. Esse prazo foi interrompido em 15/02/2018 (ordem de citação da responsável) e houve condenação em 03/09/2019, data da prolação do Acórdão 8.805/2019-TCU-1ª Câmara. Logo, em nenhum momento o prazo decenal foi extrapolado.*

9. *Ainda que utilizado o prazo quinquenal para determinação da eventual incidência da prescrição da pretensão punitiva, por aplicação analógica da Lei 9.873/1999, também este prazo reduzido não teria transcorrido antes da concretização da condenação. Aplicação das causas interruptivas conforme parâmetros fixados pelo STF no MS 32.201 (1ª Turma), leading case sobre o tema naquela Corte. Aplicação de tal entendimento pela 2ª Turma do STF no MS 36.067, com incidência de 5 causas interruptivas.*

*10. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do indício do bom direito e do perigo na demora.*

*11. Proposta de encaminhamento deste parecer ao Supremo Tribunal Federal, a título de informações da autoridade arrolada como coatora” (págs. 1-2 do documento eletrônico 95).*

Desta feita, o Tribunal de Contas, em seus julgamentos, tem decidido no sentido de que, até que sobrevenham todos esses esclarecimentos e definições, embora desejável, não é possível a imediata aplicação, com a devida segurança, da tese fixada pelo STF no âmbito do TCU. Por outro lado, não se pode deixar de dar encaminhamento aos incontáveis processos que tangenciam essa discussão naquele Tribunal. Dessa forma, a Corte tem mantido a compreensão do entendimento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Processo nº 018.726/2015-1, Acórdão nº 334/2021–TCU–Plenário, em Sessão Plenária no dia 24/02/2021

## **4. DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NOS PROCESSOS DO TCU**

Conforme visto, a imprescritibilidade proclamada pelo Supremo Tribunal Federal na fixação do Tema 897 exige dois requisitos, quais sejam, (i) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificada na Lei 8.429/92; e (ii) presença de elemento subjetivo do tipo dolo.

Uma vez que o Tribunal de Contas da União não possui competência para julgar cometimento de atos de improbidade administrativa, mas apenas para apreciar as contas de agentes públicos que geriram patrimônio público, as decisões proferidas pelo TCU não estão abarcadas pela hipótese de imprescritibilidade reconhecida pelo STF.

Ao analisar o Tema 899, o e. Ministro Alexandre de Moraes destacou que, embora as irregularidades identificadas pelo TCU pudessem ser compreendidas como um ato ilícito, de tal ilicitude não decorre a imprescritibilidade, em especial pelo fato de que não se poderia confirmar a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

Corroborando com o entendimento de que a pretensão de ressarcimento no âmbito do TCU não se enquadra na hipótese de imprescritibilidade F, o Supremo Tribunal Federal proferiu recente decisão, em sede de



Repercussão Geral, por meio da qual pacificou a discussão quanto à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário nos processos em trâmite na Corte de Contas, confere-se:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.*

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

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

2. *Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.*

3. *A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas,*

*especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.*

*4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).*

*5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição.*

*Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*

*(RE 636.886/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje 24/06/2020)*

Dessa forma, o STF, por meio do Tema 899, pacificou o entendimento de que prescreve em cinco anos a pretensão de ressarcimento ao erário, abarcando os débitos eventualmente apurados no bojo de Tomada de Contas Especial do TCU.

Ocorre que, a despeito do entendimento majoritário da Corte Suprema, do Superior Tribunal de Justiça, das Cortes de Contas Estaduais, da doutrina, e, até mesmo, da legislação e prática internacional no sentido da aplicabilidade do prazo quinquenal, o TCU se recusa a aplicá-lo, acarretando insegurança jurídica.

## **5. OBSERVÂNCIA AOS PRAZOS PRESCRICIONAIS: O DEVIDO PROCESSO LEGAL, A SEGURANÇA JURÍDICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Considerando todo o entendimento até aqui exposto, infere-se que o eventual desrespeito aos prazos prescricionais pela Corte de Contas fere direitos e garantias fundamentais, como o devido processo legal, a segurança jurídica e, em última análise, no próprio princípio da eficiência do Poder Público.

Explica-se. O princípio do devido processo legal, que tem como fundamento maior o art. 5º, LIV, da Constituição da República, possui uma ampla envergadura, a representar espécie de condensação de

diversos outros direitos fundamentais de caráter processual e material. Nesse sentido, conforme lecionado pelo e. Ministro Gilmar Mendes em obra doutrinária<sup>19</sup>:

*O princípio do devido processo legal possui um âmbito de proteção alargado, que exige o fair trial não apenas dentre aqueles que fazem parte da relação processual, ou que atuam diretamente no processo, mas de todo o aparato jurisdicional, o que abrange todos os sujeitos, instituições e órgãos, públicos e privados, que exercem, direta ou indiretamente, funções qualificadas, constitucionalmente, como essenciais à justiça.*

Observa-se que o devido processo legal abrange não apenas aqueles que estão na relação processual, mas todas as instituições e aparatos que exercem funções qualificadas como essenciais à justiça. Isto posto, destaca-se que o Tribunal de Contas da União, por possuir autonomia e jurisdição previstas na Constituição

---

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. 14 ed. 2019. p. 596.

Federal, também deve observar com rigor tal direito fundamental.

A decorrência lógica do devido processo legal, por sua vez, é a própria concretização da segurança jurídica, a partir da garantia de ser vedada a interferência na liberdade ou na propriedade dos cidadãos sem que haja a rígida observância dos métodos de exercício de poder normativo.

E, nesta seara, revela-se de vital importância o respeito aos prazos prescricionais e decadenciais, de modo a tornar as relações jurídicas sólidas e exigíveis dentro de um espectro temporal que garanta a todas as partes condições de previsibilidade e estabilidade.

A prescrição da pretensão sancionatória permite ao administrado ter ciência das consequências jurídicas de seus atos, na medida em que propicia a pacificação das relações sociais. Neste contexto, é a lição de Fabio Medina Osório<sup>20</sup>:

*Falamos em “princípio” da prescrição, mas ela decorre, em verdade, do princípio da segurança jurídica. Entendemos que toda e qualquer pretensão punitiva deva estar submetida a limites temporais para seu exercício, sob pena de*

---

<sup>20</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 439 e 440

*violação à segurança jurídica inerente ao Estado de Direito. A previsibilidade mínima das relações, associada à expectativa legítima de que as pessoas possam mudar seus valores e perfis, recomenda e até exige que o Estado exerça suas prerrogativas sancionatórias dentro de limites temporais básicos, previamente delimitados.*

Do contrário, ao impedir o reconhecimento da prescrição sancionatória exigir-se-ia o dispêndio de recursos para enfrentar longo procedimento administrativo que estaria apurando fatos em que as normas sancionatórias não mais alcançam.

Dessa forma, aplicando-se as normas processuais civis, de uso suplementar e subsidiário no direito administrativo, nos termos do art. 15 do Código de Processo Civil, *mutatis mutandis*, observa-se que faltaria ao Tribunal de Contas da União, por ser responsável pela formulação da própria imputação e da matriz de responsabilidade atribuída, espécie de interesse de agir.

Eis que, conforme ensina Fredie Didier<sup>21</sup>, o interesse de agir: *“deve existir para que a instauração do processo se dê validamente. Se por acaso faltar interesse de agir, o pedido não será examinado”*, devendo, ainda, ser apreciado em suas duas dimensões: *necessidade e utilidade*.

A “necessidade” pressupõe a *“que a jurisdição tem de ser encarada como última forma de solução de conflito”*, ao passo que a “utilidade” estará presente *“sempre que o processo puder propiciar ao demandante o resultado favorável pretendido”*<sup>22</sup>.

Ao se tratar de matéria em que já se operou a prescrição em razão do tempo, é evidente que falta ao processo de tomadas de contas, a “utilidade” acima mencionada, uma vez que a pretensão sancionatória não pode ser mais exercida, por não possuir mais eficácia.

Não por outra razão que o d. Legislador ordinário, quando da reformulação das normas de processo civil, compreendeu que o magistrado, em qualquer momento processual ou instância, possui condições de aferir a prescrição de ofício e, caso verificado transcurso do lapso temporal em que a punição, ou a exigência de

---

<sup>21</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento / Fredie Didier Jr. - 17 ed. Jus Podivm, 2015. p. 359

<sup>22</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento / Fredie Didier Jr. - 17 ed. Jus Podivm, 2015. p. 360-361



determinado direito, não mais seria possível, há que se julgar extinta a ação com resolução de mérito.

Em outras palavras, nos termos do art. 332, §1º c/c 487, inciso II do Código de Processo Civil, a observância da prescrição ocasionará o julgamento antecipado do processo com resolução de mérito, a significar, dentre outros efeitos, a impossibilidade de tal direito de ser exigido pela parte requerente. Ainda nas palavras do professor Fredie Didier<sup>23</sup>:

*A decisão que reconhece (e também a que a rejeita, como vimos) a decadência ou a prescrição é decisão de mérito semelhante àquela que rejeita o pedido do demandante, porquanto reconheça a impossibilidade de concedê-lo em razão de um fato que encobre a eficácia da pretensão ou extingue o direito potestativo demandado; “nada tem de particular senão o motivo da desestimação do pedido.”*

No âmbito administrativo, ainda que preservada a autonomia científica de tal ramo do direito, não se pode

---

<sup>23</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento / Fredie Didier Jr. - 17 ed. Jus Podivm, 2015. p. 736

afastar a incidência e os efeitos do tempo, de modo a ser cogente o reconhecimento não só da prescrição em si, mas da impossibilidade da manutenção de processo em que se busca a aferição da responsabilidade por fatos ocorridos em período muito anterior ao prazo de 5 (cinco) anos, uma vez que a punição se torna inexigível ou não-executável.

Ademais, a necessidade de interrupção do trâmite de tal ação ainda decorre do próprio princípio da eficiência, previsto taxativamente no art. 37, *caput* da Constituição da República.

Por se tratar de procedimento instruído pela própria área técnica do Tribunal de Contas da União e julgado por seus Ministros, observa-se que o dispêndio de tempo e recursos com a análise de fatos já alcançados pelo prazo quinquenal não apresentam qualquer utilidade. Retomando as lições do Ministro Gilmar Mendes<sup>24</sup>:

*É importante frisar que o princípio da eficiência deve ser compreendido em sentido amplo para abarcar o dever de a administração pública avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc. de suas decisões. Isso significa que não se trata de condicionar a atividade*

---

<sup>24</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. 14 ed. 2019. p. 950

*administrativa à opção menos onerosa em todas as situações concretas. O princípio da eficiência determina que a administração efetivamente avalie os diferentes impactos de sua atividade, de modo a fomentar a concretização de direitos fundamentais.*

Da mesma forma que ao Poder Judiciário é garantido o poder-dever de extinguir o processo que tenha como objeto assuntos prescritos, a jurisdição administrativa também deve observar o mesmo procedimento, evitando-se, a um só tempo, a violação aos princípios do devido processo legal, da segurança jurídica reservados ao jurisdicionado, como o princípio da eficiência, a garantir que o tempo e os recursos públicos da Corte de Contas sejam utilizados de maneira eficiente.

Inadmissível é, por conseguinte, a manutenção no rol de responsáveis do processo de Tomada de Contas que, por seu turno, não tem resultado prático em razão da prescrição da pretensão punitiva, ao passo que impõe ao não apenas os ônus de um processo dessa natureza, como viola o seu próprio direito fundamental ao devido processo legal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, a regra no Direito brasileiro é a de que as pretensões são prescritíveis, o que se justifica em razão dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal que, em seu sentido material, garante 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.

O STF reconheceu, de forma excepcional, a imprescritibilidade em caso de atos doloso de improbidade (Tema 897). Em relação aos demais atos ilícitos, inclusive os atos de improbidade praticados com culpa, aplica-se o Tema 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

No entanto, as razões que levaram o STF a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa. Portanto, o Tribunal de Contas não pode determinar o ressarcimento sem prescrição afirmando que o responsável pelo débito praticou um ato doloso de improbidade administrativa.

Isso porque, no processo de tomada de contas, o Tribunal de Contas não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade

administrativa. O que ele faz é o julgamento técnico das contas a 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.

Nessa toada, os Tribunais de Sobreposição definiram que deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal da pretensão punitiva previsto na Lei Federal nº 9.873/99 aos procedimentos da Corte de Contas. A mitigação do risco da imputação de débitos a qualquer tempo por situações cotidianas em contratos administrativos é uma forma significativa de reduzir riscos e, assim, os valores solicitados pela iniciativa privada para contratar com o Poder Público.

Trata-se de uma solução jurídica mais equilibrada e que ajuda na construção de uma relação mais justa entre particulares e o Poder Público, assegurando-se um sistema fiscalizatório eficiente e a segurança jurídica, como preconiza a Constituição.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Código Civil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9873.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, Malheiros, São Paulo, 2003.

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento / Fredie Didier Jr. - 17 ed. Jus Podivm, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 14ª Ed., Atlas.

- FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GABARDO, Emerson, 'A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário', disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emersongabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-aimprescritibilidade-das-aco-es-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso: 21 de jun. 2018
- GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 1990.
- MENDES, Gilmar Ferreira e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. 14 ed. 2019.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PELEGRINI, Marcia. A prescrição da pretensão ressarcitória do Estado: aplicabilidade no exercício da função controladora exercida pelos Tribunais e Contas. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 136, junho 2012.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. A prescrição da ação punitiva do Tribunal de Contas da União. Fórum Administrativo - Direito Público, v. 7, n. 71, 2007.