



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações  
Internacionais

**MARIA CLARA ESPÍNDOLA DE QUEIROZ**

**A DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DA  
PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO DE PREJUÍZOS AO  
ERÁRIO.**

**BRASÍLIA**

**2022**

**MARIA CLARA ESPÍNDOLA DE QUEIROZ**

**A DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DA  
PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO DE PREJUÍZOS AO  
ERÁRIO.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Carlos Orlando Pinto

**BRASÍLIA  
2022**

**MARIA CLARA ESPÍNDOLA DE QUEIROZ**

**A DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DA  
PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO DE PREJUÍZOS AO  
ERÁRIO.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Carlos Orlando Pinto

**BRASÍLIA, 16 DE NOVEMBRO DE 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Orientador**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

# **A DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DA PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO DE PREJUÍZOS AO ERÁRIO.**

**Maria Clara Espíndola de Queiroz**

## **Resumo:**

O presente artigo científico tem como objetivo analisar a divergência entre os entendimentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União, acerca da prescritibilidade das ações de ressarcimento de prejuízos ao erário. Devido à lacuna legislativa existente sobre esse tema, doutrinadores e julgadores do Direito interpretam este assunto de diversas formas e, apesar de o STF já ter se posicionado mediante a fixação de temas de repercussão geral (tais como se verifica com as matérias examinadas nos Temas 666, 899, e 897), o TCU, ao que se verifica, continua aplicando a essas mesmas questões decisões que divergem da orientação indicada nesses temas pela Corte Suprema, até o momento. Entende-se que a falta de uma interpretação que contemple entendimentos que estejam em sintonia, que não sejam conflitantes, traz aos possíveis agentes envolvidos uma enorme insegurança jurídica. Conclui-se que, para buscar a estabilidade jurídica, não surpreendendo as partes com uma pretensão que se postergue indefinidamente, é necessário que seja reconhecida e aplicada a regra de prescritibilidade das ações, inclusive pelo Tribunal de Contas da União, uma vez que essa orientação está inserida na Constituição Federal e, também, albergada pelo entendimento firmado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal. A unificação da concepção sobre o prazo prescricional das ações de ressarcimento ao erário, produziria o efeito de garantir às partes implicadas o direito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, princípios constitucionais fundamentais aos cidadãos.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo e constitucional. Ação de ressarcimento ao erário. Prescritibilidade. Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União. Divergência de entendimento.

## Sumário:

**Introdução. 1 – Ações de Ressarcimento ao Erário.** 1.1 – Análise Constitucional: razões das divergências de entendimento sobre a imprescritibilidade e a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário. **2 – Atos de Improbidade Administrativa e o prazo prescricional de suas respectivas ações, consoante o disposto na Lei 8.429/1992, com as alterações constantes da Lei 14.230/2021.** **3 – O entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.** 3.1 – Recurso Extraordinário nº 669.609/MG e Tema 666. 3.2 – Recurso Extraordinário nº 852.475/SP e Tema 897. 3.3 – Recurso Extraordinário nº 636.886/AL e Tema 899. 3.4 – Prescritibilidade e princípios constitucionalmente defendidos. **4 – Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e entendimento divergente e decisões do Tribunal de Contas da União.** 4.1 – Autonomia do Tribunal de Contas da União em relação aos demais poderes. 4.2 – Súmula 282 do TCU e entendimento do Tribunal de Contas da União. **5 – Insegurança jurídica: o TCU continua decidindo de forma divergente ao STF a respeito do mesmo assunto? Aplicação do Tema 899 do STF nas ações de ressarcimento ao erário em trâmite no TCU. Conclusão.**

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca trazer um estudo acerca do debate da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário em casos de improbidade administrativa, de acordo com os posicionamentos do Tribunal Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, adotados no decorrer dos anos na interpretação do art. 37, §5º, da Constituição Federal. Ressalte-se que, no Brasil, a prescritibilidade é a regra geral, sendo as hipóteses de imprescritibilidade expressas de forma pontual em lei.

A Constituição de 1988 prevê, de forma clara e inequívoca, que a imprescritibilidade das pretensões ocorrerá nos seguintes casos: a) de crime de racismo (art. 5º, XLII); b) crime de ações de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado (art. 5ª, XLIV), e o direito sobre as terras tradicionalmente indígenas por ocupação (art. 231, §4º). O artigo 37, §5º, da Constituição gera grandes discussões acerca da (im) prescritibilidade das ações de ressarcimento por danos à Fazenda, pretendidas pela Administração Pública.

O controle da Administração Pública é um princípio fundamental, como previsto no art. 6º, V, do Decreto Lei 200/67. Quanto à indispensabilidade das funções da Administração, a função de controle externo é de atributo indispensável e essencial, à luz da CF, de 88. Os Tribunais de Contas são auxiliares do Poder Legislativo, na atuação administrativa, especificamente no controle externo, com competência para fiscalizar qualquer agente que use dinheiro público, sejam contas do MP, Defensoria, Poder Judiciário ou Legislativo. Em se tratando do TCU, a Constituição Federal, no artigo 71, estabelece suas competências.

A Ação de Improbidade, prevista no art. 37, §4º, da CF e na Lei 14.230/2021, que atualizou a Lei 8.429/92, é consequência da prática de condutas tipificadas na Lei 14.230/2021, por agentes públicos, resultando em sanções, buscando o ressarcimento do dano ao Erário, podendo ser aplicada tanto com a efetiva lesão quanto com a ameaça a interesse do particular ou seu direito.

Acerca da prescrição das ações de ressarcimento ao Erário, por atos de improbidade, esta elimina uma pretensão do direito subjetivo e a possibilidade de reclamá-lo em face do sujeito descumpridor, decorrente da inércia e do decurso do tempo. A prescritibilidade é um princípio do direito, no que tange à perda da exigibilidade, que, na esfera administrativa, no caso, ocorre tanto para a Administração, quanto aos administrados.

Utiliza-se da citação para destacar Celso Antônio Bandeira de Melo:

[...]. Como explicar então o alcance do Artigo 37, § 5º? Pensamos que o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal expressada, de separar os prazos de prescrição do ilícito propriamente, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos de ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativas e penais.<sup>1</sup>

Contudo, existem muitas discussões acerca do prazo prescricional das referidas ações, que, como entende, contemporaneamente e com força de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal, não devem ser eternas e imprescritíveis, ao contrário, devem trazer uma segurança jurídica a todos envolvidos com a Administração Pública. Contudo, o Tribunal de Contas da

---

<sup>1</sup> MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1093.

União continua decidindo pela não declaração de prescrição das ações em curso, como será abordado no presente artigo.

## 1. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

O artigo 37, §5º, da Constituição Federal, refere-se à lesão ao erário e sua ação de ressarcimento, tendo-se que erário são os bens do Estado e seus direitos financeiros, podendo ser causadores de danos ao erário os ilícitos administrativos, os civis comuns, improbidade administrativa e os penais.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.<sup>2</sup>

Portanto, quando um agente público, ou particular, pratica ato ilícito, gerando um prejuízo ao Erário, existe um dever de ressarcir o Estado, legitimando-se a aplicação de uma sanção pelo poder público fiscalizador.

A discussão ainda existente é de que, a Constituição, em seu artigo 37, ao afirmar que “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”<sup>3</sup>, abriu margem à interpretação do legislador, existindo entendimentos sobre a imprescritibilidade da ação, ou a prescritibilidade, por prazo a ser estabelecido por Lei Complementar.

Porém, como será demonstrado, a adoção de entendimento, ainda, pela imprescritibilidade, indica ser ultrapassado e de certa forma equivocada.

---

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

<sup>3</sup> Ibidem

## 1.1. Análise Constitucional: razões das divergências de entendimento sobre a imprescritibilidade e a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário?

Alguns doutrinadores, como José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>, entendem que o parágrafo 5º é incontestável acerca da imprescritibilidade das ações de reparação de danos ao erário, defendendo que o erário deve ser protegido sempre, por ser um bem da coletividade, não podendo, seu ressarcimento, depender da inércia, ou não, das autoridades administrativas, e do transcurso do tempo, além de que a prescritibilidade da ação favoreceria os agentes causadores do dano, podendo deixá-los impunes. Esse entendimento contraria diversos princípios básicos do direito, podendo ser explicitado inicialmente o brocardo em latim *dormientibus non succurrit jus*, ou seja, o direito não socorre aos que dormem, mesmo que quem “durma” seja a Administração Pública.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>, inicialmente, defendia a imprescritibilidade dessas ações, mas alterou sua opinião ao longo do tempo, entendendo que a Constituição faz uma ressalva, destacando que as ações de ressarcimento ao erário terão prazo diferente dos estabelecidos para responsabilidades administrativa e penal.

Como bem explica Gabardo<sup>6</sup>, sobre o entendimento de Celso de Mello, registre-se:

Sua tese é baseada em três premissas principais: (i) com a imprescritibilidade há mitigação do direito à defesa do indivíduo, pois ao contrário da Administração Pública, este não pode manter por períodos longuíssimos o conteúdo probatório que poderia lhe beneficiar em eventual litígio; (ii) a Constituição é clara e inequívoca quando busca carimbar alguma pretensão com o selo da imprescritibilidade e este não é o caso; e (iii) a ressalva feita pelo constituinte significa que os prazos para as ações de ressarcimento serão autônomos em relação à responsabilização por atos ilícitos.

Por fim, Celso sugere o prazo quinquenal, quando ausente a má-fé, e de dez anos, quando presente essa condição.

---

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Atlas S.A., 2015.

<sup>5</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

<sup>6</sup>GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni. Crítica à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por atos dolosos de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.19, n.223, set. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40642>. Acesso em: 06 set. 2021.



Uma ação imprescritível pode ser proposta inclusive contra os filhos e netos do agente público, podendo ocorrer, hereditariamente, uma troca subjetiva passiva da persecução estatal, o que é socialmente inaceitável. Além disso, após o decorrer dos anos, um cidadão, provavelmente, não conseguirá promover plenamente sua defesa, e o faria apenas precariamente, pois certamente, lhe faltaria documentos que comprovassem atos de 30 anos atrás, prejudicando, assim, a ampla defesa, garantida constitucionalmente. Dessa forma, o princípio da supremacia do interesse público não deve prevalecer sobre o direito de defesa do indivíduo, e o princípio do devido processo legal.

## **2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O PRAZO PRESCRICIONAL DE SUAS RESPECTIVAS AÇÕES, CONSOANTE O DISPOSTO NA LEI 8.429/1992, COM AS ALTERAÇÕES CONSTANTES DA LEI 14.230/2021.**

A improbidade administrativa pode ser praticada por agentes públicos que, no exercício de suas funções, violam o Direito, podendo causar prejuízo patrimonial. O ato de improbidade pode ser investigado nas esferas penal, civil e administrativa, e pela Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, que foi alterada pela Lei 14.230/2021. O processo judicial de investigação pela prática do ato de improbidade administrativa é autônomo em relação às outras esferas, independentemente dos resultados obtidos no âmbito penal, administrativo ou civil, como se entende, por exemplo, no trecho abaixo transcrito da lei em questão:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente,

ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;<sup>7</sup>

Os atos de improbidade administrativa são tipificados no artigo 10 da Lei 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa - LIA. Tal ato gerador de dano ao erário é praticado por um agente público durante o exercício da função pública, eivado de má-fé, por ato omissivo ou ativo. Cumpre destacar que terceiros com vínculo com a Administração também podem sofrer ações de ressarcimento por prejuízos ao erário, desde que facilitem ou concorram para o ato, como por exemplo um desvio de verba pública, recebida pela Administração para fim destinado, mas utilizado para um serviço desvinculado.

Em se tratando de ação de improbidade, existe um apenamento prévio ao sujeito, uma oneração, visto que, enquanto réu do processo, que dura vários anos, via de regra, existe um pré-conceito de que a pessoa é culpada. A Lei de Improbidade Administrativa busca combater a má-fé na gestão pública, e trata a improbidade administrativa como uma ilegalidade advinda de uma desonestidade.

Ocorre que os atos de improbidade administrativa, incluindo a lesão ao erário, podem resultar, inclusive, em indisponibilidade dos bens do agente. No entanto, não é plausível e razoável imaginar uma indisponibilidade dos bens de certa pessoa para punir um ato realizado – ou não – há 20 anos.

Vale ressaltar que a nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei 14.230/2021, revogou, expressamente, a modalidade de improbidade culposa, considerando os atos de improbidade administrativa condutas dolosas. Diante disso, ações civis públicas punitivas que investigavam modalidades culposas resultaram em uma atipicidade do fato, na impossibilidade jurídica do pedido.

---

<sup>7</sup>BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021** - Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 9 jul. 2021.

A ação de improbidade administrativa deve ser proposta na primeira instância, submetendo-se ao rito ordinário, e com atuação necessária do Ministério Público como autor ou fiscal da lei, sob pena de nulidade, respeitando-se o princípio do devido processo legal.

Anteriormente, os julgadores entendiam que seu prazo prescricional era de cinco anos após o término do exercício do cargo do agente público, e, não, a partir da prática do ato ilegal, com exceção de atos que resultassem em falta disciplinar e demissão do cargo efetivo. Nesse último caso o prazo prescricional começaria a contar a partir da prática do ato.

Entretanto, em outubro de 2021, a Lei 14.230/2021 foi publicada, alterando a Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, trazendo mudanças benéficas aos responsabilizados por tais atos.

Acerca da prescrição, em uma análise jurídica opinativa, Ricardo de Barros Leonel afirma:

A nova lei estipula um novo regime, com prescrição em oito anos contados da data do fato. Há interrupções por força da propositura da demanda e de decisões condenatórias ou confirmatórias de condenação em instâncias inferiores. Além disso, uma vez interrompido o prazo se reduz para quatro anos, aplicável entre os marcos interruptivos (artigo 23 e §§ da LIA, redução Lei 14.230).<sup>8</sup>

O artigo 23, da referida Lei, afirma: “Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência”<sup>9</sup>.

Tem-se, então, sobre a interpretação da nova norma quanto à prescrição, bem como em relação ao seu prazo inicial, algumas decisões considerando a imprescritibilidade, e Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal que afirma tratar-se de uma prescrição quinquenal.

---

<sup>8</sup>LEONEL, Ricardo de Barros. Nova Lei de Improbidade: atipicidade, prescrição e direito superveniente. **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-29/leonel-lia-atipicidade-prescricao-direito-superveniente>. Acesso em 4 dez. 2021.

<sup>9</sup>BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021** - Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 9 jul. 2021.

### **3. O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DA PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.**

A imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos ao erário é uma pauta de discussão no Supremo desde 2008, quando se decidiu pela sua imprescritibilidade. Contudo, em 2016 passou-se ao posicionamento da prescritibilidade, com o Tema 666, que tratou das ações de reparação à Fazenda decorrentes de ilícito civil, evitando que essas situações se eternizassem. O Tema 666, porém, não incidiu sobre os atos de improbidade, mantendo estes imprescritíveis.

No ano de 2018, o STF, fixando o Tema 897, que tratou dos atos de improbidade administrativa, entendeu que as ações de ressarcimento ao erário geradas por atos dolosos de improbidade realmente eram imprescritíveis, e as ações de ressarcimento relativas aos atos culposos prescreviam em 5 anos.

Conclui-se que o STF entendeu, nesses dois casos citados, pela prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrente de um ilícito civil, mas pela imprescritibilidade daquelas decorrente de atos dolosos de improbidade administrativa, a menos que fosse comprovado o elemento subjetivo má-fé.

Todavia, no exame do Tema 899, de repercussão geral, que tratou especificamente das decisões dos Tribunais de Contas, o STF decidiu que as ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas não acompanham a imprescritibilidade referida anteriormente, visto que as tomadas de contas especiais analisam tecnicamente as contas, não precisando se falar em dolo, e, portanto, são prescritíveis, aplicando-se o prazo prescricional quinquenal, de acordo com a Lei de Execução Fiscal.

### 3.1. Recurso Extraordinário nº 669.609/MG e Tema 666.

O tema de repercussão geral 666, decorrente do julgamento do RE 669.069/MG<sup>10</sup>, do STF, firmou a tese de que prescreve a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, porém, tendo em foco o caso analisado, tal prescrição não atinge os processos de controle externo, com fundamento na segurança jurídica, mas esse entendimento deu-se apenas para os atos culposos de improbidade, tratou-se apenas dos casos em que o dano ao erário decorreu de ilícito civil, não analisando atos de improbidade administrativa ou de ilícitos penais.

O Recurso Extraordinário 669.069/MG firmou a seguinte tese de repercussão geral: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”<sup>11</sup>.

O artigo da Constituição não diferencia ilícitos civis, de atos de improbidade administrativa, ou ilícitos penais, contudo essa discussão é presente entre alguns juristas e doutrinadores do Direito.

### 3.2. Recurso Extraordinário nº 852.475/SP e Tema 897.

Em relação às ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade administrativa, o Recurso Extraordinário 852.475/SP fixou o Tema 897, de repercussão geral, no sentido de que: “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 669.069/MG**. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 3 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 14 set. 2021.

<sup>11</sup>Ibidem.

<sup>12</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 852.475/SP**. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 14 set. 2021.

Sustentou Alexandre de Moraes a segurança jurídica, os princípios do devido processo legal e da ampla defesa, e a necessidade de comprovação do elemento subjetivo – dolo ou culpa – na conduta ímproba, vez que a improbidade é ligada à má-fé e desonestidade. Ainda nesse RE, o Ministro Fux defendeu o princípio da isonomia, pois os particulares têm prazo de 5 anos para atuarem contra a Fazenda Pública, e a imprescritibilidade atentaria diretamente contra este princípio.

Por fim, a tese do ministro Fachin prevaleceu: “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na lei de improbidade administrativa”. Esse caso, reafirma a insegurança jurídica na inexistência de prazo prescricional para as ações de ressarcimento de danos ao erário por atos dolosos de improbidade, além da insegurança jurídica nos próprios votos dos Ministros da Suprema Corte.

A necessidade de comprovação do elemento subjetivo, na visão do autor Emerson Gabardo<sup>13</sup>, viola os princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da ampla defesa, da isonomia e da razoabilidade.

### **3.3. Recurso Extraordinário nº 636.886/AL e Tema 899.**

Com o Recurso Extraordinário 636.886/AL, a pretensão do ressarcimento ao erário se tornou prescritível, entendendo o STF que são imprescritíveis, apenas, as resultantes de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

O entendimento no sentido da prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, com base em decisões dos Tribunais de Contas, conforme julgamento do STF do Recurso Extraordinário 636.886/AL, com repercussão geral - tema 899, assim está registrado: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de

---

<sup>13</sup>GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni. Crítica à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por atos dolosos de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.19, n.223, set. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40642>. Acesso em: 06 set. 2021.

Contas.”<sup>14</sup> alterando o entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União, de que as ações de ressarcimento ao erário eram imprescritíveis.

O Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE 636.886/AL, relacionando os temas anteriormente apresentados, apresentou, no seu entendimento, a seguinte diferença:

Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.<sup>15</sup>

O Recurso Extraordinário em questão transitou em julgado no segundo semestre de 2021, firmando o entendimento do Supremo de que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de decisão do TCU são prescritíveis, aplicando-se a elas o prazo prescricional quinquenal. Portanto, coube ao Tribunal de Contas da União posicionar-se acerca do assunto, visto que, até o momento de julgamento do RE, adotava-se a regra de imprescritibilidade.

### **3.4. Prescritibilidade e princípios constitucionalmente defendidos.**

A prescrição garante a efetividade e segurança das relações jurídicas, e socialmente, a paz e cooperação, objetivando prevenir litígios, ou evitá-los de se prolongarem eternamente, e reestabelecer a harmonia das partes. A imprescritibilidade tende a gerar desordem, instabilidade, e incertezas no Direito. Além disso, suas hipóteses devem estar expressas na Constituição Federal, por restringir direitos fundamentais.

---

<sup>14</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 636.886/AL**. Constitucional e administrativo. Repercussão geral. Execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União. Pretensão de ressarcimento ao erário. art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Prescritibilidade. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jzG4S6>. Acesso em: 01 ago. 2021.

<sup>15</sup>Ibidem.

O princípio da segurança jurídica, enquadrando-se no objetivo da Administração Pública de adequar a conduta do indivíduo à vida em sociedade, busca a estabilidade da relação jurídica, sem que haja surpresa às partes. Nesse sentido, a prescrição gera segurança ao Direito, visto que não permite que discussões se iniciem a qualquer tempo, não podendo ser eternas. Tal princípio prevê a certeza da parte em saber quais as normas jurídicas e como elas incidirão sobre o seu comportamento, não estando suscetível a alterações repentinas que a prejudique, bem como a estabilidade da não alteração inesperada do ordenamento jurídico, para que se tenha os direitos fundamentais liberdade e dignidade garantidos.

No que tange a pauta da prescritibilidade englobar a segurança jurídica, Fernando Júnior evidencia que a prescrição objetiva promover a efetividade e a estabilidade das relações jurídico-sociais, estando intimamente ligada ao princípio da segurança jurídica e à ordem pública. Parte do voto do Ministro Luís Roberto Barroso no Mandado de Segurança 32.201/DF, afirma: “a prescrição é instituto diretamente ligada ao princípio geral da segurança das relações jurídicas, que tem por decorrência, salvo hipóteses excepcionais, a regra da prescritibilidade, em qualquer ramo jurídico”<sup>16</sup>. Além disso, a CF/88 explicita os casos imprescritíveis, sendo a prescritibilidade regra do ordenamento brasileiro.

#### **4. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E ENTENDIMENTO DIVERGENTE E DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.**

No âmbito do TCU, a prescrição representa a extinção do direito de punir, ou de ser ressarcido, pela inércia da Administração Pública, decorrente de recursos desviados ou utilizados para fins distintos daqueles acordados. A tese de imprescritibilidade adotada pelos Tribunais de Contas é respaldada no art. 37, §5º da CF/88: “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de

---

<sup>16</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Mandado de Segurança 32.201/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 mar. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4435867>. Acesso em: 14 set. 2021.



prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”<sup>17</sup>

Analisando a norma exposta, identifica-se uma eficácia limitada, visto que depende de uma regulamentação infraconstitucional. Neste íterim, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, que estabelece o prazo prescricional de 8 anos para a aplicação das sanções dos atos de improbidade, contados a partir da ocorrência do fato, ou cessada sua permanência.

“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.”<sup>18</sup>

Mesmo com diversos julgados do STF adotando a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, o Tribunal de Contas da União, em sua Súmula nº 282, determinou: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.<sup>19</sup>

Ao longo dos anos, o TCU já examinou o tema em questão diversas vezes, com posicionamentos de imprescritibilidade, prescrição no prazo de 10 anos, e, atualmente, discutindo o prazo quinquenal para a prescrição, conforme entendimento do STF, porém, com diversas ressalvas e possibilidades de interrupção do prazo, que tornará o prazo quinquenal infinito. O mais atual entendimento do Tribunal é de que o tema 899 do STF não se aplica a alguns processos em trâmite no Tribunal de Contas.

#### **4.1. Autonomia do Tribunal de Contas da União em relação aos demais poderes.**

---

<sup>17</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

<sup>18</sup>BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021** - Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 9 jul. 2021..

<sup>19</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula 282.** As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Relator: Min. Ana Arraes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 15 ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SjEw2y>. Acesso em: 14 set. 2021.

O art. 71, inciso II, da Constituição Federal, estabelece ao TCU, no exercício do controle externo, o julgamento das contas daqueles que, devido irregularidades, geraram prejuízo ao erário público, e, em seu §3º, impõe a eficácia de títulos executivos às decisões do Tribunal que ensejem imputação de débito.

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

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.<sup>20</sup>

Porém, pelo fato de o Tribunal de Contas da União ser uma instituição independente da Administração Pública, exercendo um controle externo e não integrando a formação dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, não há embasamento para que exerça uma aplicação direta de norma adjunta à Administração, mas sim de entendimento proporcional ao que se dedica à Constituição Federal da República, possuindo autonomia nas suas decisões. Contudo, a Corte de Contas não pode decidir da forma que quiser, deve seguir regras e normas vinculantes, como decisões do Supremo, leis e a Constituição.

#### **4.2. Súmula 282 do TCU e entendimentos do Tribunal de Contas da União.**

Cabe ressaltar que a Súmula 282 do TCU estabelece: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

<sup>21</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Apesar da Súmula existente, no Acórdão 1441/2016-Plenário<sup>22</sup>, a Corte de Contas, examinando a prescrição e seu marco inicial, a discussão dos Ministros chegou a duas concepções: a primeira de que a pretensão punitiva do Tribunal se submete ao prazo prescricional de 10 anos, previsto no artigo 205 do Código Civil, tendo como marco inicial a data da irregularidade ocorrida, como previsto no artigo 189 da mesma Lei; a segunda defendendo o prazo prescricional quinquenal, de acordo com as normas de direito público, tendo como termo inicial a ciência da irregularidade pelo Tribunal de Contas.

Prevaleceu, todavia, o entendimento de subordinação ao prazo geral de prescrição, de dez anos, do art. 205, do Código Civil. O Acórdão 1172/2020-Plenário, registrou, fazendo menção ao Acórdão 1141/2016-Plenário, que:

10.1. Nos termos desse Acórdão, que uniformizou a jurisprudência do TCU a respeito, a pretensão punitiva subordina-se ao prazo prescricional geral de dez anos indicado no artigo 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. [...]

12.1. Na linha do que foi decidido pela 1ª Turma do STF ao julgar o MS 32.201, também se entende que ‘a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999<sup>23</sup>

Contudo, o TCU decidiu, no Acórdão 6.589/2020-2ª Câmara<sup>24</sup>, referindo-se ao RE 636.886/AL, no qual o STF entendeu que a prescrição da ação de ressarcimento ao erário segue os termos da Lei 6830/1980, que o termo a quo da prescrição na execução judicial de acórdão condenatório da Egrégia Corte ocorre após o trânsito em julgado do respectivo acórdão, a partir do trânsito em julgado do acórdão a Advocacia Geral da União pode executá-lo.

Após o trânsito em julgado do Tema 899 do STF, o TCU, por meio do processo paradigma TC 000.006/2017-3, discute-se novamente o prazo prescricional da ação ressarcitória, e seu marco inicial. Em 09/03/2022, o processo foi a julgamento na sessão plenária, e o Min. Anastasia por meio de seu voto, afirmou:

---

<sup>22</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1441/2016** – Plenário. Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Brasília, DF: 8 jun. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3cSuH58>. Acesso em: 14 set. 2021.

<sup>23</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1172/2020** – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 13 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3nbrimQ>. Acesso em: 14 set. 2021.

<sup>24</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6.589/2020** – Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 16 jun. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/33reilo>. Acesso em: 14 set. 2021.

Por esses fundamentos, conforme afirmei, entendo que neste caso, que trata de prescrição da pretensão da reparação do dano ao erário, é absolutamente cabível a analogia com o art. 205 do Código Civil que previu o prazo genérico de 10 anos, quando ausente norma sobre a matéria, pois há a “igualdade de razões” a que se refere Reale, porquanto a prescrição tratada pelo Código Civil diz respeito exatamente à pretensão à reparação de dano. Conforme lembrou o autor, diz o brocardo jurídico que “onde há a mesma razão deve haver a mesma disposição de direito”. E neste caso se verifica essa condição no Código Civil em relação à pretensão de reparação de dano.

(...)

Desse modo, a tese dos 10 anos, a contar da data do fato, seria, como disse antes, a solução aparentemente natural para essa lacuna legislativa, pelas razões acima apresentadas. No entanto, entendo que o termo inicial da contagem do prazo nas hipóteses em que há o dever de prestar contas não pode ser a data do fato, por contrariaria a lógica da prestação de contas, conforme demonstrei anteriormente. Entendo que, nestes casos, o termo inicial deve ser a data final para a apresentação ao TCU da prestação de contas, conforme defendido pelas Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia e pelos Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin<sup>25</sup>

O Ministro Anastasia, do Tribunal de Contas da União, propõe que sejam defendidas perante o Supremo duas teses:

Primeira: a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário ocorre em 10 anos a contar da data do fato, exceto nos casos em que há o dever de prestar contas, hipóteses nas quais o termo inicial do referido prazo é a data final para apresentação da prestação de contas à Administração Pública ou a data da sua efetiva apresentação, o que ocorrer primeiro. Segunda: a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário ocorre em cinco anos, a contar da data final para apresentação à Administração Pública da prestação de contas ou, não havendo o dever de prestar contas, a contar da ciência do fato pelo TCU, exceto no caso de ilícito administrativo que for também crime, hipótese na qual se aplica o prazo da lei penal;<sup>26</sup>

Nesse mesmo voto, expõe-se as sugestões apresentadas pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa, deste mesmo Tribunal. Para ele, uma solução seria:

esclarecer que o entendimento firmado no item anterior desta deliberação deve, por ora, ser aplicado aos processos julgados após 24.06.2020, data da

---

<sup>25</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Voto Ministro. **Acórdão nº 459/2022** – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/00000620173>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>26</sup>Ibidem

publicação do acórdão do STF no RE 636886, mantendo-se a imprescritibilidade em relação a processos julgados anteriormente à mencionada data, até que o STF decida sobre o pedido de modulação dos seus efeitos.<sup>27</sup>

Solução essa que contraria os princípios de direito, pois, tratando-se de benefício ao réu, deveria a lei/entendimento retroagir e adotar uma medida comum a todos os sujeitos. Entretanto, o prazo prescricional tem diversas interrupções e suspensões, como vê-se no mesmo voto:

9.9.1. o ato que ordenar a citação da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.9 retro, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil; 9.9.2. a prescrição interrompida recomeça a contar da data em que for ordenada a citação da parte, nos moldes do art. 202, parágrafo único, parte inicial do Código Civil; 9.9.3. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno/TCU.<sup>28</sup>

Diante de diversas discussões nos processos em trâmite no TCU, a Secretaria de Recursos - SERUR manifestou seu entendimento nos autos dos processos que traziam análises da prescrição, como se indica:

Das análises anteriores decorrem as seguintes conclusões, que justificam a proposta de não provimento do recurso:

(...)

c) em decorrência do sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, definidos pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, é prescritível a pretensão reparatória exercida pelo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão e a ausência de ressalvas na enunciação da tese permitem concluir que a ação de ressarcimento pode se desenvolver a qualquer tempo, na hipótese de condutas dolosas, apenas no âmbito judicial, sujeitando-se à prescrição na esfera administrativa;

d) até que sobrevenha norma específica para disciplinar a prescrição relativa à atuação do tribunal de contas, entende-se aplicável o regime previsto na Lei 9.873/1999. Referida lei contempla parâmetros que preponderam no conjunto

---

<sup>27</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Voto Ministro. **Acórdão nº 459/2022** – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/00000620173>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>28</sup>Ibidem

de normas de direito público e que são compatíveis com o rito do processo de controle externo, e já é utilizada pelo STF para estabelecer limitação temporal ao exercício da pretensão punitiva pelo TCU;  
e) aplicando-se os parâmetros da Lei 9.873/1999 à situação em exame, verifica-se que não se operou a prescrição <sup>29</sup>

Os parâmetros da Lei 9.873/1999, referem-se aos casos de interrupção da prescrição, como previsto em seu inciso II, do art. 2º: “Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”<sup>30</sup> ou seja, o Tribunal continuou adotando um posicionamento brando, em que o prazo pode ser interrompido “por qualquer ato inequívoco ...”, o que fica a critério do julgador.

E, com isso, pode-se afirmar que o prazo continua praticamente imprescritível, pois 10 anos de prescrição podem facilmente se transformar em 20 quando se admite a interrupção do prazo prescricional por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, como acima indicado. É notável os diversos entendimentos dentro de uma única Corte, diante dos diversos posicionamentos e prazos prescricionais, passando da imprescritibilidade, ao prazo de dez anos e, atualmente, a discussão do prazo quinquenal. Essa incerteza sobre o assunto traz uma insegurança jurídica enorme e diversos prejuízos ao réu, afetando muitos princípios garantidos constitucionalmente, destacando-se, principalmente, o princípio da ampla defesa.

## **5. INSEGURANÇA JURÍDICA: O TCU CONTINUA DECIDINDO DE FORMA DIVERGENTE AO STF A RESPEITO DO MESMO ASSUNTO? APLICAÇÃO DO TEMA 899 DO STF NAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM TRÂMITE NO TCU.**

Após o trânsito em julgado do Tema 899 no STF, diversas defesas foram protocoladas nos processos em trâmite no TCU solicitando o reconhecimento da prescrição da pretensão do

---

<sup>29</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Recurso de Reconsideração TC 027.624/2018-8**. Pronunciamento da Unidade. SERUR Relator: Ministro André de Carvalho. Brasília, DF: 15 jun. 2020. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/01424620053>. Acesso em: 8 ago. 2022.

<sup>30</sup>BRASIL. **Lei n. 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em 29 jul. 2021.

ressarcimento ao erário. Diante disso, o Ministério Público de Contas da União, representado pela Procuradora – Geral Cristina Machado da Costa e Silva, por meio de um parecer no TC 019.041/2013-6 expressou seu entendimento nos seguintes termos:

Adicionalmente, deve ser considerado que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE 636.886 (tema 899) tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos. (...)

Cabe pontuar que houve ampla discussão acerca da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal, que culminou com a adoção do prazo de dez anos do Código Civil (Acórdão n. 1.441/2016 – Plenário), em detrimento do regime de prescrição quinquenal da Lei n. 9.873/1999, o qual então nos parecia mais adequado, conforme expusemos detalhadamente em manifestação exarada nos autos do TC 020.635/2004-9. (...)

Cabe destacar que o prazo de cinco anos fixado na Lei n. ° 9.873/1999 é compatível com a diretriz de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), e o prazo quinquenal foi adotado pelo STF para a execução do acórdão condenatório do TCU (RE 636.886). Ressalte-se, ainda, que, na ausência de norma em contrário, o princípio da simetria orienta que o Poder Público tenha, para agir, o mesmo prazo que a lei estabelece para a pretensão inversa, ou seja, para quando o Estado é demandado, sendo certo que a pretensão de ressarcimento exercida pelo particular contra o Estado observa o prazo quinquenal fixado pelo Decreto n. ° 20.910/1932. (...)

Pelos fundamentos expostos, colocamo-nos de acordo com a análise da Serur em relação à preliminar suscitada pelos recorrentes, no sentido da inoccorrência, no caso concreto, da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU. Apenas diferencia-se o critério utilizado pela Serur com o deste parecer. Para a Unidade Instrutiva, por ora, até que sobrevenha o julgamento pelo STF dos embargos opostos ao RE n. ° 636.886, a prescrição deve ser analisada pelos dois regimes, do Código Civil e da Lei n. ° 9.873/1999, sendo que é necessário avaliar a não ocorrência da prescrição por ambos. Para esta representante do Ministério Público de Contas, deve-se aplicar, desde já, o regime previsto na Lei n. ° 9.873/1999, até que sobrevenha norma específica que contrarie este entendimento. 54. Concorde-se também com a Serur na afirmação de que, em relação à prescrição intercorrente, esta pode ficar prejudicada nos processos já em tramitação no TCU, uma vez que as peças que compõem a tomada de contas especial, dispostas no art. 10 da Instrução Normativa/TCU n. ° 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, comprometendo a verificação do prazo prescricional de 3 anos do art. 1.º, § 1.º, da Lei n. ° 9.873/1999. A despeito disso, no caso concreto, de acordo com as causas interruptivas demonstradas, não ocorreu também a prescrição intercorrente<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Parecer MP**. Processo TC019.041/2013-6. Brasília, DF, 28 dez 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1904120136/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1904120136/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520). Acesso em: 17 abr. 2022.

O Ministério Público Federal afirmou a necessidade da aplicação imediata, aos processos em curso no TCU, do entendimento do Supremo pelo tema 899. Contudo, posicionou-se no sentido de analisar tanto a prescrição quinquenal quanto a prescrição de 10 anos, adotada pela Corte de Contas, o que parece equivocado, pois deve-se unificar um entendimento acerca do prazo prescricional.

Apesar de o STF ter alterado o entendimento do TCU de que as referidas ações eram imprescritíveis, nada se tinha definido acerca do termo inicial do prazo prescricional, do alcance da prescrição, de sua incidência nas tomadas de contas especiais ou apenas ações judiciais de ressarcimento, até o momento. É incontestável a existência de controvérsias em relação à prescrição das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas, tendo em vista a lacuna normativa, e os interesses da Corte de Contas pela demora na prescrição de tais ações.

Conclui-se que, para o STF, é apropriado o acolhimento da prescrição quinquenal, associado à Lei 9.873/99, das ações de ressarcimento ao erário baseadas em decisões de Tribunais de Contas, tendo como termo inicial o trânsito em julgado do acórdão condenatório prolatado pelo Tribunal, para garantir celeridade processual e segurança jurídica.

Para o TCU, tal prescrição aplica-se apenas à execução judicial do título, e não aos processos de controle externo. O STF entende que, para as ações de ressarcimento ao erário, aplica-se o prazo prescricional de 5 anos, enquanto o TCU entende que para as ações punitivas para ato ilícito administrativo, aplica-se o prazo de 10 anos, porém, ações que buscam o ressarcimento aos cofres públicos, devidos eventuais desvios, como por exemplo as tomadas de contas especiais, são imprescritíveis.

Contudo, recente discussão no TCU gerou um voto diferente do entendimento em vigor, visto que o Tribunal retomou a discussão após o Tema 899, do STF, transitar em julgado, e, diante disso, em dezembro de 2021, o Ministro Raimundo Carreiro explicitou seu voto no TC 000.006/2017-3, processo já trazido a estudos anteriormente, na sessão plenária do dia 01/12/21, no sentido de:



firmar entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva, assim como da pretensão ressarcitória, relativamente à fase constitutiva do dano ao erário, ocorre no prazo de cinco anos, nos termos da Lei 9.873/99. O termo inicial do prazo prescricional é a data de vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas, ou, não havendo o dever de prestar contas, a data do conhecimento do fato pelo TCU. As causas interruptivas para a prescrição prevista no artigo 2º da Lei 9.873 devem ser reconhecidas também em relação a fatos ocorridos no âmbito da legislação pública, a exemplo dos órgãos repassadores de transferências voluntárias das unidades jurisdicionadas e dos órgãos de controle interno. A prescrição intercorrente é de três anos dentro da Lei 9.873 e ocorre quando, nos termos do §1º, do artigo 1º, da citada Lei, o processo ficar parado por mais de três anos, pendente de julgamento ou de despacho. Haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo, quando for necessário diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralização da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou de peça contendo fato novo e a análise dos referidos elementos, ou da resposta de diligência, nos termos do artigo 160, §2º do Regimento Interno. A ocorrência dessa espécie de prescrição será aferida independentemente de alegações da parte em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8443/92, e/ou da condenação à reparação de dano. O entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado de imediato aos processos novos, autuados a partir desta data, bem como àqueles pendente de decisão de mérito ou de apreciação do recurso por este Tribunal.<sup>32</sup>

O voto do Ministro Carreiro, relevante para a construção de um entendimento final uniforme, deu-se no sentido de reconhecer a prescrição quinquenal, porém, podendo ser suspenso o prazo toda vez que houver necessidade de diligências causadas por fato novo. Ponto delicado de seu voto, pois isso pode ocorrer recorrentemente, até protelatoriamente.

O julgamento do processo foi adiado para a sessão do dia 9 de março de 2022, após apenas o Ministro Carreiro expor seu voto, pois deixaria a Corte de Contas no ano de 2022. Contudo, quando retornou à pauta, posteriormente, o Acórdão 459/2022 – TCU – Plenário, resultante da discussão exigiu um estudo técnico sobre o tema, nada definindo:

---

<sup>32</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Minuta de Voto Ministro Relator Raimundo Carreiro**. Processo TC 000.006/2017-3. Brasília, DF, 1 dez 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/29/A0/96/C7/F98DD7103F3E4BD7F18818A8/BTCU\\_235\\_de\\_20\\_12\\_2021\\_Delibera%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/29/A0/96/C7/F98DD7103F3E4BD7F18818A8/BTCU_235_de_20_12_2021_Delibera%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 12 abr. 2022.

9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade.<sup>33</sup>

De tal modo, o Tribunal de Contas da União propôs a elaboração de um projeto normativo completo e detalhado, fundado em estudo da unidade técnica (contemplando impactos e danos das diversas teses prescricionais discutidas), acerca da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no âmbito do controle externo, procurando assim equilibrar a jurisprudência do STF e as especificidades da atuação do TCU.

Recentemente, o Tribunal de Contas da União, aprovou a Resolução nº 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, reconhecendo o prazo prescricional quinquenal para as ações em questão. Contudo, a Resolução prevê diversas causas de interrupção do prazo, como por exemplo “I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;”<sup>34</sup>, deixando muito brando e a depender do entendimento do relator para decidir se houve ou não, de fato, a prescrição.

Após a aprovação da resolução, houve diversos recursos interpostos alegando a prescrição dos processos, menciono aqui o Acórdão 2468/2022, do TC 006.981/2014-3, iniciado há quase 10 anos, no qual o Ministro Walton Alencar não reconheceu a prescrição,

---

<sup>33</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Voto Ministro. **Acórdão nº 459/2022** – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/00000620173>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022** - Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022\\_prescricao\\_punitiva\\_e\\_ressarcimento.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf)

afirmando justamente diversos casos de suspensão do processo, o que não deixou que ocorresse a prescrição quinquenal. Os Ministros decidiram que a ocorrência da prescrição seria analisada em cada caso concreto.

## CONCLUSÃO

Diante do apresentado, compreende-se que o TCU deveria uniformizar seu entendimento junto ao STF para garantir uma segurança e estabilidade aos cidadãos que podem, eventualmente, encontrar-se na situação de investigado. Em respeito à violação dos princípios, entende-se que o objetivo é a estabilidade das relações jurídicas, sem surpresas aos envolvidos na relação, e a prescritibilidade garante isso, na medida em que proíbe que discussões se iniciem a qualquer tempo e se alonguem indefinidamente. O devido processo legal analisa a prescritibilidade ou imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário - por ilícitos civis ou administrativos ou criminais -, visto que o art. 37, §5º, da Constituição Federal não é claro e deixa dúvidas aos intérpretes.

O argumento defensor da imprescritibilidade, acerca da impunidade do agente, não se sustenta, pois, o simples estabelecimento de um prazo não favorece o causador do dano, apenas fixa um marco final para o Estado apurar o ilícito, ficando em mora os agentes responsáveis se não adotarem as medidas necessárias dentro do prazo estabelecido, deixando prescrever a ação.

A prescrição quinquenal, de encontro à Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830 de 22 de setembro de 1980) permite que a pretensão punitiva não se postergue por um prazo indeterminado, além de garantir celeridade aos processos em curso no Tribunal de Contas da União e a obtenção de ressarcimento de valores, na maioria das vezes significativos, mediante a ação de ressarcimento ao erário.

Portanto, buscando uma maior segurança aos cidadãos envolvidos, a solução que se mostra mais adequada é uma unificação no entendimento prescricional das referidas ações, tanto nos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal quanto nos posicionamentos do

Tribunal de Contas da União, devendo o TCU adotar o entendimento do STF, firmado por meio do Tema 899 (É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas), com o objetivo de garantir a justiça a todos os envolvidos.

## REFERÊNCIAS:

ALMEIDA JÚNIOR, J. E. A Prescrição das Ações Indenizatórias por Danos Causados ao Erário. **Revista IOB de Direito Administrativo**, v. 1, n. 3, mar. 2006.

ANDRADE, Ricardo Barretto de; CAMPOS, Gabriel Silva. TCU não observa jurisprudência do STF sobre prescrição. **Migalhas**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/345825/tcu-nao-observa-jurisprudencia-do-stf-sobre-prescricao>. Acesso em: 14 set. 2021.

ARAS, José. **Prática Profissional de Direito Administrativo: à luz do novo CPC e de acordo com a Lei 13.300/2016 (Mandado de Injunção)**. 11. Ed. Belo Horizonte: Jus Podium, 2017.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks. **A (in) segurança jurídica no Tribunal de Contas da União**. 2014. Dissertação (Mestrado em “Constituição e Sociedade”), Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília - DF, 2014.

ARAÚJO, Frederico Moreira Mastrella de. **A prescrição no Tribunal de Contas da União**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - Universidade de Brasília - Brasília, DF, 2015.

BIAZON, Everson da Silva. A prescrição na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista Consultor Jurídico**, abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-17/everson-biazon-prescricao-lei-licitacoes>. Acesso em: 6 set. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do Direito Administrativo: Um Inventário de Avanços e Retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 13, mar./abr./maio, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 26 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993** – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 29 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em 29 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021** - Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021** - Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 9 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Mandado de Segurança 32.201/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 mar. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4435867>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 636.886/AL**. Constitucional e administrativo. Repercussão geral. Execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União. Pretensão de ressarcimento ao erário. art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Prescritibilidade. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 24 de junho de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jzG4S6>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 669.069/MG**. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 3 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 852.475/SP**. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Voto Ministro. **Acórdão nº 459/2022** – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp-por-numero/00000620173>. Acesso em: 12 abr. 2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1172/2020** – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 13 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3nbrimQ>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1441/2016** – Plenário. Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Brasília, DF: 8 jun. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3cSuH58>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6.589/2020** – Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 16 jun. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/33reilo>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula 282**. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Relator: Min. Ana Arraes. Brasília, 15 ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SjEw2y>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, Fórum, 2018.

BROETO, Filipe; FARIA, Fernando; MELO, Valber. STF e a eternidade das ações de ressarcimento ao erário. **Olhar jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=937&artigo=stf-e-a-eternidade-das-aco-es-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso em 4 dez. 2021.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. A prescritebilitade da pretensão ressarcitória do Estado: uma leitura do art. 37, §5º, da Constituição Federal. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. Prescritebilitade das ações judiciais de ressarcimento propostas pelo poder público. **Âmbito Jurídico**, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/prescritebilitade-das-aco-es-judiciais-de-ressarcimento-propostas-pelo-poder-publico/>. Acesso em 3 set. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Atlas S.A., 2015.

CECÍLIO, Jonas; NEVES, Isadora França. O olhar do Supremo sobre o prazo prescritebilitacional da atuação do TCU. **Revista Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-05/opiniao-olhar-stf-prazo-prescritebilitacional-atuacao-tcu>. Acesso em: 25 nov. 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 7. ed. Ver. E atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTA, Aldo de Campos. A prescritebilitação na ação de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-31/toda-prova-prescritebilitacao-acao-improbidade-administrativa>. Acesso em 8 set. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. Do ilícito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 135 -159, 1973 Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693/69303>. Acesso em: 08 set. 2021.

CRISTOVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. ‘Pode isso, Arnaldo?’: o TCU e a tentativa de ‘drible da vaca’ no Tema 899 do STF. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-03/opiniao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf>. Acesso em: 14 set. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERNANDES, Luís Justiniano Haiek; SOUSA, Eduardo Stênio Silva. TCU ignora STF sobre prescritebilitação de ações de improbidade. **JOTA**, ago. 2020. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tcu-ignora-stf-sobre-prescricao-de-acoes-de-improbidade-17082020>. Acesso em: 04 out. 2021.

FERREIRA, Gustavo Costa. Prazo prescricional da pretensão ressarcitória do TCU é de cinco anos. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-21/opinicao-prazo-prescricional-pretensao-ressarcitoria-tcu>. Acesso em: 25 nov. 2021.

FRANCO, Luisa Doria de Oliveira. Tribunal de Contas da União e Supremo Tribunal Federal: uma análise do controle de constitucionalidade. **Revista do MPC**, v.7, n.13, nov./maio 2020. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/13>. Acesso em: 6 set. 2021.

GABARDO, Emerson. A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. **Direito do Estado**, 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-dostf-sobre-a-imprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-aoyerario>. Acesso em: 13 out. 2021.

GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni. Crítica à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por atos dolosos de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.19, n.223, set. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40642>. Acesso em: 06 set. 2021.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. 2 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HASS, Adriane. HOFFMANN, Eduardo. BIANCONI, Viviana. Da prescritebilidade das ações de ressarcimento por atos de improbidade administrativa. **Revista Thêma et Scientia** - Vol. 1, n.1, 81-89, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/article/view/11>. Acesso em: 6 set. 2021.

JUNIOR, Fernando Souza Abreu. Prescritebilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões dos Tribunais de Contas: uma análise jurídica. **Revista Controle**, v. 19, n. 1, p. 334 - 353, 2021. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/651>. Acesso em 6 set. 2021.

LEAL, Antônio Luís da Câmara. **Da prescrição e decadência**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

LEONEL, Ricardo de Barros. Nova Lei de Improbidade: atipicidade, prescrição e direito superveniente. **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-29/leonel-lia-atipicidade-prescricao-direito-superveniente>. Acesso em 4 dez. 2021.

LIMA, Helton Roseno. Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa. **Revista da AGU**, v. 7, n. 17, p. 137 - 178, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2008;1000841139>. Acesso em: 07 set. 2021.



LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

LOPES, Sérgio Araújo de Amorim. **Prescrição da pretensão de ressarcimento de dano ao erário decorrente de decisão condenatória de Tribunal de Contas**. (Trabalho de Conclusão de curso - especialista em Controle Externo). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MACEDO, Alessandro Prazeres. TEMA 899 – STF – Dúvidas, incertezas e certezas na aplicação da “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (RE 636.886). **Conteúdo Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55022/tema-899-stf-dvidas-incertezas-e-certezas-na-aplicao-da-prescritibilidade-da-pretensao-de-ressarcimento-ao-errio-fundada-em-deciso-de-tribunal-de-contas-re-636-886>. Acesso em 5 dez. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NETO, João Eudes Leite Soares. O artigo 37, §5º, da Constituição Federal e a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato ilícito. **Conteúdo Jurídico**, 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40040/o-artigo-37-5o-da-constituicao-federal-e-a-imprescritibilidade-das-aco-es-de-ressarcimento-ao-erario-decorrentes-de-ato-ilicito>. Acesso em: 14 set. 2021.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019.

PEDRA, Anderson Sant’Ana. **Licitações Públicas: Homenagem ao Jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**. Curitiba: Negócios Públicos, 2017.

RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **A Imprescritibilidade da Ação de Ressarcimento por Danos ao Erário**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/a-imprescritibilidade-da-acao-de-ressarcimento-por-danos-ao-erario/@@download/arquivo/A%20Imprescritibilidade%20da%20A%3%A7%3%A3o%20de%20Ressarcimento%20por%20Danos%20ao%20Er%3%A1rio.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STEINMETZ, Wilson. A fundamentação e o reconhecimento do princípio da proteção à confiança no direito constitucional brasileiro. **Publica Direito**, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d72eccc6b1648647>. Acesso em: 08 set. 2021.

TRISTÃO, Conrado Valentini. **Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal**: Uma análise a partir dos julgamentos de mandatos de segurança. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento). São Paulo, 2020.

ZAGATTO, Thiago Anderson. **A prescrição das sanções da Lei 8.666/1993**: Controvérsias entre Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas da União. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ZENUN, Augusto. **Prescrição na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.