Este artigo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivação 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).



Revista de Direito Administrativo
ISSN: 0034-8007
eISSN: 2238-5177

Os desacordos interpretativos do STF em torno da prescrição no TCU: uma análise empírica das decisões do Supremo*

The interpretative disagreements of the Supreme Court on the statute of limitations in the Federal Court of Accounts: an empirical analysis of the Supreme Court's decisions

*Ana Cristina Melo de Pontes Botelho***
*Thiago da Cunha Brito****

* Artigo recebido em 7 de março de 2025 e aprovado em 5 de junho de 2025. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v284.2025.93203.

** Doutora em direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em direito constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduada em direito pela Universidade Federal de Pernambuco; graduada em engenharia elétrica pela Universidade de Pernambuco (UPE). Professora visitante no Boston College Law School. Professora no IDP. País: Brasil. E-mail: acristinampb@hotmail.com.

*** Mestre em direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, Brasil. LLM em direito penal econômico (IDP). Bacharel em direito (IDP). Licenciado em engenharia informática pelo Instituto Superior de Engenharia do Porto, Portugal. Pós-graduado em marketing e gestão estratégica pela Universidade do Minho, Braga, Portugal. País: Brasil. E-mail: tbrito78@gmail.com.

RESUMO

A presente pesquisa empírica teve por objetivo descrever os principais desacordos interpretativos do Supremo Tribunal Federal (STF) em torno da prescrição nos processos de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU), destacando a influência dos diferentes posicionamentos existentes na Suprema Corte na declaração da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória dos processos de contas. A análise quantitativa, qualitativa e descritiva dos dados se baseia em um conjunto de 76 mandados de segurança julgados pelo STF ao longo do ano de 2024, todos relacionados ao tema da prescrição nos processos perante o TCU. Antes da apresentação e discussão dos resultados, o trabalho descreve um breve histórico da evolução interpretativa da prescrição nos processos do TCU, destacando os principais desacordos interpretativos do STF relativamente à prescrição nos processos de controle externo, notadamente em relação ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional, à possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos, bem como no tocante à utilização do princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional. Os resultados da pesquisa apontam para uma profunda insegurança jurídica, tanto normativa como jurisprudencial, na análise da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo pelo STF.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de Contas da União — prescrição — termo inicial — marcos interruptivos — pesquisa empírica

ABSTRACT

This empirical research aimed to describe the main interpretative disagreements of the Federal Supreme Court regarding the statute of limitations in the external control processes of the Federal Court of Accounts, highlighting the influence of the different positions existing in the Supreme Court in the declaration of the prescription of the punitive or compensatory claim. The data's quantitative, qualitative and descriptive analysis are based on a set of 76 (seventy-six) writs of mandamus judged by the Federal Supreme Court throughout the year 2024, all related to the topic of prescription in proceedings before the Federal Court of Accounts.

Preliminary to presenting and discussing the results, the paper describes a brief history of the interpretative evolution of the statute of limitations in the proceedings of the Federal Court of Accounts, highlighting the main interpretative disagreements of the Federal Supreme Court regarding the statute of limitations in external control proceedings, notably concerning the initial term for counting the prescriptive term, the possibility of multiple interruption milestones, as well as regarding the use of the principle of uniqueness of interruption of the prescriptive term. The results of the research point to a profound legal uncertainty, both normative and jurisprudential, in the analysis of the prescription of punitive and compensatory claims in external control processes by the Federal Supreme Court.

KEYWORDS

Federal Court of Accounts — statute of limitations — initial term — interruptible milestones — empirical research

Introdução

Muitos acreditaram que com o advento da Resolução TCU 344/2022 haveria uma estabilidade interpretativa no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) e quiçá no próprio Supremo Tribunal Federal (STF), pois esse normativo representou uma deferência às decisões que vinham sendo prolatadas na Suprema Corte ao longo dos anos acerca do tema prescrição nos tribunais de contas, com base na Lei nº 9.873/1999. Ledo engano!

De lá para cá, os desacordos interpretativos no STF têm se acentuado, o que poderá ser percebido pela análise empírica das decisões da Suprema Corte adotadas em sede de mandados de segurança, as quais serão analisadas ao longo do presente trabalho.

Neste cenário de multiplicidade de entendimentos, a estabilidade nas relações entre o Estado e os jurisdicionados está longe de ser atingida. Contudo, a partir dos exames empíricos descritos ao longo deste trabalho, pode-se afirmar que as decisões que declaram a prescrição de processos do TCU têm prevalecido, a despeito dos argumentos da Consultoria Jurídica.

Dessa forma, o trabalho ora apresentado tem como objetivo geral aferir qual a tendência jurisprudencial que está se desenhando no STF após a vigência da Resolução TCU nº 344/2022, além de tentar apontar alternativas

viáveis para a estabilização das relações jurídicas estabelecidas nos processos de contas para o alcance da tão prolatada segurança jurídica e do interesse público.

Em termos metodológicos, o presente estudo se fundamenta em uma pesquisa jurisprudencial de todos os 76 mandados de segurança[1] julgados pelo STF, durante o ano de 2024,[2] todos relacionados ao tema da prescrição nos processos perante o TCU, seguida por análises quantitativas, qualitativas e descritivas dos dados coletados, realizadas com o objetivo específico de verificar, entre outras questões, o grau de reforma das decisões do TCU pelo STF, bem como a posição dos ministros da Suprema Corte brasileira no tocante aos principais aspectos controvertidos da prescrição, notadamente, os termos iniciais para o início da contagem do prazo prescricional e os marcos interruptivos da prescrição.

Antes da apresentação e discussão dos resultados, o trabalho descreve um breve histórico da evolução interpretativa da prescrição nos processos do TCU, destacando os principais desacordos interpretativos do STF relativamente à prescrição nos processos de controle externo.

Na sequência, o trabalho apresenta as análises quantitativas, qualitativas e descritivas realizadas sobre os dados coletados a partir da leitura das referidas decisões, tecendo considerações acerca dos seguintes pontos: i) índice de reconhecimento da prescrição pelo STF; ii) aplicação do princípio da unicidade de interrupção da prescrição; iii) possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição; e iv) possibilidade de incidência de marcos interruptivos de mesma espécie.

Finalmente, pode-se adiantar que os resultados das análises desenvolvidas no âmbito do presente trabalho apontam para uma profunda insegurança jurídica, tanto normativa como jurisprudencial, no tocante à prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo pelo STF.

---

[1] Como o STF possui competência originária para julgar os mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU, por força do art. 102, inciso I, alínea 'd', da Constituição Federal, a referida classe processual concentra a imensa maioria dos julgados relacionados à ocorrência da prescrição na Corte de Contas federal.

[2] Em relação ao recorte temporal, a pesquisa optou por se concentrar em julgados mais recentes, uma vez que procura medir como o STF tem interpretado as decisões do TCU, relacionadas à ocorrência ou não da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tomadas com fundamento na Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022.

Breve histórico da evolução interpretativa da prescrição em processos de controle externo no TCU

Para fins de contextualização, rememora-se que, em 2008, no âmbito do Mandado de Segurança 26210,[3] o STF manifestou o entendimento, com base no § 5º, do art. 37, da Carta Magna, de que as ações de ressarcimento por danos ao erário seriam imprescritíveis. Essa linha jurisprudencial consolidou-se e permaneceu estável por cerca de oito anos.[4]

Contudo, a partir de 2016, o referido entendimento foi sendo paulatinamente modificado, em virtude de uma série de decisões do STF, tomadas com base no rito da repercussão geral. Conforme referido, essa linha de tempo inaugura-se em 2016 com o posicionamento do STF no âmbito do RE 669.069,[5] no qual a Corte decidiu pela prescritibilidade das ações de reparação de danos à Fazenda Pública.

Outra decisão importante, que pavimentou o entendimento acerca da prescritibilidade das pretensões ressarcitórias nos processos de controle externo do TCU, foi tomada pelo STF, em agosto de 2018, no RE 852.475/SP,[6] de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, que firmou a tese de que as ações de ressarcimento ao erário seriam imprescritíveis, quando fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.[7]

Apesar dessa evolução da jurisprudência qualificada do STF, nos casos concretos que continuaram a ser submetidos ao escrutínio da Corte, o entendimento firmado no referido MS 26210/DF, que defendia a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de TCU, continuou sendo aplicada.

---

3 STF. *Mandado de Segurança 26210/DF*. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2430142. Acesso em: 20 fev. 2025.

4 Conforme ilustram os seguintes julgados: ARE 772852 AgR, relatora: min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 11/03/2014; RE 601707 AgR, relator: min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013; e AI 819135 AgR, relator: min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28/05/2013.

5 STF. *Recurso Extraordinário 669069/MG*. Relator ministro Teori Zavascki. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4189164. Acesso em: 20 fev. 2025.

6 STF. *Recurso Extraordinário 852475/SP*. Relator ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950. Acesso em: 20 fev. 2025.

7 BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

Contudo, gradualmente, começaram a surgir entendimentos no Supremo[8] no sentido de que o prazo prescricional previsto na Lei nº 9.873/1999[9] poderia ser considerado nos casos de aplicação de penalidade pecuniária pelo TCU. A partir desse momento, o TCU foi induzido a se reposicionar em relação aos prazos que poderiam ocasionar a prescrição da pretensão punitiva, em seus processos de controle externo.

A formalização desse reposicionamento ocorreu por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que inaugurou o entendimento de que o prazo prescricional da pretensão punitiva no âmbito da Corte de Contas seria regulado pelo art. 205 do Código Civil, o qual poderia ser interrompido pelo ato que ordenasse a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. Dessa forma, a partir do referido julgado, o Tribunal passou a aplicar o prazo decenal para a pretensão punitiva, mantendo-se inalterado o entendimento de imprescritibilidade em relação ao dano ao erário.

Prosseguindo-se na linha do tempo, em 2020, o STF, no julgamento do RE 636.886,[10] fixou a seguinte tese: "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". De início, a interpretação dessa tese foi mais abrangente, mas depois ficou claro que o entendimento da Suprema Corte dizia respeito à fase de execução de título executivo extrajudicial, fundado em Acórdão do TCU. Aos poucos, outras decisões foram adotadas no Supremo, nas quais se afirmava que a tese contida no RE 636.886 também se aplicaria à fase anterior à constituição do título executivo, a exemplo da decisão contida na ADI 5509,[11] que tratou de peculiaridades no estabelecimento do termo inicial do prazo prescricional.

Nesse cenário de muitas divergências interpretativas, e das consequências que elas poderiam gerar para os processos de Controle Externo, o Plenário da Corte de Contas, ao julgar a tomada de contas especial TC 000.006/2017-3,[12]

---

[8] Ainda em outubro de 2013, no julgamento da liminar em mandado de segurança 32201/DF, o ministro relator Roberto Barroso defendeu ser "plausível a incidência do prazo prescricional quinquenal às multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União". STF. MS 32201/DF. Relator ministro Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4435867. Acesso em: 20 fev. 2025.

[9] BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

[10] STF. *Recurso Extraordinário 636886/AL*. Relator ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531. Acesso em: 20 fev. 2025.

[11] STF. *ADI 5509*. Relator ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4972868. Acesso em: 20 fev. 2025.

[12] TCU. Tribunal de Contas da União. *Processo 000.006/2017-3*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/620173. Acesso em: 20 fev. 2025.

proferiu determinação para que a Secretaria-Geral de Controle Externo formasse grupo técnico de trabalho para apresentar projeto de normativo para disciplinar, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva para processos de controle externo, com base na jurisprudência predominante do STF, conforme item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário,[13] de relatoria do ministro Antonio Anastasia.

Em virtude da referida determinação, foi instaurado no TCU o processo administrativo 008.702/2022-5,[14] com o objetivo de regulamentar no âmbito do Tribunal a prescrição das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória, bem como identificar os possíveis impactos da prescrição nos processos mais relevantes.

Dessa forma, considerando-se os estudos e pareceres que constam no referido processo administrativo, o Plenário do TCU, seguindo a linha de entendimento que foi se consolidando na Suprema Corte, em especial no referido RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral) e na ADI 5509, e considerando a necessidade de estabelecer critérios e procedimentos para exame da prescrição e de disciplinar seus efeitos nos processos de controle externo, regulamentou a matéria por meio da Resolução 344/2022,[15] prevendo, em seu art. 2º, o prazo de cinco anos, tanto para a prescrição da pretensão punitiva quanto para a prescrição da pretensão ressarcitória, contado dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme o caso, e segundo os ditames da Lei nº 9.873/1999.

Em relação ao prazo para a execução dos títulos executivos extrajudiciais lastreados em Acórdãos dos Tribunais de Contas, tem-se também o prazo prescricional de cinco anos, conforme consignado no RE 636.886 e no enunciado da Súmula 150[16] do STF que dispõe que "[p]rescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação".

---

13 TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 459/2022-TCU-Plenário*. Relator ministro Antonio Anastasia. Data da sessão: 9 de março de 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2444026. Acesso em: 20 fev. 2025.

14 TCU. Tribunal de Contas da União. *Processo administrativo 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/870220225. Acesso 20 fev. 2025.

15 TCU. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21624. Acesso em: 20 fev. 2025.

16 STF. Súmula 150. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2127. Acesso em: 20 fev. 2025.

Nesse sentido, atualmente, no âmbito do TCU, em regra, o prazo prescricional é de cinco anos, exceto quando os fatos analisados também forem objeto de denúncia criminal, caso em que a prescrição será regida pelo prazo previsto na lei penal, conforme disposto nos arts. 2º e 3º da Resolução TCU 344/2022.

Não obstante, no julgamento do RE 636.886, o STF não definiu o termo *a quo* do prazo prescricional, tampouco a incidência de marcos interruptivos e suspensivos aplicáveis. Tais elementos, conforme veremos a seguir, têm sido objeto de frequentes discussões em mandados de segurança impetrados contra Acórdãos do TCU no STF.

Desacordos interpretativos do STF em relação à prescrição nos processos de controle externo

A origem dos desacordos interpretativos do STF em relação à prescrição nos processos de controle externo do TCU, ao que tudo indica, está relacionada à ausência de normativo legal específico editado pelo Congresso Nacional para regulamentar o tema.

Diante do referido vazio normativo, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no TCU tem sido regulada pela aplicação, por analogia, da Lei nº 9.873/1999, em decorrência de entendimento firmado pelo STF,[17] e pela norma editada pelo TCU.[18]

Analisando-se os referidos diplomas normativos, verificam-se algumas divergências entre o texto legal e o regulamentar, especialmente em relação ao termo inicial da contagem do prazo prescricional. Por um lado, o diploma legal estabelece como termo inicial para a contagem do prazo prescricional a data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. Por outro, a Resolução TCU 344/2022 estabelece diversos termos iniciais, a depender da situação fática do caso concreto, fazendo com que a norma regulamentar se afaste do diploma legal nesse ponto específico.

---

[17] No âmbito do referido MS 32201/DF ficou decido 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".

[18] TCU. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*.

Além disso, a abrangência dos marcos interruptivos estabelecidos tanto pelo diploma legal como pelo regulamentar pode acarretar, na prática, a imprescritibilidade dos processos de controle externo perante o TCU, uma vez que "qualquer ato inequívoco de apuração do fato" pode interromper o prazo prescricional, reiniciando-se a contagem do prazo da data do referido ato.

Entre os principais desacordos interpretativos do STF em relação aos processos de controle externo do TCU, encontram-se: (i) o termo inicial para a contagem do prazo prescricional; (ii) os marcos interruptivos da prescrição; e, finalmente, (iii) a (im)possibilidade de incidência de múltiplas causas interruptivas do prazo prescricional.

Termo inicial para a contagem do prazo prescricional

Diante da necessidade de detalhar as especificidades dos processos de controle externo, a Resolução TCU 344/2022[19] explicita, em seu art. 4º, de forma minudente, diversas possibilidades de início da contagem do prazo prescricional, estabelecendo que o prazo de prescrição poderá ser contado: (i) da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão no dever de prestar contas; (ii) da data da efetiva prestação de contas; (iii) da data do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal; (iv) da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou por outro órgão ou entidade da administração pública; ou (v) do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Como se pode observar, os termos iniciais estabelecidos pela Resolução TCU 344/2022 se afastam significativamente do termo inicial definido na legislação aplicável, segundo entendimento do STF, que estabelece que a prescrição deve ser contada "da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado".

Como se pode observar, os referidos termos iniciais fazem uso da teoria da *actio nata*,[20] que dispõe que há necessidade de conhecimento acerca da

---

[19] *Ibid*.

[20] CURSINO, Rodolfo Botelho. A teoria da *actio nata* e o redirecionamento da execução fiscal com base na dissolução irregular da sociedade limitada. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 1, n. 1, 25 jan. 2018.

violação do direito para o surgimento da pretensão e, por conseguinte, da contagem inicial do prazo prescricional. A ideia fundamental que lastreia a referida teoria parte do princípio de que não há inércia se não há conhecimento da violação do direito.

A exigência do conhecimento do surgimento da pretensão pelo titular do direito é denominada vertente subjetiva da teoria da *actio nata*, que, aliás, tem sido adotada em diversos precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ).[21] Exige-se, nas decisões, não apenas o conhecimento da violação do direito para que o prazo prescricional comece a correr, mas que seja conhecida toda a extensão do dano e quais são suas consequências práticas, incidindo no caso a Súmula 83/STJ.[22]

Para os processos de fiscalização, denúncias e representações, é importante definir o termo inicial da contagem do prazo prescricional, de forma que o TCU possa exercer suas competências. Nesse sentido, abrem-se duas possibilidades para essa definição: ou se considera como termo inicial a data do ilícito; ou se considera como termo inicial a data do conhecimento da irregularidade, com a consequente autuação de processo de controle externo pelo Tribunal.

No âmbito do TCU, o entendimento que prevalece é no sentido de que a segurança jurídica deve ser compatibilizada com a preservação do interesse público, finalidade essa que é atingida, nos processos de fiscalizações, denúncias e representações, quando se considera termo inicial para contagem do prazo prescricional a data do conhecimento da irregularidade.

Não obstante, deve-se ponderar que, caso a data do conhecimento da irregularidade pelo TCU se afaste muito da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a irregularidade, o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa pode ser significativamente prejudicado, fazendo com que a teoria da *actio nata* deva ser utilizada com limitações, com a finalidade de não se permitir que o direito de defesa seja irremediavelmente prejudicado.[23]

---

[21] REsp 1.257.387/RS, rel. min. Eliana Calmon, Segunda Turma, *DJe*, 17.9.2013; REsp 1.494.482/SP, rel. min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Rel. p/ Acórdão min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, *DJe*, 18.12.2020; REsp 1698732/MG, rel. ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 12/05/2020, *DJe*, 18/05/2020; REsp 1736091/PE, rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 14/05/2019, *DJe*, 16/05/2019.

[22] STJ. AgInt no REsp 1746209/MA, rel. ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 24/05/2021, *DJe*, 27/05/2021.

[23] Nesse sentido, pode-se citar o teor do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 98/2024, como limitador da teoria da *actio nata*, tendo em vista que estabelece que a instauração da

Essa temática, aliás, foi discutida na ADI 5509,[24] que examinou a constitucionalidade do inciso II do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará nº 12.160/1993,[25] que fixava como termo inicial do prazo para o exercício das competências do Tribunal de Contas dos Municípios daquela unidade federativa a "data de ocorrência do fato". Quando apreciou a constitucionalidade desse dispositivo, o Plenário da Corte Constitucional decidiu que o termo inicial da contagem do prazo não deveria ser a data do ilícito.

O relator do feito, ministro Edson Fachin, deixou claro em seu voto que não seria razoável que "o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa".

Esse precedente bem demonstra que a data da ocorrência do ilícito nem sempre serve como parâmetro mais adequado para ser adotado como termo inicial do prazo prescricional para a atuação dos Tribunais de Contas. Nesse caso, o ministro-relator avançou no sentido de definir marcos temporais específicos para tomadas de contas especiais instauradas pelo controle interno, auditorias, inspeções etc. Em apertada síntese, deveria ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno, devendo-se contar a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.

Dessa forma, conta-se o prazo prescricional do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas. Nos demais

---

tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União pode ser dispensada quando "houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente" (grifos adicionados). TCU. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa 98, de 28 de novembro de 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-33292. Acesso em: 20 fev. 2025.

[24] STF. ADI 5509.

[25] ALECE. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. *Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993*. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1478-lei-n-12-160-de-04-08-93-d-o-de-12-08-93. Acesso em: 20 fev. 2025.

processos de fiscalização, o termo inicial consiste na data do conhecimento da irregularidade ou do dano pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da administração pública onde ocorrer a ilicitude.

Nesse ponto, há que destacar que há muitos desacordos interpretativos justamente no fato de que, a despeito do posicionamento tomado pelo Plenário do STF no julgamento da ADI 5509,[26] a Suprema Corte tem considerado, com base no art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999, que o prazo prescricional a ser aplicado aos processos de controle externo do TCU deve ser contado a partir da ocorrência do fato.[27]

A propósito, registre-se que, ao enfrentar novo julgamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade sobre tema similar, a Suprema Corte apreciou, na sessão virtual de 20 a 27/5/2022, a ADI 5384/MG,[28] ajuizada em face de diversas normas do estado de Minas Gerais que disciplinam os institutos da prescrição e da decadência no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Entre as diversas normas estaduais impugnadas nessa ação direta de inconstitucionalidade, encontrava-se a seguinte disposição da Lei Complementar nº 102, de 2008: "Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato".

Na oportunidade, o Pleno do STF decidiu, por maioria, julgar improcedente o pedido formulado na referida ação direta, e declarou a constitucionalidade de todos os dispositivos questionados, nos termos do voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, vencidos em parte os ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Dias Toffoli, Rosa Weber e Nunes Marques, que julgavam parcialmente procedente o pedido. Assim, validou o dispositivo que houvera fixado o prazo prescricional quinquenal contado da data da ocorrência do fato, em linha diversa da adotada no julgamento da ADI 5509.

Anote-se que o entendimento sufragado na ADI 5509/CE, quanto ao termo *a quo* para a contagem do prazo prescricional — teoria da *actio nata* —,

---

[26] STF. *ADI 5509*.

[27] Precedentes: MS 32201, rel. min. Roberto Barroso, *DJe*, 07/08/2017; MS 36780 ED, rel. min. Roberto Barroso, *DJe*, 20/04/2022; MS 38361, rel. min. Roberto Barroso, *DJe*, 07/06/2022; MS 38752, rel. min. Roberto Barroso, *DJe*, 09/02/2023; MS 38288 AgR/DF, relatora ministra Carmen Lucia, *DJe*, 09/08/2022; e MS 39556 AgR, rel. min. Cristiano Zanin, *DJe*, 27/08/2024.

[28] STF. *ADI 5384*. Minas Gerais. Relator ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4851992. Acesso em: 20 fev. 2025.

não vinha sendo acolhido com frequência na Primeira Turma do Supremo. Todavia, no MS 38978,[29] de relatoria do ministro Luiz Fux, foi prevalecente, destacando que a data do fato não deve ser considerada termo inicial da prescrição, mas a data do conhecimento da irregularidade pelos órgãos de controle "nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração da tomada de contas".

Portanto, dentro do próprio STF, a definição do termo inicial para a contagem do prazo prescricional nos processos de controle externo do TCU não está pacificada, havendo divergências de entendimento até mesmo entre decisões tomadas em ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Marcos interruptivos da prescrição no TCU

Outro ponto que requer atenção diz respeito à possibilidade de haver marcos interruptivos antes da ciência dos responsáveis. A Resolução TCU 344/2022, em sintonia com a Lei nº 9.873/1999, estabelece que o prazo prescricional pode ser interrompido "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".[30]

No MS 32201,[31] a Primeira Turma do STF fixou parâmetros ao tratar da aplicação das causas interruptivas, o que terminou se tornando um *leading case* sobre o tema. No voto do relator do MS 32201, consignou-se que as causas interruptivas consignadas na Lei nº 9.873/1999 deveriam ser observadas, mas que elas devem incidir tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos. Por seu turno, a Segunda Turma do STF, ao apreciar o MS 36067,[32] entendeu que incidiriam cinco causas interruptivas para o caso concretamente analisado.

Dessa forma, os entendimentos foram se firmando no sentido de que não havia limitação da quantidade de causas interruptivas do prazo prescricional e de que a prescrição poderia ser interrompida antes mesmo da autuação do processo de controle externo no TCU.

---

[29] STF. *MS 38978/DF*. Relator ministro Luiz Fux. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6562927. Acesso em: 20 fev. 2025.

[30] TCU. *Resolução TCU nº 344/2022*. Art. 5º, § 1º.

[31] STF. *MS 32201/DF*. Relator ministro Roberto Barroso.

[32] STF. *MS 36067/DF*. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576896. Acesso em: 20 fev. 2025.

No MS 35208,[33] o STF decidiu que não apenas a citação ou intimação do responsável, mas qualquer ato inequívoco que importasse a apuração dos fatos teriam o condão de interromper o prazo prescricional. Também no MS 35430 AgR,[34] o Supremo afastou alegação de prescrição mesmo a citação tendo ocorrido, no processo de controle externo, há aproximadamente 10 anos da ocorrência dos fatos ilícitos, por entender que a administração não se manteve inerte durante esse lapso temporal.

Em seu voto, o ministro Alexandre de Moraes, relator do MS 35430,[35] destacou que "o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público para investigar um determinado fato".

Assim, nessa linha de raciocínio, os atos anteriores ao chamamento do responsável ao processo de controle externo que sejam direcionados à investigação dos fatos podem interromper o prazo prescricional, nos termos da jurisprudência do STF, o que terminou reforçando os entendimentos no sentido de que a tomada de contas especial é um processo único, com uma fase interna, conduzida pelo órgão federal, e uma fase externa, de competência do TCU.

Contudo, a matéria também não está pacificada no âmbito do STF. Na verdade, existem diversos julgados que entendem que os "atos inequívocos de apuração do fato" não podem incidir antes da citação do responsável.[36]-[37] Há ainda diversos precedentes do STF que admitem a incidência de marcos interruptivos antes da citação, desde que os atos de apuração dos fatos traduzam "medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada, e que, posteriormente, tornaram-se objeto da tomada de contas especial" (MS 39556/DF, rel. min. Cristiano Zanin),[38]

---

[33] STF. *MS 35208/DF*. Relator ministro Dias Toffoli. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5271908. Acesso em: 20 fev. 2025.

[34] STF. *MS 35430/DF*. Relator ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5330185. Acesso em: 20 fev. 2025.

[35] STF. MS 35430/DF. Relator ministro Alexandre de Moraes.

[36] STF. MS 39657/DF. Relator(a): ministro Flávio Dino. *DJe*, 21/10/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur515983/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

[37] STF. MS 39834/DF. Relator(a): ministro Flávio Dino. *DJe*, 22/10/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1582474/false. Acesso em: 16 jan. 2025.

[38] STF. MS 39556/DF. Relator(a): ministro Cristiano Zanin. *DJe*, 26/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1495666/false. Acesso em: 15 jan. 2025.

e desde que exista "identidade entre os fatos objeto de atos inequívocos de apuração e os que resultem na condenação do investigado" (MS 38191 AgR, rel. min. Edson Fachin).[39]

Possibilidade e incidência de múltiplas causas interruptivas

Após o advento da Resolução 344/2022, que teve como base não só os ditames da Lei nº 9.873/1999, mas também a jurisprudência que foi se consolidando no STF ao longo dos anos, outras linhas interpretativas foram sendo delineadas nas decisões do Supremo sobre o tema prescrição.

Recentemente, manifestando posicionamento mais restritivo, o ministro Gilmar Ferreira Mendes inaugurou posição em que defende a aplicação do princípio da unicidade de interrupção da contagem do prazo prescricional. Segundo o magistrado, a única causa interruptiva do prazo prescricional seria ocasionada pela citação do responsável, em virtude de ser esse o momento que caracteriza a adoção de medida inequívoca para a apuração de conduta individualmente descrita, imputada à pessoa investigada.[40]

Quando dos julgamentos de agravos regimentais interpostos contra decisões monocráticas do ministro Gilmar Mendes, o ministro André Mendonça apresentou à Segunda Turma votos divergentes, nos quais defendia a possibilidade de reconhecimento de diversas causas interruptivas da prescrição, mesmo antes de o responsável ter ciência das apurações. No entanto, esses entendimentos têm sido vencidos nesse colegiado. Na Reclamação 71826,[41] o ministro André Mendonça, ao conceder liminar (*DJe*, 02/10/2024), referendada pela Segunda Turma do Supremo, levou em consideração o entendimento da unicidade de interrupção do prazo prescricional e o princípio da colegialidade, ressaltando, mais uma vez, seu entendimento pessoal sobre o tema.

O ministro Nunes Marques, no MS 39300 (*DJe*, 15/05/2024),[42] destacou sua adesão à tese da unicidade de interrupção do prazo prescricional, frisando que

---

[39] STF.MS 38191 AgR/DF. Relator(a): ministro Edson Fachin. *DJe*, 20/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506988/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

[40] STF. MS 39275/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 21/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1527581/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

[41] STF. *RCL 71826/DF*. Relator: ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7038380. Acesso em: 20 fev. 2025.

[42] STF. MS 39300/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 06/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1525672/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

o ato capaz de interromper a prescrição é a citação, vez que pode ser caracterizado como medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita e imputada à pessoa interessada ou investigada. Na ocasião, registrou a mudança de posição dos ministros Edson Fachin e Dias Toffoli, que têm demonstrado se curvar ao entendimento da maioria, para acolher a tese da unicidade da interrupção (MS 39523,[43] *DJe*, 15/02/2024; MS 39095 ED-AgR/AM,[44] 20/05/2024).

Dessa forma, pode-se afirmar que também no que concerne à possibilidade de incidência de múltiplas causas interruptivas da prescrição, os ministros da Suprema Corte se dividem e apresentam entendimentos divergentes, colocando em risco a segurança jurídica e a uniformidade do posicionamento do Estado brasileiro em relação à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo do TCU, tendo em vista que a mesma situação fática pode ser entendida de forma distinta, a depender, muitas vezes, do órgão e do ministro relator.

Análise empírica dos mandados de segurança impetrados no STF contra acórdãos do TCU envolvendo prescrição

Com a finalidade de compreender melhor os impactos decorrentes desses desacordos interpretativos do STF no reconhecimento da prescrição em processos de controle externo do TCU, o presente trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa empírica realizada entre os dias 8 de janeiro de 2025 e 16 de janeiro de 2025, na qual foram analisadas 76 decisões do STF, sendo 22 colegiadas e 54 monocráticas, tomadas em sede de mandado de segurança, cujos julgamentos ocorreram ao longo do ano de 2024, todas relacionadas ao tema da prescrição de processos perante o TCU.

No âmbito do presente trabalho, algumas análises quantitativas, qualitativas e descritivas serão apresentadas com o objetivo de lançar luzes ao debate acerca da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória perante o TCU, notadamente em relação a aspectos normativos que norteiam a análise da ocorrência da prescrição nos processos de contas.

---

[43] STF. MS 39523/DF. Relator(a): ministro Edson Fachin. *DJe*, 09/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1492049/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

[44] STF. MS 39095 ED-AgR/AM. Relator ministro Dias Toffoli. *DJe*, 29/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur507616/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

As dimensões da presente pesquisa incluem uma avaliação descritiva das decisões, apresentando um índice de reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória nos processos de controle externo do TCU pela Suprema Corte brasileira, estratificado por órgão colegiado e por ministro, com o objetivo de verificar diferenças substanciais no reconhecimento da prescrição entre os órgãos colegiados, bem como permitir compreender o posicionamento dos ministros do Tribunal em relação à matéria.

Na sequência, a pesquisa se debruça sobre os desacordos interpretativos do STF em torno da prescrição nos processos do TCU, realizando análises descritivas estratificadas com o objetivo de compreender o impacto das diversas divergências que existem dentro do STF no reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória.

Além disso, o estudo apresenta análises relacionadas ao princípio da unicidade da interrupção prescricional, à (im)possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição, bem como à (im)possibilidade de incidência de marcos interruptivos da mesma espécie, procurando, ainda, apontar interligações entre essas dimensões, quando possível.

Índice de reconhecimento da prescrição pelo STF

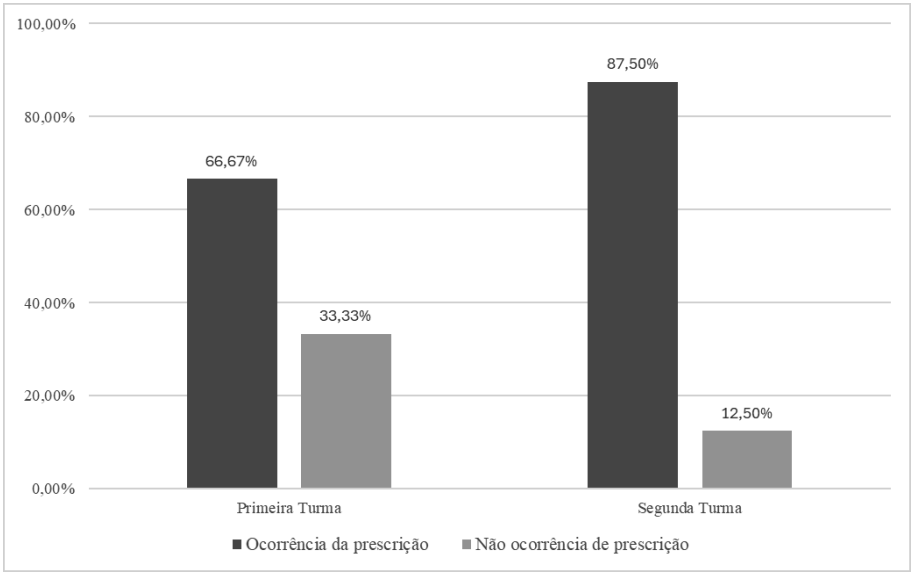
Reduzindo-se o universo de decisões analisadas para contemplar apenas as decisões de mérito, constata-se que em mais de 75% dos casos o STF reconhece a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória. Analisando-se os mandados de segurança objeto do presente estudo, das 53 decisões analisadas, que se debruçaram sobre o mérito da demanda, 40 concluíram pela ocorrência da prescrição.

Índice de reconhecimento da prescrição pelas Turmas do STF

Recortando-se os dados catalogados por órgão colegiado, verifica-se que a Primeira Turma do STF reconheceu a ocorrência da prescrição em mais de 66% dos casos analisados.

Figura 1

Reconhecimento da ocorrência de prescrição por Turma do STF



Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, a Segunda Turma do STF concedeu a ordem, para reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória, em mais de 87% dos casos analisados.

Comparando-se os referidos resultados, pode-se afirmar que a probabilidade[45] de a Segunda Turma do STF reconhecer a ocorrência da prescrição é 31% maior do que a probabilidade de a Primeira Turma conceder a ordem para declarar a prescrição do processo de contas.

Considerando-se os desacordos interpretativos sobre a prescrição nos processos do TCU entre as duas turmas do Supremo, a diferença entre os índices de concessão da ordem pelos referidos órgãos colegiados pode estar vinculada ao fato de que somente a Segunda Turma do Supremo possui precedentes nos quais adota o princípio da unicidade da interrupção da prescrição e o entendimento da impossibilidade de múltiplas interrupções da prescrição.

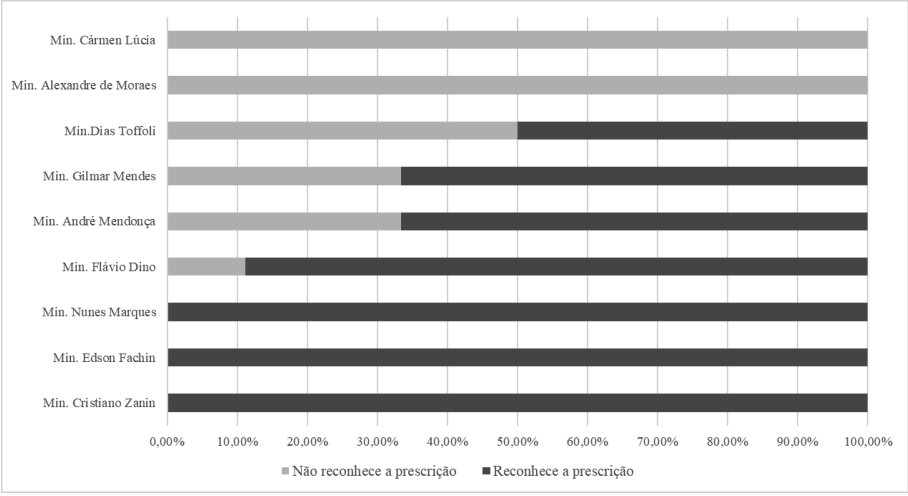
[45] A referida probabilidade é dada pela divisão entre o percentual de decisões da Segunda Turma do STF que reconhecem a ocorrência da prescrição (87%) pelo percentual de decisões da Primeira Turma, que também reconhecem a ocorrência da prescrição (66%).

Índice de reconhecimento da prescrição por ministro do STF

Estratificando a análise por ministro do STF, pode-se observar que em 100% dos casos analisados pela ministra Cármen Lúcia ou pelo ministro Alexandre de Moraes não houve o reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória. Por outro lado, considerando-se o universo de pesquisa, 100% das decisões de mérito relatadas pelos ministros Nunes Marques, Edson Fachin e Cristiano Zanin reconheceram a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória.

Figura 2

Ocorrência da prescrição por ministro do STF



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com as informações tabuladas, 50% dos mandados de segurança relatados pelo ministro Dias Toffoli reconheceram a ocorrência da prescrição, enquanto 66% dos processos relatados pelos ministros Gilmar Mendes e André Mendonça concederam a ordem para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória. Finalmente, o ministro Flávio Dino reconheceu a prescrição em aproximadamente 89% dos casos analisados, conforme se observa pela figura 2.

Tabela 1

Posicionamento dos ministros do Supremo nos desacordos interpretativos

Ministro(a)	Unicidade da interrupção		Múltiplas interrupções		Marcos interruptivos de mesma espécie	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Cármen Lúcia	×	✓	✓	×	✓	×
Alexandre de Moraes	×	✓	✓	×	✓	×
Dias Toffoli	×	✓	×	✓	×	✓
Gilmar Mendes	✓	×	×	✓	×	✓
André Mendonça	×	✓	×	✓	×	✓
Flávio Dino*	✓	×	✓	×	✓	×
Nunes Marques*	✓	×	×	✓	×	✓
Edson Fachin*	✓	×	×	✓	×	✓
Cristiano Zanin	×	✓	✓	×	×	✓

Fonte: Elaboração própria.
* Considera as decisões mais recentes dos ministros.

A leitura atenta da tabela 1, que descreve o posicionamento dos ministros do STF em relação aos principais desacordos interpretativos, permite compreender com maior clareza as razões pelas quais todos os mandados de segurança analisados pela ministra Cármen Lúcia e pelo ministro Alexandre de Moraes não foram concedidos. Conforme disposto na referida tabela, os ministros não aplicam o princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional e permitem a incidência de múltiplos marcos interruptivos, incluindo marcos interruptivos de mesma espécie, como é o caso de ato inequívoco de apuração do fato.

Aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional

Conforme referido anteriormente, alguns julgados do STF vêm considerando a aplicação do princípio da unicidade de interrupção prescricional, segundo o qual, nos processos perante o TCU, a interrupção da prescrição somente ocorreria uma única vez, por meio da citação do responsável.

Tal entendimento foi inaugurado pelo ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática tomada no âmbito do mandado de segurança MS 38790/SC,[46] no qual destacou que a possibilidade de interrupção do prazo prescricional por um número indeterminado de vezes "seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade da pretensão punitiva do TCU".

No mesmo julgado, o ministro Gilmar Mendes ponderou que "**a interrupção da prescrição somente ocorrerá uma única vez, de modo a afastar a verificação, na prática, de inaceitável imprescritibilidade das ações de tomadas de contas**" (grifos originais).

Percentual de julgados que fizeram uso do princípio da unicidade da interrupção prescricional

No âmbito das decisões de mérito analisadas no presente estudo, o princípio da unicidade da interrupção prescricional foi utilizado como razão de decidir em 45% dos mandados de segurança analisados. Entre os ministros que utilizaram o referido princípio em suas razões de decidir estão os ministros Edson Fachin,[47] Gilmar Mendes,[48] Flávio Dino[49] e Nunes Marques.[50] Deve-se ressaltar ainda que os ministros Cristiano Zanin[51] e Alexandre de Moraes[52] fizeram ponderações acerca do referido princípio, sem, contudo, utilizá-lo nas razões de decidir das respectivas decisões.

---

[46] STF. MS 38790/SC. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 02/03/2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6493929. Acesso em: 21 fev. 2025.

[47] MS 39523/DF e MS 39529/DF.

[48] MS 39422/DF MC, MS 36800/DF AgR, MS 38147/DF AgR, MS 39275/DF, MS 37316/DF AgR, MS 39901/DF, MS 39091/DF, MS 39947/SE, MS 39072/DF AgR, MS 39690/DF, MS 37401/DF AgR, MS 39910/DF e MS 39803/DF.

[49] Atualmente, existe decisão da Primeira Turma do STF, de relatoria do ministro Flávio Dino, que adota a teoria da unicidade de interrupção do prazo prescricional como razão de decidir. No voto do ministro relator, destacou-se que "[a]dmitir múltiplas interrupções equivaleria, na prática, a instituir a imprescritibilidade dessas pretensões, o que compromete diretamente os princípios constitucionais da segurança jurídica, da estabilidade das relações administrativas e da previsibilidade da atuação estatal". STF. Supremo Tribunal Federal. MS 39894 AgR/DF. Relator ministro Flávio Dino. *DJe*, 26/05/2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur533282/false. Acesso em: 27 jul. 2025.

[50] MS 39299/DF, MS 39300/DF, MS 39559/DF, MS 37173/DF, MS 36902/DF, MS 37563/DF e MS 38152/DF.

[51] MS 35844/DF AgR, MS 38672/DF AgR e MS 34705/DF AgR.

[52] MS 38735/DF AgR.

Índice de reconhecimento da prescrição das decisões que utilizaram o princípio da unicidade da interrupção prescricional

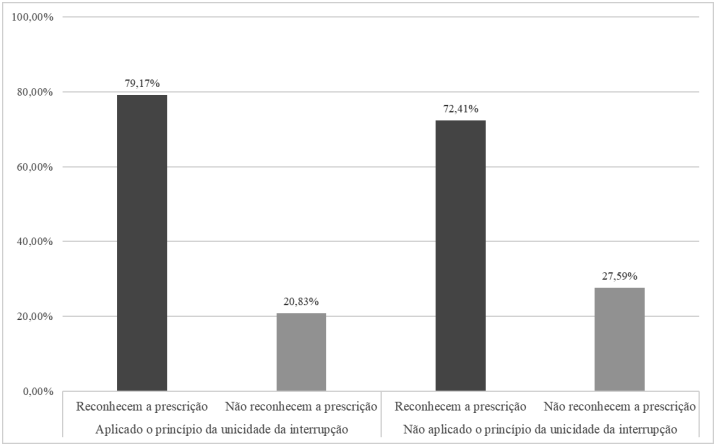
Considerando-se as decisões de mérito avaliadas no âmbito do presente trabalho, observa-se que 24 decisões consideraram o princípio da unicidade da prescrição como razão de decidir, enquanto 29 não consideraram o referido princípio no processo decisório.

Como se observa pela análise da figura 3, a seguir, aproximadamente 79% das decisões que aplicaram o princípio da unicidade da interrupção reconheceram a ocorrência da prescrição, contra 72% das decisões que não utilizaram o princípio da unicidade de interrupção como razões de decidir.

Avaliando-se por outro ângulo, pode-se afirmar que a utilização do princípio da unicidade de interrupção aumenta a probabilidade[53] do reconhecimento de ocorrência da prescrição em pouco mais de 9%, indicando que a aplicação do referido princípio não tem impactado significativamente o resultado dos julgamentos dos mandados de segurança perante o STF.

Figura 3

Influência do uso do princípio da unicidade da interrupção no reconhecimento da prescrição



Fonte: Elaboração própria.

[53] A referida probabilidade é dada pela divisão entre o percentual de decisões que utilizam o princípio da unicidade de interrupção e que reconhecem a ocorrência da prescrição (79,17%) pelo percentual de decisões que reconhecem a prescrição, mas que não utilizam o referido princípio como razões de decidir (72,41%).

Tal constatação decorre, possivelmente, do fato de que a aplicação do princípio da unicidade de interrupção vem acompanhado do entendimento de que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional se inicia da data do conhecimento da irregularidade pelo TCU, e não da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, como estabelecido pelo normativo legal aplicável.[54]

Possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição

Outro aspecto frequentemente analisado nas decisões do STF, que tratam da ocorrência de prescrição nos processos de controle externo perante o TCU, se relaciona à possibilidade de incidência de múltiplas interrupções do prazo prescricional.

Visão geral da análise na dimensão relacionada à possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição

Do universo das 53 decisões de mérito analisadas no âmbito do presente estudo, 49% consideram possível a incidência de múltiplas interrupções do prazo prescricional nos processos de controle externo. Por outro lado, 45% das decisões entendem não ser possível a incidência de múltiplas interrupções nos processos de ressarcimento ou de responsabilização perante o TCU. Em, aproximadamente, 6% das decisões avaliadas, a possibilidade de incidência de múltiplas interrupções da prescrição não foi analisada.

Índice de reconhecimento da prescrição nas decisões que permitem a incidência de múltiplas interrupções da prescrição

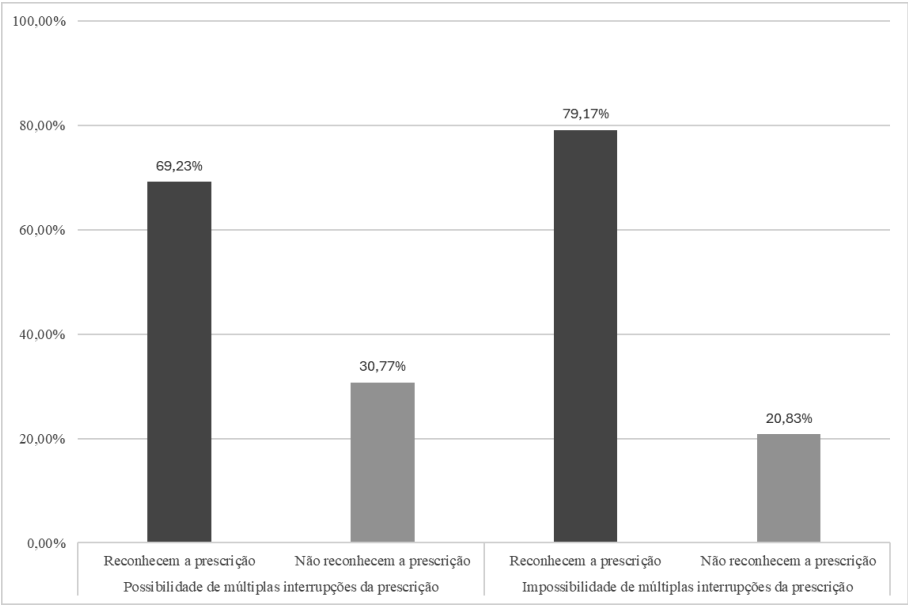
Como se observa pela análise da figura 4, a seguir, aproximadamente 69% das decisões que entenderam ser possível a incidência de múltiplas

[54] Conforme referido anteriormente, desde o julgamento do MS 32.202, de relatoria do ministro Roberto Barroso, o STF manifesta o entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta do referido diploma, seja por analogia.

interrupções do prazo prescricional reconhecem a ocorrência da prescrição, contra 79% nas decisões que entenderam não ser possível a ocorrência de múltiplos marcos interruptivos.

Figura 4

Influência da (im)possibilidade de múltiplas interrupções no reconhecimento da prescrição



Fonte: Elaboração própria.

Novamente, analisando-se os dados por outro prisma, pode-se afirmar que a impossibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional aumenta a probabilidade[55] de ocorrência da prescrição em mais de 14%, indicando que a aplicação do referido entendimento impacta, em certa medida, o resultado dos julgamentos dos mandados de segurança perante o STF.

[55] A referida probabilidade é dada pela divisão entre o percentual de decisões que não consideram possível a ocorrência de múltiplas interrupções do prazo prescricional e que reconhecem a ocorrência da prescrição (79,17%) pelo percentual de decisões que reconhecem a prescrição, mas que consideram possível a ocorrência de múltiplos marcos interruptivos (69,23%).

Possibilidade de incidência de marcos interruptivos da mesma espécie

Da mesma forma que a possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição, outro aspecto frequentemente analisado nas decisões do STF, que tratam da ocorrência de prescrição nos processos de controle externo perante o TCU, relaciona-se à possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos da mesma espécie no processo de contas, a exemplo dos atos inequívocos de apuração dos fatos.

Visão geral da análise na dimensão relacionada à possibilidade de incidência de marcos interruptivos da mesma espécie

Do universo das 53 decisões de mérito analisadas no âmbito do presente estudo, cerca de 23% consideram possível a incidência de marcos interruptivos da mesma espécie nos processos de controle externo. Por outro lado, 47% das decisões entendem não ser possível a incidência de marcos interruptivos da mesma espécie nos processos de ressarcimento ou de responsabilização perante o TCU. Em, aproximadamente, 30% das decisões avaliadas, a possibilidade de incidência de marcos interruptivos da mesma espécie não foi analisada.

Índice de reconhecimento da prescrição nas decisões que permitem a incidência de marcos interruptivos da mesma espécie

Como se observa pela análise do gráfico a seguir, 50% das decisões que entenderam ser possível a incidência de marcos interruptivos da mesma espécie reconhecem a ocorrência da prescrição, contra 80% nas decisões que entenderam não ser possível a ocorrência de marcos interruptivos da mesma espécie.

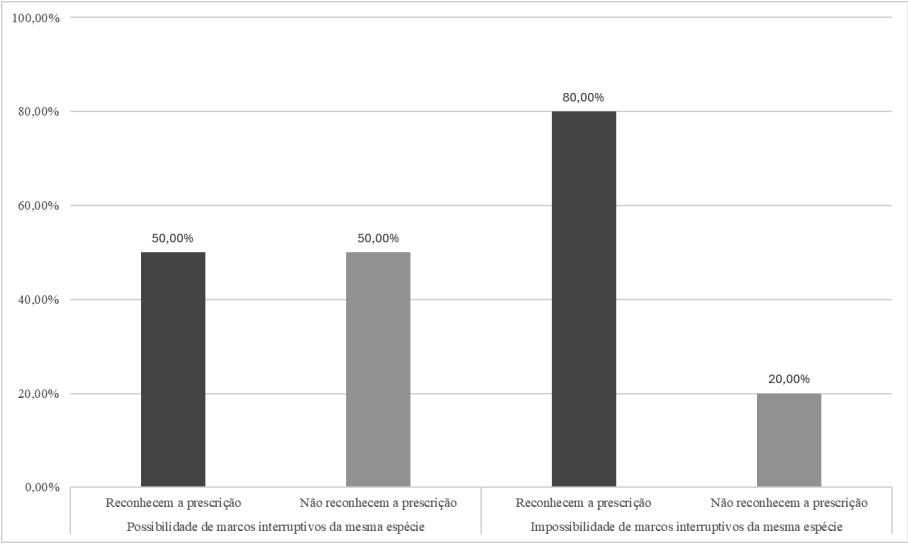
Uma vez mais, observando-se os dados de outra forma, pode-se afirmar que a impossibilidade de incidência de marcos interruptivos de mesma espécie aumenta a probabilidade[56] de ocorrência da prescrição em 60%, indicando que

[56] A referida probabilidade é dada pela divisão entre o percentual de decisões que não consideram possível a incidência de marcos interruptivos da mesma espécie e que reconhecem

a aplicação do referido entendimento impacta, significativamente, o resultado dos julgamentos dos mandados de segurança perante o STF.

Figura 5

Influência da incidência de marcos interruptivos de mesma espécie na prescrição



Fonte: Elaboração própria.

Não obstante a influência da impossibilidade de incidência de marcos interruptivos de mesma espécie no reconhecimento da prescrição pelo STF, essa dimensão, aparentemente, está intimamente vinculada ao princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional, tendo em vista que 90% das decisões que reconheceram a prescrição, destacando a impossibilidade de incidência de marcos interruptivos de mesma espécie, utilizaram o princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional como razão de decidir do respectivo julgamento.

a ocorrência da prescrição (80%) pelo percentual de decisões que reconhecem a prescrição, mas que consideram possível a incidência de marcos interruptivos da mesma espécie (50%).

Conclusões

A ausência de normativo legal para regulamentar a prescrição nos processos de controle externo, aliada aos desacordos interpretativos do STF em relação à prescrição nos processos de controle externo do TCU, acarreta profunda insegurança jurídica, tendo em vista que o mesmo contexto fático pode ser compreendido de forma distinta a depender do órgão colegiado e do ministro relator do caso na Suprema Corte.

De acordo com os dados catalogados no âmbito da presente pesquisa, a única estabilidade hermenêutica do STF no que diz respeito à prescrição nos processos de controle externo do TCU se relaciona ao prazo prescricional de cinco anos. Todos os demais aspectos disciplinados pelo referido normativo legal, que segundo entendimento da Suprema Corte seria aplicável aos processos da Corte de Contas, analisados no âmbito do presente trabalho, sofrem algum tipo de temperamento, seja em relação aos marcos interruptivos aplicáveis, seja no que concerne à possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos, ou em relação ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

Conforme destacado, o próprio STF, em ações envolvendo controle concentrado de constitucionalidade, ora manifesta o entendimento de que o termo inicial do prazo prescricional deve ser contado da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração da tomada de contas especial,[57] ora entende constitucional lei estadual que define o termo inicial da contagem do prazo prescricional nos processos de Tribunal de Contas estadual como sendo a data de ocorrência do fato.[58]

Na mesma linha, a Resolução TCU 344/2022 também não oferece uma solução juridicamente segura para os jurisdicionados, tendo em vista que insere no ordenamento jurídico termos iniciais não contemplados na Lei nº 9.873/1999. Ao contrário, a norma foi influenciada pelo entendimento manifestado pelo STF no julgamento da ADI 5509, razão pela qual incorporou a teoria da *actio nata*, que estabelece que, para o surgimento da pretensão e, por conseguinte, da contagem inicial do prazo prescricional, faz-se necessário o conhecimento acerca da violação ao direito.

---

[57] STF. *ADI 5509*. Ceará. Relator ministro Edson Fachin.
[58] STF. *ADI 5384*. Minas Gerais. Relator ministro Alexandre de Moraes.

Finalmente, considerando-se que o índice de reconhecimento da prescrição pelo STF alcança a marca de 75% dos casos, nas decisões de mérito analisadas no âmbito do presente estudo, constata-se a necessidade de uma maior reflexão a respeito da normatização da prescrição nos tribunais de contas, possivelmente por meio de intervenção legislativa, para proporcionar maior segurança jurídica aos jurisdicionados e maior efetividade das decisões tomadas pelo TCU no exercício do controle externo.

Referências

ALECE. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. *Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993*. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1478-lei-n-12-160-de-04-08-93-d-o-de-12-08-93. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

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. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 17 fev. 2025.

CURSINO, Rodolfo Botelho. A teoria da *actio nata* e o redirecionamento da execução fiscal com base na dissolução irregular da sociedade limitada. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 1, n. 1, 25 jan. 2018.

STF. *MS 26210/DF*. Rel. min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2430142. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *Recurso Extraordinário 669069/MG*. Rel. min. Teori Zavascki. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4189164. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *Recurso Extraordinário 852475/SP*. Rel. min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *Recurso Extraordinário 636886/AL*. Rel. min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *Ação direta de inconstitucionalidade 5509*. Rel. min. Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4972868. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *MS 32201/DF*. Relator(a): ministro Roberto Barroso. DJe: 13/10/2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4435867. Acesso em: 17 fev. 2025.

STF. Súmula 150 do STF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2127. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5384*. Minas Gerais. Rel. min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4851992. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *MS 38978/DF*. Rel. min. Luiz Fux. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6562927. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *MS 36067/DF*. Rel. min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576896. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *MS 35208/DF*. Rel. min. Dias Toffoli. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5271908. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. *MS 35430/DF*. Rel. min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5330185. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. MS 39657/DF. Relator(a): ministro Flávio Dino. *DJe*, 21/10/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur515983/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 39834/DF. Relator(a): ministro Flávio Dino. *DJe*, 22/10/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1582474/false. Acesso em: 16 jan. 2025.

STF. MS 39556/DF. Relator(a): ministro Cristiano Zanin. *DJe*, 26/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1495666/false. Acesso em: 15 jan. 2025.

STF. MS 38191 AgR/DF. Relator(a): ministro Edson Fachin. *DJe*, 20/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506988/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 39275/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 21/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1527581/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. *RCL 71826/DF*. Relator: ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7038380. Acesso em: 20 fev. 2025.

STF. MS 39300/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 06/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1525672/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 39523/DF. Relator(a): ministro Edson Fachin. *DJe*, 09/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1492049/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 39095 ED-AgR/AM. Rel. min. Dias Toffoli. *DJe*, 29/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur507616/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 39526/DF. Relator(a): ministro Edson Fachin. *DJe*, 15/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1492463/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 39660/DF. Relator(a): ministro Cristiano Zanin. *DJe*, 22/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1516869/false. Acesso em: 15 jan. 2025.

STF. MS 39737 MC/DF. Relator(a): ministra Cármen Lúcia. *DJe*, 27/06/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1541257/false. Acesso em: 09 jan. 2025.

STF. MS 39894 MC/DF. Relator(a): ministro Flávio Dino. *DJe*, 17/09/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1568617/false. Acesso em: 16 jan. 2025.

STF. MS 39284/DF. Relator(a): ministro Luiz Fux. *DJe*, 01/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1489094/false. Acesso em: 16 jan. 2025.

STF. MS 39752/DF. Relator(a): ministro Luiz Fux. *DJe*, 17/07/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1549929/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 38790/SC. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 02/03/2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6493929. Acesso em: 21 fev. 2025.

STF. MS 39529/DF. Relator(a): ministro Edson Fachin. *DJe*, 15/02/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1492524/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 39422/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 07/10/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1577124/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 36800 AgR/DF. Relator(a): ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 22/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur505180/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 38147 AgR/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 29/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506691/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 37316 AgR/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 02/09/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512836/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 39901/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 07/10/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1577069/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 39091/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 12/11/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1593018/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 39947/SE. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 12/11/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1592983/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 39072 AgR/DF. Relator(a): ministro André Mendonça. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 19/11/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519339/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 39690/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 29/11/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1597661/false. Acesso em: 14 jan. 2025.

STF. MS 37401 AgR/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 29/11/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1597582/false. Acesso em: 09 jan. 2025.

STF. *MS 39910/DF*. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 03/12/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1598783/false. Acesso em: 15 jan. 2025.

STF. MS 39803/DF. Relator(a): ministro Gilmar Mendes. *DJe*, 05/12/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1599483/false. Acesso em: 15 jan. 2025.

STF. MS 39299/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 30/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1520068/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 39559/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 03/06/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1532533/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 37173/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 01/08/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1551695/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 36902/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 01/08/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1551802/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 37563/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 09/12/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1601370/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 38152/DF. Relator(a): ministro Nunes Marques. *DJe*, 10/12/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1601700/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

STF. MS 35844 AgR/DF. Relator(a): ministro Cristiano Zanin. *DJe*, 18/03/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur498887/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 38672 AgR/DF. Relator(a): ministro Cristiano Zanin. *DJe*, 29/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur502217/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 34705 AgR/DF. Relator(a): ministro Cristiano Zanin. *DJe*, 29/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur502034/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STF. MS 38735 AgR/DF. Relator(a): Ministro Cristiano Zanin. Redator do acórdão: ministro Alexandre de Moraes. *DJe*, 27/05/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504240/false. Acesso em: 08 jan. 2025.

STJ. AgInt no REsp 1746209/MA, rel. ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 24/05/2021, *DJe*, 27/05/2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 459/2022-TCU-Plenário*. Relator ministro Antonio Anastasia. Data da sessão: 9 de março de 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2444026. Acesso em: 20 fev. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Processo 000.006/2017-3*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/620173. Acesso em: 20 fev. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Processo administrativo 008.702/2022-5*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/870220225. Acesso em: 20 fev. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21624. Acesso em: 20 fev. 2025.