

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFMS - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio da Silva Cristóvam; Liane Francisca Hüning Pazinato. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-190-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria que chegamos ao VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito com o tema Direito, Governança e Políticas de Inclusão reunindo os trabalhos científicos desenvolvidas por docentes e discentes e egressos da pós-graduação brasileira, inclusive, na intersecção necessária com os jovens pesquisadores graduação.

No grupo de trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II” as pesquisas se situam nas fronteiras da transformação da Administração Pública na busca por uma construção de um Direito Administrativo contemporâneo marcado pela consensualidade, voltado à necessária articulação com as políticas públicas e na releitura de categorias tradicionais como as empresas administrativas, o poder sancionatório, a prescrição administrativa, o agentes públicos, a regulação das entidades profissionais dentre outros.

Os autores Fabiola Marques Monteiro, Marco Tulio Frutuoso Xavier, Paulo Luiz Magalhães no trabalho “A Administração Pública Consensual no Século XXI: Instrumentos, Aplicações e Desafios” apontam os instrumentos de negociações regulatórias e o papel das agências reguladoras, mediação e arbitragem em conflitos públicos e participação social e consultas públicas na ampliação da consensualidade nas relações com os administrados.

No texto “Acordos de não persecução civil: desafios hermenêuticos e a flexibilização procedimental da Administração Pública” os autores Fabiola Modena Carlos e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira discutem o papel da flexibilização procedimental dos acordos de não persecução civil (ANPCs) e as formas de garantia da transparência e uniformidade necessárias para garantir a segurança jurídica, inclusive, na utilização deste instrumento em caso de improbidade administrativa.

O autor Mateus Rodarte de Carvalho na pesquisa “Desafios éticos e práticos da implementação de algoritmos na execução orçamentária da Administração Pública” propõe discutir a integração técnica dessas soluções, mas também nas implicações éticas em questões como viés, privacidade e accountability da utilização das tecnologias avançadas na gestão dos recursos públicos propondo uso ético e responsável.

Na pesquisa “Controle social: como a ineficácia dos serviços públicos provoca o desinteresse político dos cidadãos” as autoras Janaína Rigo Santin e Júlia Martins Kloeckner aborda a construção histórica e as questões sociais vinculadas ao controle social, explorando suas implicações na dinâmica democrática examinando os impactos concretos da ineficiência dos serviços públicos e como falhas na gestão estatal reforçam desigualdades e limitam o exercício da cidadania.

As autoras Emília Paranhos Santos Marcelino, Anna Lívia Alves Ferreira e Cecilia Paranhos S. Marcelino no texto “Crise de transparência na gestão pública: o direito como instrumento de fiscalização e responsabilização” a partir da distinção entre transparência ativa e passiva aponta o papel ativo do ordenamento jurídico para monitorar a aplicação das leis, combater as práticas burocráticas que dificultam o acesso às informações e promover a mudança cultural necessária dentro das instituições públicas.

Na pesquisa “Gestão participativa e o cidadão como eixo fundamental no controle social: de que forma os conselhos municipais de segurança pública podem contribuir na elaboração de políticas públicas de segurança?” dos autores José Sérgio Saraiva, Ana Laura Ferreira Teixeira, Cristiane Roberta Torres Giovanella analisam o papel de tais conselhos nas ações governamentais como instâncias de participação popular, diagnóstico comunitário e instrumento de fiscalização.

Os autores Adriana Pereira Machado Porto, Fabio da Silva Porto e Nilson da Rocha Filho no trabalho “A Cibertransparência como catalisador para a otimização da publicidade e da eficiência na governança municipal: o sucesso do município de Santa Maria-RS” abordam como a cibertransparência tem o potencial de transformar a governança local, promovendo maior responsabilização dos gestores públicos e otimizando a participação da sociedade civil no acompanhamento das ações governamentais.

O texto “Informação e transparência na gestão pública e política pública de resíduos sólidos do Governo de Minas Gerais durante e sobre a pandemia de COVID-19 (2020-2023) dos autores Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, Gabriel Amarinho Saraiva e Rosana Ribeiro Felisberto problematiza se o governo de Romeu Zema (2019-2022 e 2023-2026) atuou conforme a Lei Federal 131/2009 (Lei da Transparência) no que tange ao Plano Minas Consciente e de que modo este impactou a Política Pública de Resíduos Sólidos e na atividade de Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs).

Os autores José Sérgio Saraiva, Carlos Eduardo Barbosa Teixeira e Cristiane Roberta Torres Giovanella no trabalho “O impacto dos personagens políticos e jurídicos no poder local: das

relações centrais à participação” analisa a atuação dos sujeitos que constroem a paisagem institucional e a experiência democrática dentro das comunidades locais e, portanto, as políticas públicas.

O trabalho “A empresa pública municipal de tanguá: ferramenta de fomento?” do autor Claucir Conceição Costa visa discutir as reais potencialidades e limitações da Companhia de Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade de Tanguá responsável por criar e gerir distritos industriais e uma zona especial de negócios no território da cidade a fim de oportunizar condições para que empresas possam interessar-se em instalarem se no município como instrumento de fomento ao desenvolvimento local.

O autor Assuero Rodrigues Neto apresenta o texto “Empresas estatais e o desenvolvimento sustentável na agenda 2030 da ONU um diálogo necessário” que verifica o papel dessas pessoas administrativas privadas para efetivação dos ODS, investigando sua natureza jurídica e suas finalidades legais, no Direito Internacional dos Direitos Humanos para compreensão dos aspectos jurídicos da Agenda e, por fim, a confluência entre os fins perseguidos pelas metas-programa estudados e o papel das empresas públicas para sua consecução.

A pesquisa “Da regulação à prática: a gestão eficiente dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos sob a perspectiva jurídica” do autor Oziel Mendes De Paiva Júnior aponta as dificuldades na gestão ambiental como as lacunas legislativas e fragmentação normativa, bem como, a existência de soluções inovadoras, inclusive, tecnológicas e econômicas para uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

Os autores “Inclusões e remoções perante as mudanças da lei de licitações e contratos administrativos” dos autores Danielle Cristina Da Mota De Moraes Rezende e Albert Lino Leão identificando as reformas produzidas pela Lei n.º 14.133/2021 e problematizando se as mudanças contribuem para os resultados esperados de modernização e transparência das seleções e contratações públicas.

O texto “Prescrição no Âmbito do Tribunal de Contas da União” do autor Mario Marrathma Lopes de Oliveira discute prazo da corte para o processamento da ação punitiva à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do prazo da regra quinquenal com base na Lei n.º 9.873/1999 e, ainda, da edição da Resolução n.º 344/2022 que regulamenta hipóteses interruptivas que se reiniciam.

Os autores Luciano Rosa Vicente e Rodrigo Bento De Andrade no estudo “O Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no Brasil: controvérsias e dificuldades na apuração” buscou

determinar como as Administrações Públicas brasileiras tratam a referida irregularidade funcional e qual o nível de uniformidade entre elas, com recorte na União e em seis Estados brasileiros.

A pesquisa “O valimento de cargo na Administração Pública da União” de Luciano Rosa Vicente, Tatiana Maria Guskow e Rodrigo Bento De Andrade buscou identificar de forma comparada – através da verificação em oito Estados brasileiro – a interpretação pela Administração Pública da União em sua prática disciplinar e a definição da sanção aplicada com suas respectivas análises críticas. (pouca doutrina e debate jurídico)

Os autores Matheus da Rocha Bergmann e Mártin Perius Haeberlin no texto “Regulamentação e fiscalização da atividade dos profissionais de educação física e a improbabilidade da comunicação entre os sistemas político, jurídico e da saúde” pretende verificar no diálogo entre esses sistemas na sociedade, quanto à aceitação da proibição de condutas irregulares pelos profissionais de educação física e prestadores de serviço na área, mas também a falta de compreensão da sociedade beneficiada pela fiscalização em face da má prestação de serviços.

Nos brindam os autores com novas fronteiras de pesquisas em Direito Administrativo, que coadunam com a dinâmica que a disciplina demanda para atender as transformações do mundo contemporâneo, as relações entre o Estado e a sociedade, bem como, as reformas legislativas e mutações do Direito.

Inverno de 2025

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam (UFSC)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG)

PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
STATUTE OF LIMITATIONS WITHIN THE SCOPE OF THE FEDERAL COURT
OF ACCOUNTS (TCU)

Mario Marrathma Lopes de Oliveira

Resumo

O Tribunal de Contas da União exerce função auxiliar junto ao Poder Legislativo na fiscalização e transparência das contas de qualquer agente, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos da União Federal. Exerce função judicante de maneira autônoma, por meio de processos administrativos de tomada e prestação de contas, sem subordinação a qualquer Poder do Estado, ostentando Poder de Polícia. A Constituição Federal, neste particular, previne a ocorrência de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, o qual será definido por lei. Durante algum tempo, o TCU estabeleceu prazo decenal para o processamento da ação punitiva por entender que tal matéria não dispunha de lei específica. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, apresenta posicionamento pela regra quinquenal com base na Lei nº 9.873/1999. Regulando a matéria, o Tribunal de Contas da União emitiu a Resolução nº 344/2022 por meio da qual trouxe hipóteses interruptivas que se reiniciam. Tenciona, pois, analisar sua incidência consoante sinalização já empreendida pelo Poder Judiciário, por meio de uma pesquisa essencialmente bibliográfica e documental que abordará leis, normas, doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: Tribunal de contas da união, Resolução tcu nº 344/2022, Lei nº 9.873/1999, Interrupção do prazo prescricional, Princípio da unicidade da interrupção da prescrição

Abstract/Resumen/Résumé

The Federal Court of Accounts acts as an auxiliary body alongside the Legislative Branch in supervising and ensuring transparency in the accounts of any individual or legal entity, whether public or private, that handles, collects, safeguards, manages, or administers public funds, assets, and values of the Federal Union. It exercises judicial functions autonomously through administrative processes of taking and rendering accounts, without subordination to any branch of the State, holding Police Power. The Federal Constitution, in this regard, prevents the occurrence of prescription for offenses committed by any agent, whether a public servant or not, causing damages to public funds, which will be defined by law. For some time, the Federal Court of Accounts established a ten-year deadline for punitive action processing, believing that this matter lacked specific legislation. The Supreme Federal Court, on the other hand, adopts the five-year rule based on Law N. 9,873/1999. Regulating the matter, the Federal Court of Accounts issued Resolution N. 344/2022, introducing interruptive scenarios that restart the counting. It intends, therefore, to analyze its incidence

according to the signaling already undertaken by the Judiciary, through a primarily bibliographical and documentary research that will address laws, regulations, doctrine, and jurisprudence.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal court of accounts. tcu resolution 344/2022, Law 9.873/1999, Interruption of the prescriptive period, Principle of uniqueness of interruption of prescription

1. INTRODUÇÃO

Consoante o disposto no art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), os Tribunais de Contas, com destaque para o Tribunal de Contas da União (TCU), exercem função de auxílio ao controle externo das contas públicas. Tal atividade se concretiza por meio da Tomada de Contas Anual, prevista nos arts. 6º e 7º da Lei nº 9.443/1992, e da Tomada de Contas Especial, conforme art. 8º do mesmo diploma legal (BRASIL, 1997).

Órgão auxiliar do Poder Legislativo da União (art. 1º, da Lei nº 830/1949), nos processos de Tomada e Prestação de Contas, exerce função judicante semelhante à do Poder Judiciário (Justen Filho, 2023, p. 754) não estando subordinado a nenhum dos Poderes do Estado (Lima, 2021, p. 98, *apud* Jayme, 1999).

No que se refere à prescrição, o ponto central do presente estudo, a Constituição da República estabelece que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário” (Brasil, 1988, art. 37, § 5º).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento no sentido de que “as regras de prescrição para o exercício do poder punitivo por parte do TCU constituem matéria de estrita reserva legal. Em sua ausência, adota-se as regras do prazo decenal do Código Civil” (BRASIL, 2013). Com isso, passou a aplicar, por analogia, o art. 205 da Lei nº 10.406/2002, que institui o Código Civil (Brasil, 2002).

Entretanto, a edição da Lei nº 9.873/1999 trouxe disciplina específica quanto ao prazo prescricional para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Nos termos do art. 1º, o prazo é de cinco anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Ainda, segundo o § 1º do mesmo artigo, considera-se prescrito o exercício da pretensão punitiva se o processo administrativo, como é o caso da prestação de contas, permanecer inativo por mais de três anos (Brasil, 1999).

Ao longo do tempo, a controvérsia acerca do prazo prescricional foi objeto de decisões de lavra do Supremo Tribunal Federal (Justen Filho, 2023, p. 870) que, por sua vez, definiu que a atividade de controle externo se equipara, para fins de contagem de prazo prescricional, ao exercício do Poder de Polícia do Estado (Justen Filho, 2023, p. 871, *apud* Fachin, 2022) que resta positivado na Lei nº 9.873/1999.

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento por meio da Resolução nº 344, de 11 de outubro de 2022 (Brasil, 2022), prevenindo a ocorrência da prescrição quinquenal dessas pretensões, conforme previsto no art. 2º.

A referida norma estabeleceu os marcos iniciais para a contagem do prazo prescricional (art. 4º e respectivos incisos), além de prever a possibilidade de incidência de prescrição intercorrente (art. 8º). Também definiu hipóteses de interrupção do prazo prescricional (art. 5º e incisos), permitindo a sua recontagem em mais de uma oportunidade (art. 5º, §§ 1º e 2º; art. 8º, § 1º).

O presente artigo tem como objetivo, com base em pesquisa bibliográfica e documental que abrange legislações, normas, doutrina e jurisprudência aplicáveis, analisar a Resolução nº 344/2022. Pretende-se examinar as atribuições do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo, no que se refere à prescrição da ação punitiva, bem como a evolução do entendimento da Corte sobre a matéria até o advento da referida resolução, com ênfase nos marcos e nas hipóteses de interrupção do prazo prescricional em mais de uma ocasião.

Neste contexto, será abordado o julgamento proferido nos autos do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 38627, do Distrito Federal, único precedente localizado no Supremo Tribunal Federal que enfrentou diretamente a temática.

2. AS ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A REGRA DE INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO.

Em qualquer regime, seja democrático ou não, não se admite o desvio, o desperdício ou a subtração de recursos públicos (Lima, 2021, p. 1). No contexto de um Estado democrático de direito, “não existe democracia sem controle” (Lima, 2021, p. 3). Nessa perspectiva, o controle externo configura-se como a atividade de fiscalização da gestão dos recursos públicos, abrangendo tanto a execução de políticas públicas quanto a arrecadação de receitas, além da avaliação dos resultados obtidos com a implementação dessas políticas. Essa função é atribuída a órgão dotado de autonomia e independência em relação aos entes fiscalizados (Lima, 2021, p. 10).

Ao Tribunal de Contas da União compete, no exercício do controle externo previsto na Constituição Federal (art. 70 e seguintes), desempenhar as atividades estabelecidas nos incisos do art. 1º da Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre sua Lei Orgânica. Sua jurisdição, própria e privativa, estende-se por todo o território nacional (art. 4º), estando detalhada no art. 5º do

mesmo diploma legal. As decisões do Tribunal possuem caráter impositivo e vinculante para a Administração Pública (Lima, 2021, p. 105 *apud* Fischer, 2003).

Suas decisões, quando sedimentadas, isto é, quando não cabe mais recurso, fazem coisa julgada administrativa (Lima, 2021, p. 105) que, dentre outros significados (p. 107), “cumpre uma função de garantia dos administrados e que concerne ao tema da segurança jurídica estratificada já na própria órbita da Administração (Lima, 2021, p. 105, *apud*, Mello, 2006).

É, pois, no tema da segurança jurídica que se ancora o presente estudo, posto que “no desempenho de suas competências, o Tribunal de Contas está subordinado à observância do devido processo legal” (Justen Filho, 2023, p. 762) que, dentre suas nuances, observa-se inserida aplicabilidade do instituto da prescrição garantido pela Constituição Federal em seu art. 37, §5º, com regra geral decenal prevista do art. 205 do Código Civil, bem como no art. 1º e parágrafos da Lei 9.873/1999, desta feita quinquenal e que foi regulamentado, no âmbito do Tribunal de Contas da União, pela Resolução nº 344/2022.

A afirmação mais acima, de que a prescrição se enquadra como sendo elemento essencial ao devido processo legal se justifica no reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da necessidade de limitação temporal do exercício da referida competência sancionatória do Tribunal de Contas da União, sendo, a prescritibilidade, a regra em qualquer ramo jurídico (Junior, Rodrigues, 2018, n.p.).

No próximo tópico este recorte, isto é, o da prescrição como sendo mecanismo da segurança jurídica será aprofundado, com o objetivo de se analisar seus efeitos na fiscalização funcional, exercida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo.

3. PRESCRIÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

Por excelência, órgão de fiscalização dos gestores públicos (Junior, Rodrigues, 2018, n.p.), “as competências dos Tribunais de Contas são próprias, exclusivas e indelegáveis” (Lima, 2021, p. 128, *apud*, Mileski, 2003), destacando-se, aqui, a de julgar as contas de responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União, seja da administração direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal (art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992), bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em danos ao Erário (parte final), competindo-lhe, neste tocante, o exercício do poder de polícia (art. 19).

Com efeito, “em sua dimensão sancionatória, são aplicadas as sanções pela má gestão, cuja sede está no artigo 71, inciso VIII, da Constituição da República” (Junior, Rodrigues, 2018,

n.p.). Neste ponto, exerce função judicante semelhante à do Poder Judiciário (Justen Filho, 2023, p. 754) não estando subordinado a nenhum dos Poderes do Estado (Lima, 2021, p. 98, *apud* Jayme, 1999).

Ocorre que, por outro lado, tal atuação não pode ser exercida a qualquer tempo, posto que isto equivaleria a instituir penas imprescritíveis sem qualquer amparo no texto constitucional (Junior, Rodrigues, 2018, n.p.), de modo, pois, que a aplicação de tal instituto, também nos processos de contas, mostra-se fundamental em qualquer sistema jurídico (2018, n.p.). Isso porque “a imprescritibilidade da punição não existe” (Luz, 2002, p. 201).

No que toca a prescrição do exercício do poder de polícia, o próprio Tribunal de Contas da União compreende que “todas as multas aplicadas pelo TCU possuem natureza sancionatória e, dessa maneira, estão sujeitas à prescrição da pretensão punitiva, inclusive a multa proporcional ao débito” (TCU, Acórdão nº 6.201/2016. Relator: Benjamin Zymler, 2016). Tal posicionamento, observa-se, reflete a garantia positivada no §5º, do art. 37 da Constituição Federal. No âmbito do Tribunal de Contas da União, existiam três teses divergentes quanto ao tema, a saber (Junior Rodrigues, 2018, n.p.):

A primeira pela imprescritibilidade até a superveniência de regra expressa definindo o prazo e seus marcos interruptivos e suspensivos. A segunda era favorável à aplicação das regras de Direito Público, dada a natureza das atividades da Corte. A terceira defendia a aplicação do Código Civil, cujas disposições, conforme já anotado acima, constituem a regra geral aplicável aos casos de lacuna normativa.

No entanto, por meio do Acórdão nº 1.441/2016, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, o Tribunal de Contas da União consolidou seu posicionamento de que “a pretensão punitiva se subordina ao prazo geral de prescrição de dez anos, indicado no artigo 205 da Lei n.10.406/2002” (Junior, Rodrigues, 2018, n.p.), contado da data do fato.

A matéria foi objeto de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal (Justen Filho, 2023, p. 870) que, por sua vez, definiu que a atividade de controle externo se equipara, para fins de contagem de prazo prescricional, ao exercício do Poder de Polícia do Estado (Justen Filho, 2023, P. 871, *apud* Fachin, 2022) que resta positivado na Lei nº 9.873/1999. Referida norma, por sua vez, previne o prazo prescricional quinquenal para a ação punitiva “contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado” (art. 1º).

Em relação as ações de natureza ressarcitória, a matéria foi levada a apreciação do Supremo Tribunal Federal posto que, muito embora o art. 37, §5º prevenisse sua

imprescritibilidade, o Tribunal reconheceu sua prescritibilidade decorrentes de decisão de tribunais de contas (Justen Filho, 2023, p. 872).

Sendo assim, na data de 11 de outubro de 2022, para recepcionar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, eis que o Tribunal de Contas da União editou a Resolução nº 344/2022 (Justen Filho, 2023, p. 872), por meio da qual fixou a regra geral de que a prescrição nos processos de controle externo se submete a disciplina da Lei nº 9.873/1999, isto é, quinquenal (2023, p. 872).

Observa-se, no entanto, uma divergência entre a redação da referida Resolução ao que está disposto na Lei. Com efeito, ao passo que na Lei nº 9.873/1999, em seu art. 1º, parte final, previne o computo inicial do prazo prescricional a partir da data do fato, na Resolução TCU nº 344/2022, “como regra, o prazo não é computado a partir da data da infração, mas do momento em que o TCU toma conhecimento do evento” (Justen Filho, 2023, p. 872).

Para além, no que diz respeito a possibilidade de aplicação do instituto da prescrição intercorrente, matéria normatizada no §1º, do art. 1º, da Lei nº 9.873/1999 e no art. 8º, *caput*, da Resolução do Tribunal de Contas da União que apontam para sua incidência “se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho” (Art. 8º da Resolução TCU nº 344/2022), disciplinou seus marcos interruptivos aos moldes do art. 2º da referida Lei (art. 5º), trazendo a redação de que “a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo” (§1º, do art. 5º), cujo prazo prescricional se reinicia novamente (§2º). Ainda, no que se refere a incidência da prescrição intercorrente, trouxe o texto de que essa se interrompe “por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo” (§1º, do art. 8º).

Implica, portanto, conforme observa Marçal Justen Filho, que, a título de exemplo, “a convocação do interessado para participar do processo e a prática de ato inequívoco de apuração do fato interrompem a prescrição”, a qual volta a fluir “uma vez consumado o evento interruptivo” (Justen Filho, 2023, p. 872).

Considerada a redação da Resolução TCU nº 344/2022, no que diz respeito a possibilidade de interrupção do prazo prescricional por mais de uma vez, interrompendo-se, outrossim, o prazo de prescrição intercorrente, no tópico seguinte serão abordadas críticas a sua redação, em precedente, único encontrado, de lavra do Supremo Tribunal Federal.

3.1 A prescrição quinquenal e a interpretação restritiva das interrupções pelo STF no MS 38.627

O julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38.627/DF pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2023a) representou um marco na definição dos contornos da prescrição aplicável aos processos de controle externo conduzidos pelo Tribunal de Contas da União.

Inicialmente, o acórdão consolidou o entendimento de que tanto a pretensão punitiva quanto a ressarcitória, no âmbito da apuração realizada pelo TCU, estão sujeitas ao prazo prescricional de cinco anos, conforme previsto na Lei nº 9.873/1999. Esse entendimento já vinha sendo delineado em julgados anteriores, como o Mandado de Segurança nº 32.201, afastando-se, assim, a tese da imprescritibilidade ou do prazo decenal previsto no Código Civil.

Outro ponto abordado pelo Supremo Tribunal Federal foi o termo inicial da contagem do prazo prescricional. O Tribunal alinhou-se à tese firmada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509 e no Tema 445 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário nº 636.553), segundo a qual o prazo tem início a partir da ciência do fato pela Administração Pública (teoria da *actio nata*), e não da data da ocorrência do ato. Essa interpretação é igualmente adotada pela Resolução TCU nº 344/2022 (art. 4º), embora diverja da literalidade do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, que estabelece como marco inicial a data da prática do ato. A adoção da teoria da *actio nata* é justificada pela necessidade de assegurar a apuração de fatos que somente se tornam conhecidos posteriormente.

O ponto mais significativo do julgado, contudo, foi a análise das causas de interrupção da prescrição. A Lei nº 9.873/1999, em seu art. 2º, prevê diversas causas interruptivas, como a citação ou notificação do investigado, a prática de ato inequívoco de apuração dos fatos e a prolação de decisão condenatória recorrível. A Resolução TCU nº 344/2022, por sua vez, reproduziu essas hipóteses no art. 5º e acrescentou, em seu § 1º, a possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição, seja por causas distintas ou por repetição de uma mesma causa, reiniciando-se integralmente o prazo a cada interrupção (§ 2º).

Essa previsão foi expressamente rejeitada pelo voto condutor do acórdão no MS nº 38.627, redigido pelo Ministro Gilmar Mendes. Segundo o entendimento majoritário, admitir a possibilidade de interrupções sucessivas com base em atos genéricos de apuração equivaleria, na prática, a tornar a pretensão do TCU imprescritível, o que não se compatibiliza com o ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2023, p. 1). Essa situação, conforme apontado, violaria os princípios da segurança jurídica e da previsibilidade, mantendo os administrados sob constante risco de responsabilização indefinida.

Para afastar essa hipótese, o Supremo Tribunal Federal invocou o princípio da unicidade da interrupção da prescrição, extraído do caput do art. 202 do Código Civil, o qual dispõe que “a interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez [...]”. Dessa forma, embora a Lei nº 9.873/1999 preveja diversas causas interruptivas, o STF fixou o entendimento de que apenas uma interrupção é válida, aplicando esse limite também aos processos de apuração realizados pelo TCU.

Adicionalmente, o STF adotou uma interpretação mais restritiva do conceito de “ato inequívoco de apuração do fato”, previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999. No caso concreto do MS nº 38.627, considerou-se que a citação do impetrante no processo de tomada de contas especial configurou a primeira medida inequívoca de apuração individualizada, devendo, portanto, ser reconhecida como a única causa interruptiva da prescrição (Brasil, 2023, p. 2, 32). Essa posição contrastou com o voto vencido do Ministro André Mendonça, que entendia que atos anteriores, como relatórios de auditoria ou decisões de instauração da TCE, mesmo sem individualização do responsável, já poderiam configurar causas interruptivas. A posição majoritária, entretanto, vinculou a interrupção à existência de um ato que indique, de forma clara, a responsabilidade de pessoa determinada.

A comparação entre a Resolução TCU nº 344/2022 e os entendimentos firmados pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos Mandados de Segurança nº 38.627/DF e nº 37.941/DF, revela convergências pontuais e divergências relevantes quanto ao regime da prescrição aplicável aos processos de controle externo.

A análise comparativa evidencia que, embora o Tribunal de Contas da União tenha buscado uniformizar o tratamento da prescrição por meio da Resolução nº 344/2022, o Supremo Tribunal Federal impôs limites interpretativos que visam preservar garantias fundamentais, como a segurança jurídica e a previsibilidade normativa. Ao rejeitar a possibilidade de múltiplas interrupções sucessivas, o STF reafirmou a necessidade de estabilidade nas relações jurídicas e impediu que o exercício das competências sancionatórias e ressarcitórias do TCU se convertesse em uma ameaça contínua à esfera jurídica dos administrados.

Tal posicionamento representa um redirecionamento da jurisprudência constitucional, que passa a exigir do controle externo um grau maior de precisão e tempestividade na condução dos procedimentos apuratórios. A aplicação da teoria da *actio nata* também reforça essa exigência, pois estabelece que o marco inicial do prazo prescricional coincide com o momento em que a Administração Pública toma ciência inequívoca do fato ilícito e de seus responsáveis, e não com meras suspeitas ou irregularidades genéricas. Com isso, busca-se compatibilizar a atuação fiscalizadora com os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Ainda que a Resolução nº 344/2022 tenha incorporado avanços na normatização interna do TCU, como a previsão de prazos objetivos e critérios procedimentais para apuração e responsabilização, sua compatibilidade com os parâmetros constitucionais depende de uma interpretação conforme os precedentes firmados pelo STF. Nesse sentido, observa-se a necessidade de revisão ou readequação de dispositivos regulamentares que ultrapassem os limites definidos pela Corte Suprema, especialmente aqueles que permitam a reiteração indefinida de marcos interruptivos com base em atos genéricos ou não individualizados.

O cenário atual revela, portanto, um processo de harmonização normativa e jurisprudencial em curso, no qual a Corte Constitucional delimita os contornos da atuação do controle externo em matéria prescricional. A jurisprudência do STF tende a reforçar a aplicação dos princípios fundamentais do direito sancionador, aproximando o regime de responsabilização no âmbito do TCU das garantias previstas no processo penal e administrativo disciplinar. Essa tendência fortalece a previsibilidade jurídica e contribui para a consolidação de um sistema de responsabilização mais justo e equilibrado.

3.2 Ponto de convergência aparente (termo inicial):

Tanto a Resolução TCU nº 344/2022 (art. 4º) quanto a jurisprudência do STF (ADI nº 5.509, Tema 445 da Repercussão Geral, MS nº 38.627) adotam a teoria da *actio nata*. Com base nessa teoria, o termo inicial do prazo prescricional ocorre a partir da data em que o órgão de controle tem ciência do fato irregular, e não da data da sua ocorrência. Ainda que essa interpretação se afaste da literalidade do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 — que faz referência à “data da prática do ato” — há, nesse aspecto, uma uniformidade prática entre o TCU e o STF.

O principal ponto de conflito reside na quantidade de vezes em que a prescrição pode ser interrompida. A Resolução TCU nº 344/2022, em seu art. 5º, §§ 1º e 2º, e art. 8º, § 1º, admite expressamente a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, tanto da pretensão punitiva quanto da intercorrente, com o reinício integral da contagem a cada evento interruptivo. Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos mencionados, aplicou o princípio da unicidade da interrupção, extraído do art. 202, caput, do Código Civil, segundo o qual a prescrição só pode ser interrompida uma única vez. A Corte justificou esse entendimento com base na proteção da segurança jurídica e na necessidade de evitar, na prática, a imprescritibilidade.

Conectada à divergência anterior, há ainda diferença quanto à interpretação do que configura um “ato inequívoco de apuração do fato”, previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº

9.873/1999. A Resolução TCU nº 344/2022 e a prática do Tribunal adotam uma compreensão ampla, considerando como interruptivos diversos atos investigativos, como relatórios de auditoria, comunicações internas ou decisões preliminares. Já o Supremo Tribunal Federal, em posição mais restritiva, exige que o ato seja dirigido à apuração da conduta individualizada do responsável, como ocorreu nos casos em que se reconheceu a citação formal como o único marco interruptivo válido.

A divergência sobre a unicidade da interrupção possui consequências práticas significativas. A abordagem adotada pelo TCU, que admite múltiplas interrupções com reinício integral do prazo, amplia de forma expressiva o lapso temporal disponível para a condução dos processos de controle. Embora isso possa ser visto como um mecanismo para garantir a apuração em casos complexos, tal dilatação temporal acarreta riscos à previsibilidade e à estabilidade jurídica, mantendo os jurisdicionados sob ameaça indefinida de responsabilização.

Conforme alertado pelo Ministro Gilmar Mendes, tal modelo poderia “chancelar a tese da imprescritibilidade” (Brasil, 2023, p. 1). A interpretação conferida pelo STF, ao contrário, busca restabelecer o equilíbrio entre a efetividade do controle estatal e a proteção das garantias fundamentais dos administrados, notadamente a segurança jurídica e a razoável duração do processo. Ao limitar a interrupção a um único evento — normalmente a citação ou ato equivalente que individualize a acusação — o Supremo impõe um marco temporal claro e estrito à atuação do TCU.

Essa tensão reflete o dilema central do direito administrativo sancionador: o desafio de equilibrar a eficácia do poder sancionador do Estado na tutela do interesse público com a necessidade de proteção dos direitos individuais. A posição do STF sugere que, ao permitir sucessivas interrupções com reinício do prazo, a Resolução TCU nº 344/2022 inclina-se excessivamente para a prerrogativa estatal, em detrimento da segurança jurídica que deve amparar os jurisdicionados em um Estado de Direito.

4. CRÍTICAS ACERCA DA RESOLUÇÃO TCU Nº 344/2022.

Conforme exposto no tópico anterior, as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União possuem natureza sancionatória (Brasil, 2016), razão pela qual a atividade de controle externo, para fins de contagem do prazo prescricional, assemelha-se ao exercício do poder de polícia do Estado, nos termos da Lei nº 9.873/1999 (Justen Filho, 2023, p. 871 *apud* Fachin, 2022).

Antes da edição da Resolução nº 344/2022, o Tribunal de Contas da União havia uniformizado o entendimento de que a interrupção da prescrição da pretensão punitiva ocorria apenas uma única vez, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), entendimento consagrado em julgados anteriores da Corte (Brasil, 2016; Brasil, 2022).

Entretanto, a Resolução TCU nº 344/2022 passou a admitir hipóteses de interrupção do prazo prescricional por mais de uma vez (art. 5º, § 1º), inclusive no âmbito da prescrição intercorrente (art. 8º e §§ 1º e 2º). Tais hipóteses não estão previstas na Lei nº 9.873/1999, mas foram incorporadas à jurisprudência do Tribunal, conforme decisões proferidas por ambas as Câmaras (Brasil, 2022b; Brasil, 2023). A matéria foi levada à apreciação pelo Supremo Tribunal Federal que, por sua vez, verifica-se, sinalizou pela inaplicabilidade de tais hipóteses interruptivas por mais de uma vez.

Em único precedente encontrado sobre a matéria, o Ministro Gilmar Mendes, redator do Acórdão proferido nos autos do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 38627, do Distrito Federal, ementou que a admissão de que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, na forma da Resolução nº 344/2022, bastando a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, “seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro” (STF, MS 38627. AgR/DF. Relator: André Mendonça, 2023). Imprescritibilidade punitiva essa que não existe (Luz, 2002, p. 201).

Na ocasião daquele julgamento, destacou-se a incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, *caput*, do Código Civil) como forma de preservar a previsibilidade e a segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle (STF, MS 38627. AgR/DF. Relator: André Mendonça, Revisor: Gilmar Mendes, 2023).

Em seus votos, o Ministro revisor realizou um apanhado sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em matéria de prescrição para apontar a não implicação da imprescritibilidade nos feitos do Tribunal de Contas da União, mesmo que com supedâneo na sua busca pela recomposição de quantias pertencentes ao Erário (Mendes, 2023, p.7, *apud*, Moraes, 2020), afirmando que “as condenações oriundas de uma Corte de Contas não conseguem excetuar a regra geral da prescritibilidade”.

Ao analisar que a edição da Resolução TCU nº 344/2022 foi uma forma de recepcionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação da Lei nº 9.873/1999 ao exercício do seu controle externo (p. 7-8), destacou que “o problema é que a mesma Corte de

Contas, na referida Resolução nº 344, também passou a trazer inúmeras hipóteses de interrupção e de suspensão do lustro prescricional” (p. 8), o que seria uma hipótese de, por vias transversais, de imprescritibilidade (p. 10).

Conforme exposto no tópico anterior, as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União possuem natureza sancionatória (Brasil, 2016a), razão pela qual a atividade de controle externo, para fins de contagem do prazo prescricional, assemelha-se ao exercício do poder de polícia do Estado, nos termos da Lei nº 9.873/1999 (Justen Filho, 2023, p. 871 apud Fachin, 2022).

Antes da edição da Resolução nº 344/2022, o Tribunal de Contas da União havia uniformizado o entendimento de que a interrupção da prescrição da pretensão punitiva ocorria apenas uma única vez, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), entendimento consagrado em julgados anteriores da Corte (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2022a).

Entretanto, a Resolução TCU nº 344/2022 passou a admitir hipóteses de interrupção do prazo prescricional por mais de uma vez (art. 5º, § 1º), inclusive no âmbito da prescrição intercorrente (art. 8º e §§ 1º e 2º). Tais hipóteses não estão previstas na Lei nº 9.873/1999, mas foram incorporadas à jurisprudência do Tribunal, conforme decisões proferidas por ambas as Câmaras (BRASIL, 2022b; BRASIL, 2023).

Diante desse cenário, evidencia-se uma tensão normativa entre o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, que reafirma a aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional previsto no Código Civil, e a prática institucional do Tribunal de Contas da União, que ampliou, por via regulamentar, as hipóteses interruptivas e suspensivas do curso da prescrição.

Essa dissonância levanta questionamentos sobre os limites do poder regulamentar dos tribunais administrativos frente à legalidade estrita, especialmente quando se trata de normas que impactam diretamente direitos fundamentais, como a segurança jurídica e o devido processo legal. A ampliação do prazo prescricional por atos infralegais, como resoluções internas, pode configurar violação ao princípio da reserva legal, sobretudo em matéria sancionatória, cujo regime deve ser interpretado restritivamente, conforme jurisprudência reiterada do próprio Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a tentativa de mitigar a ocorrência da prescrição mediante sucessivas interrupções – ainda que fundamentada na proteção do interesse público e na recomposição de valores ao erário – não pode se sobrepor à necessidade de estabilidade normativa. Tal prática pode, em última instância, conduzir à eternização de procedimentos de apuração, contrariando o caráter excepcional da imprescritibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, restrita apenas

a hipóteses constitucionalmente previstas, como os crimes imprescritíveis elencados no artigo 5º, inciso XLII e XLIV da Constituição Federal. Portanto, é imperativo que as disposições regimentais dos Tribunais de Contas sejam compatibilizadas com os preceitos constitucionais e legais, sobretudo no que se refere ao regime da prescrição. O respeito ao princípio da legalidade, aliado à observância dos parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal, deve orientar a atuação dos órgãos de controle externo, garantindo não apenas a eficácia das sanções, mas também a proteção das garantias individuais dos jurisdicionados.

5. CONCLUSÃO

No presente artigo, foram abordadas as atribuições do Tribunais de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo da União (art. 1º, da Lei nº 830/1949), no auxílio do controle externo das contas públicas por meio de processos de Tomada de Contas Anuais (arts. 6º e 7º, da Lei nº 9.443/1992) e Tomada de Contas Especial (art. 8º).

Observou-se que suas atribuições, na matéria, assemelham-se ao exercício da função judicante empreendida pelo Poder Judiciário (Justen Filho, 2023, p. 754), de maneira independente (Lima, 2021, p. 98, *apud* Jayme, 1999), restando, pois, o Tribunal de Contas, vinculado aos princípios do devido processo legal (JUSTEN FILHO, 2023, p. 762), bem como da segurança jurídica (STF, MS 38627. AgR/DF. Relator: André Mendonça, 2023), devendo, sua atuação, estar subordinada à prescrição prevista no §5º, do artigo 37, da Constituição Federal (Justen Filho, 2023, p. 872).

Até que o Supremo Tribunal Federal definisse que a atividade de controle externo exercido pela Corte de Contas se equipara, para fins de contagem de prazo prescricional, ao exercício do Poder de Polícia do Estado, aplicando-se, portanto, as regras da Lei nº 9.873/1999 (Justen Filho, 2023, p. 870-871), o Tribunal de Contas da União enunciava que “a pretensão punitiva subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos, indicado no artigo 205 da Lei n.10.406/2002” (Junior, Rodrigues, 2018, n.p.), contado da data do fato (2018, n.p.).

Sendo assim, para recepcionar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União editou a Resolução nº 344/2022 (Justen Filho, 2023, p. 872), por meio da qual fixou a regra geral de que a prescrição nos processos de controle externo se submete a disciplina da Lei nº 9.873/1999, isto é, quinquenal (2023, p. 872).

No entanto, ao disciplinar seus marcos interruptivos aos moldes do art. 2º da referida Lei (art. 5º), trouxe a redação de que “a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível

no curso do processo” (§1º, do art. 5º), cujo prazo prescricional se reinicia novamente (§2º). Ainda, no que se refere a incidência da prescrição intercorrente, trouxe o texto de que essa se interrompe “por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo” (§1º, do art. 8º).

A matéria foi abordada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 38627, do Distrito Federal, de relatoria do Ministro André Mendonça, mas que teve seu voto vencido pelo entendimento relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, revisor e redator de sua ementa. Ao analisar as hipóteses de interrupção indefinida do prazo prescricional para a instauração de tomada de contas, previstas nos arts. 5º, §§ 1º e 2º, e 8º, §1º, da Resolução TCU nº 344/2022, o Ministro Revisor entendeu que “seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro”, destacando a aplicabilidade, na matéria, do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, *caput*, do Código Civil) como forma de preservar a previsibilidade e a segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle (STF, MS 38627. AgR/DF. Relator: André Mendonça, Revisor: Gilmar Mendes, 2023).

Decerto que o referido julgado foi o único encontrado junto ao Supremo Tribunal Federal, mas, por meio desse, é possível observar que o Poder Judiciário se inclina pela ilegalidade dos trechos da Resolução TCU nº 344/2022 que impliquem na interrupção do prazo de prescrição por mais de uma vez.

Tal posicionamento revela uma tendência do Supremo Tribunal Federal em reafirmar os limites da atuação normativa dos órgãos de controle, especialmente quando suas resoluções extrapolam os contornos legais previamente estabelecidos. A tentativa do TCU de ampliar o rol de causas interruptivas por meio de ato infralegal, ainda que com o intuito de alinhar-se à jurisprudência da Corte Suprema quanto à aplicação da Lei nº 9.873/1999, acabou por gerar um efeito contrário ao pretendido: o questionamento de sua validade à luz do princípio da legalidade estrita em matéria sancionatória.

A ausência de previsão legal para múltiplas interrupções da prescrição, tanto na Lei nº 9.873/1999 quanto no Código Civil, reforça a tese de que qualquer exceção à regra da prescritibilidade deve estar expressamente prevista em lei formal. Como bem salientado no voto do Ministro Gilmar Mendes, permitir sucessivas interrupções por causas que se repitam durante o trâmite processual seria o mesmo que admitir, em termos práticos, uma imprescritibilidade velada das ações punitivas do Tribunal de Contas, o que comprometeria gravemente a segurança jurídica.

Além disso, ao se considerar que o regime jurídico da prescrição visa justamente conferir estabilidade às relações jurídicas e evitar a perpetuação indefinida da responsabilidade, é fundamental que a interpretação das normas relativas à prescrição se dê de maneira restritiva. A criação de hipóteses amplas e reiteráveis de interrupção ou suspensão da prescrição, sem amparo em legislação específica, fere não apenas o princípio da legalidade, mas também a previsibilidade e a confiança legítima dos administrados.

Nesse sentido, a jurisprudência em formação no Supremo Tribunal Federal tende a consolidar uma visão mais garantista, exigindo que os órgãos de controle, ainda que dotados de autonomia e relevância institucional, atuem dentro dos limites normativos previamente fixados, especialmente em temas que envolvam sanções e restrições de direitos. Isso reafirma a necessidade de compatibilização entre a atuação fiscalizatória do TCU e os direitos fundamentais assegurados pelo ordenamento jurídico, assegurando que o interesse público seja resguardado sem violação às garantias individuais dos jurisdicionados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 38627 AgR /DF. Relator: Min. André Mendonça, Brasília, Segunda Turma. Data de Publicação: 28/04/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478162/false>. Acessado em: 07 out 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.441/2016, no incidente de uniformização de jurisprudência do processo 030.926/2015-7. Relator: Min. Benjamim Zymler. Brasília, Pleno. Data de julgamento: 08/06/2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/1441/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>. Acessado em: 07 set 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.885/2022. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, Plenário. Data de julgamento: 17/08/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/interrup%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520%25C3%25BAnica%2520vez/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>. Acessado em: 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5.920/2013. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, Primeira Câmara. Data de julgamento: 03/09/2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520decenal/%2520%2520/score%2520>

[desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](#). Acessado em: 03 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 6.201/2016. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, Primeira Câmara. Data de julgamento: 27/09/2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/sancionat%25C3%25B3ria%2520tcu/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/5/sinonimos%253Dtrue>. Acessado em: 07 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7.055/2023. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, Segunda Câmara. Data de julgamento: 25/07/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/interrup%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520%25C3%25BANica%2520vez/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>. Acessado em: 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7.861/2022. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, Primeira Câmara. Data de julgamento: 11/11/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/interrup%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520mais%2520uma%2520vez/%2520%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>. Acessado em: 30 set. 2024.

JUNIOR, Marcos Ehrardt; RODRIGUES, Ricardo Schneider. Efeitos do Transcurso do Tempo e a Polêmica sobre a Prescrição das Multas nos Tribunais de Contas: a aplicação da Lei n. 9.873/1999 por analogia. Santa Catarina: Sequência (Florianópolis), n. 79, p. 89-118, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n79p89>. Acessado em: 07 set. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

LUZ, Egberto Maia. Direito Administrativo Disciplinar: teoria e prática. 4 ed. Bauru: Edipro, 2002.