



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

João Benício Vale de Aguiar

**Prescrição e controle externo: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal
na reconfiguração dos incentivos do Tribunal de Contas da União**

**Brasília
2025**

João Benício Vale de Aguiar

**Prescrição e controle externo: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal
na reconfiguração dos incentivos do Tribunal de Contas da União**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília, como
requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto

**Brasília
2025**

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Dissertação “Prescrição e controle externo: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na reconfiguração dos incentivos do Tribunal de Contas da União” apresentado à banca avaliadora abaixo qualificada em 27/10/2025, para fins de avaliação.

Banca Examinadora

Prof. Dr. João Costa-Neto
Orientador

Prof. Dr. Lucas Fucci Amato
Examinador Externo

Prof. Dr. Mateus Rocha Tomaz
Examinador

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa
Suplente

AGRADECIMENTO

A todos familiares e amigos na pessoa do meu irmão José Severiano, que na serenidade de sua luta me ensinou a coragem.

“Mamãe, não quero ser prefeito
Pode ser que eu seja eleito
E alguém pode querer me assassinar
Eu não preciso ler jornais
Mentir sozinho eu sou capaz
Não quero ir de encontro ao azar

Papai não quero provar nada
Eu já servi à Pátria amada
E todo mundo cobra minha luz, minha luz
Oh, coitado, foi tão cedo
Deus me livre, eu tenho medo
Morrer dependurado numa cruz”

Cowboy Fora da Lei
Raul Seixas

RESUMO

As disfuncionalidades no controle externo estão assentadas em premissas ideológicas “românticas” de proteção ao erário público. Quando presente no cotidiano do gestor, o medo pode ser causa de ineficiência tanto quanto fruto de vigilância sem limitação. É preciso equilibrar as condições para a fiscalização com os direitos e garantias processuais daqueles supervisionados pelas Cortes de Contas. A prescritibilidade é corolário da segurança jurídica e ampla defesa. Por muito tempo, entendeu-se pela sua relativização, até que o STF, em resposta, começou a estabelecer limites temporais à atuação do controle externo. O objetivo deste estudo é analisar de que modo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativa à prescrição reconfigurou os incentivos institucionais do TCU. O trabalho foi feito por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, e a análise proposta foi embasada em requisitos teóricos da *Public Choice*. A resposta do Tribunal de Contas da União veio por normativos e acórdãos, que pela preservação de competências próprias de processamento perpétuo regulamentou conforme utilidade e colocou em questionamento a autorregulação pelas Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Prescritibilidade. Direito Administrativo do Medo. Teoria da Escolha Pública. Supremo Tribunal Federal. Resolução TCU nº 344/2022.

ABSTRACT

Dysfunctions in external control are rooted in "romantic" ideological premises regarding the protection of the public treasury. When present in the daily work of public managers, fear can be a cause of inefficiency as much as a product of unlimited oversight. It is necessary to balance the conditions for oversight with the procedural rights and due process guarantees of those supervised by the Courts of Accounts. Prescriptibility (the statute of limitations) is a corollary of legal certainty and the right to a full defense. For a long time, its application was relativized, until the STF (Federal Supreme Court), in response, began to establish temporal limits on external control activities. The objective of this study is to analyze how the STF's jurisprudence on prescription has reconfigured the institutional incentives of the TCU (Brazil's Federal Court of Accounts). The study was conducted through bibliographical and documentary research, and the proposed analysis is based on theoretical frameworks from Public Choice Theory. The TCU's response, delivered via normative acts and rulings, revealed an effort to preserve its own competencies for perpetual prosecution. By regulating the matter according to its own institutional utility, this reaction calls the capacity for self-regulation by Courts of Accounts into question.

Keywords: Federal Court of Accounts (TCU). Prescriptibility. Administrative Law of Fear. Public Choice Theory. Federal Supreme Court (STF). TCU Resolution No. 344/2022.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICO

Tabela 1 – Preocupação com órgãos de controle.....	31
Tabela 2 – Percepções sobre a atuação dos órgãos de controle.....	70
Gráfico 1 – Intenção de inovar x Preocupação com órgãos de controle	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo da evolução do entendimento do STF acerca da prescritibilidade prescritibilidade nos processos de contas.....	81
Quadro 2 – Estrutura do Acórdão TCU nº 1441/2016.....	92
Quadro 3 – Número de acórdãos relatados no plenário entre 18/08/2024 e 18/08/2025 por cada gabinete no TCU.....	111
Quadro 4 – O uso de marcos interruptivos em acórdãos do Acórdãos do TCU.....	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. O CONTEXTO DO CONTROLE EXTERNO PÓS-1988 E SUAS DISFUNÇÕES: ANÁLISE PELA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	22
1.1. EXPANSÃO INSTITUCIONAL E DINÂMICA DOS INCENTIVOS COMPORTAMENTAIS DOS ATORES DO SISTEMA DE CONTROLE	26
1.2 O FENÔMENO DO CONTROLE DISFUNCIONAL: MEDO E PARALISIA	37
2.3 A Incerteza Processual como Custo e Sintoma Máximo	43
2. A RACIONALIZAÇÃO DO PODER DE CONTROLE E OS FUNDAMENTOS PARA SUA DELIMITAÇÃO JURISDICIONAL	51
2.1. PODER INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E O DESAFIO DA ACCOUNTABILITY DOS CONTROLADORES	56
2.2. A PRESCRITIBILIDADE NOS PROCESSOS DE CONTAS E O PRINCÍPIO DA UNICIDADE DO MARCO INTERRUPTIVO	60
3. OS LIMITES TEMPORAIS DO CONTROLE: A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	74
3.1. TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE EXTEMPORÂNEO	74
3.2. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E O TEMA 445 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF	82
3.3. A PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO (TEMAS 666, 897 E 899 DO STF)	85
3.4. OUTROS JULGADOS IMPORTANTES	91
4. A REAÇÃO DO CONTROLADOR: A REGULAMENTAÇÃO DA PRESCRIÇÃO PELO TCU	94
4.1. PONTO DE PARTIDA: A CULTURA DA IMPRESCRITIBILIDADE E A RESISTÊNCIA A LIMITES EXTERNOS	94
4.2. O IMPACTO DAS DECISÕES DO STF: DA NECESSIDADE À AÇÃO REGULATÓRIA	106
4.3. ANÁLISE CRÍTICA DA REGULAMENTAÇÃO: A RESOLUÇÃO TCU Nº 344/22 ..	114
4.4. A APLICAÇÃO PRÁTICA E O CONTROLE JUDICIAL DA PRESCRIÇÃO	118
4.5. NOVOS INCENTIVOS, VELHOS DESAFIOS: A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO DE UMA DOCTRINA DA DEFERÊNCIA	125
5. CONCLUSÃO: PARA ALÉM DO ROMANTISMO, UM CONTROLE RACIONAL E RESPONSÁVEL	127
REFERÊNCIAS	134
ANEXO 1 – LEIS, NORMATIVOS E JURISPRUDÊNCIAS	140

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 ampliou, de forma significativa, os poderes dos órgãos responsáveis pelo controle da administração pública. Esse contexto concebeu posição central aos Tribunais de Contas com garantias e prerrogativas que permitiram o surgimento de postura pouco deferente com os administradores.

Com mais de três décadas desde a experiência constituinte, dos auspícios da redemocratização e do otimismo para com o texto constitucional, as instituições brasileiras começaram a ceder lugar às disfunções e desequilíbrios. Assim, apesar da centenária idade, o Tribunal de Contas da União (TCU), em especial, continua em intenso processo de amadurecimento institucional, que, em parte, rumo ao protagonismo dentre os Poderes.

Esse cenário tem privilegiado o posicionamento dos controladores em detrimento dos controlados e contribuído, assim, para o surgimento do sentimento de insegurança jurídica em gestores públicos de todo o Brasil. Em parte, as disfuncionalidades dos Tribunais de Contas se desenvolveram graças à uma “visão romântica” de que a expansão do controle sempre seria bem-vinda.

Ocorre que a adequação constitucional requer equilíbrio com seu ponto ótimo em algum lugar no espectro entre a responsabilização pela malversação do erário e a garantia de direitos processuais aos jurisdicionados. Surge então a reflexão sobre qual deveria ser o papel das próprias Cortes de Contas na busca por impor, a si mesmas, racionalidade fiscalizatória.

Para tanto assume importância ao debate o papel do Supremo Tribunal Federal enquanto Guardião constituinte para, quando extrapolada a segurança jurídica e direito à defesa, impor limites ao sistema de controle externo. E assim tem se desenvolvido o debate sobre a prescritibilidade dos processos de contas: o Estado pode perquirir para sempre um gestor público quando identificado indício de irregularidade?

Essa é a problemática desta pesquisa, que tem como objetivo geral analisar, com base na *Public Choice*, de que modo a jurisprudência do STF relativa à prescrição – especialmente nos Temas 445, 666, 897 e 899 – reconfigurou os incentivos institucionais no âmbito do TCU.

Os objetivos específicos são: (i) descrever como a evolução institucional dos Tribunais de Contas pós-1988 permitiu o surgimento de disfunções; (ii) verificar a

imposição de prazos prescricionais pelo STF quanto à redefinição do equilíbrio entre a efetividade do controle externo e aos direitos dos jurisdicionados; (iii) analisar quais os efeitos da jurisprudência do STF sobre a atuação do TCU, em especial na adaptação de normativos – como a Resolução nº 344/22 – e ao proferir acórdãos avaliando a prescritibilidade.

A abordagem desse tema é relevante por três principais razões. A primeira se refere ao fato de tratar-se de um assunto atual e complexo, que é a não adesão do TCU a orientações de prescritibilidade do STF.

Segundo, o próprio estudo sobre o funcionamento dos órgãos de controle permite elucidar aspectos que muitas vezes, pela ausência da adequada reflexão e dosagem, acabam por gerar consequências e incentivos negativos aos administradores – como congelamento burocrático e fuga de responsabilização.

Terceiro, a proposta foi embasada em teoria pouco abordada nacionalmente, a *Public Choice* ou Teoria da Escolha Pública, permitindo ampliar por conceitos econômicos os estudos direcionados ao comportamento político dos órgãos de controle externo.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, visando a uma construção teórica que servisse de embasamento à análise empírica proposta. É também uma pesquisa documental sobre julgados do STF e TCU em processos cujo tema da prescritibilidade tenha sido objeto de discussão.

O trabalho centrou-se em três eixos teóricos, cujos enfoques serviram de elementos norteadores para a compreensão do ambiente do problema em si e de seus meandros: (i) a teoria da escolha pública como esforço para aplicação de elementos da análise econômica às instituições políticas; (ii) a visão “anti-romântica” como estratégia de avaliação crítica à atuação do controle; (iii) o “direito administrativo do medo” causado pelo excessos do controle com suas consequentes disfuncionalidades que limitam o comportamento do gestor público.

O trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos. No primeiro, descreve-se o ambiente de controle no qual se insere a arquitetura dos Tribunais de Contas pós-Constituição Cidadã. Com base na Teoria da Escolha Pública, apresenta-se o ambiente no qual se desenvolvem os sistemas de controle externo, seus agentes, interferências políticas e seus efeitos sobre os respectivos desempenhos. A relação disso com a proposta de pesquisa é a cultura gerada sob influência desses fatores, a

qual, alinhada à perspectiva de expansão de poder das Cortes de Contas, pode contribuir para a resistência interna a orientações exógenas, mesmo que do Judiciário.

No segundo capítulo, volta-se à racionalização do poder de controle e os fundamentos para sua delimitação temporal, partindo do diagnóstico de que a perpetuidade do poder sanciona e ressarcitório das Cortes de Contas transforma a incerteza prescricional em fonte de insegurança e paralisia decisória, incidindo tanto sobre decisões futuras quanto sobre atos já consumados, razão pela qual a afirmação de marcos prescricionais e da duração razoável do processo emerge como condição de segurança jurídica.

No terceiro capítulo, por sua vez, reconstrói a virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que impôs, parcialmente, uma racionalidade temporal ao poder de controle no âmbito do Tribunal de Contas, deslocando a antiga leitura maximalista do art. 37, §5º, da Constituição Federal, que sustentava um controle virtualmente ilimitado no tempo. Para tanto, foram examinados Julgados do Supremo, em especial os Temas 445, 666, 897 e 889.

Já no capítulo quarto, investiga-se a reação institucional do Tribunal de Contas da União à virada jurisprudencial do STF, reconstruindo, primeiro, a “cultura da imprescritibilidade” que por décadas orientou o TCU para então interpretar a Resolução nº 344/22 como um movimento estratégico de *backlash* normativo diante das novas balizas temporais. A análise busca que, embora a resolução represente adesão formal à prescritibilidade, seus detalhes técnicos – sobretudo a ampliação das hipóteses de interrupção por “atos inequívocos de apuração” e o desenho da prescrição intercorrente – tendem a mitigar os efeitos racionalizadores perseguidos pelo STF, recriando, por vias infralegais, um poder persecutório elástico que fragiliza a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas. Observa-se, ainda, a aplicação prática da autorregulamentação e acórdãos do TCU.

É o que se pretende explorar. Como a nova arquitetura temporal reconfigura incentivos, impõe custos à inércia do controlador e permite reduzir o sentimento a ameaça de perseguição perpétua do gestor?

1. O CONTEXTO DO CONTROLE EXTERNO PÓS-1988 E SUAS DISFUNÇÕES: ANÁLISE PELA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A arquitetura de controle desenhada pela Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão paradigmática na história institucional brasileira, ao outorgar, aos Tribunais de Contas, um feixe de competências cujo exercício prático progressivamente os converteria em atores centrais na governança de políticas públicas. Diferentemente das ordens constitucionais anteriores, as Cortes de Contas agora possuem ampla autonomia administrativa e financeira, incrementada pelo poder de aplicar sanções, de determinar ressarcimentos e de fiscalizar, por iniciativa própria, a legalidade e a legitimidade de uma gama de atos administrativos.¹

No caso específico do Tribunal de Contas da União (TCU), esse protagonismo não só foi atribuído no atual texto constitucional e aperfeiçoado pela Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) como também prossegue em seu Regimento Interno (RITCU), em publicação de resoluções internas e na construção de entendimentos por meio de acórdãos.² Para tornar mais nítido o percurso legislativo até o modelo das Corte de Contas que conhecemos hoje, adota-se, aqui, um recorte histórico que se inicia em 1890 e alcança meados do século XX.

A concepção que embasou a criação do TCU foi a de um órgão de controle central das finanças públicas, concepção essa fruto das reformas fazendárias conduzidas por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, por meio do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.³

Para delinear seu arranjo, cotejaram-se dois modelos clássicos: o francês, de controle predominantemente *a posteriori*, e o italiano, de controle *a priori*. O desenho brasileiro, tal como consolidado no Decreto n.º 966-A e na legislação ulterior, aproximou-se do primeiro.⁴ Apesar disso, o italiano seguiu exercendo forte influência sobre o contencioso administrativo, tanto que o Brasil chegou a instituir o registro

¹ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 625-650 p. 628.

² ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União** / André Janjácómo Rosilho; orientador: Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto – São Paulo, 2016, p. 77-78.

³ JORDÃO, Eduardo; PALMA, Juliana. El Tribunal de Cuentas de la Unión brasileiro: Una institución muy peculiar. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 571-586, p.574.

⁴ JORDÃO, Eduardo; PALMA, Juliana. El Tribunal de Cuentas de la Unión brasileiro: Una institución muy peculiar. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 571-586, p.580.

prévio de despesas, lógica que seria expressamente estendida às contratações administrativas e aos atos de aposentadoria.⁵ Exemplo do modelo dual adotado pelo Brasil desde sua origem está no próprio Decreto n.º 966-A, que atribuiu tanto competências *a posteriori*, como o exame dos resultados mensais e anuais das contas do governo (art. 4º do Decreto nº 996-A⁶), quanto *a priori*, com a exigência de visto de legalidade para atos administrativos que criem despesa pública (art. 2º do Decreto nº 996-A⁷).

Não por acaso, o modelo de fiscalização brasileiro acumulou competências tantas, a ponto de parte da doutrina qualificar o TCU como um “quase-administrador”.⁸ Afinal, a eficácia de ordens de empenho, de liquidação e mesmo de contratos ficava condicionada a seu crivo.

Na Constituição de 1967, foi abandonado o sistema de registro prévio generalizado⁹, que condicionava a validade dos contratos administrativos ao escrutínio do TCU, e reorganizado o arranjo de controle em dois pilares: de um lado, a institucionalização de sistemas de monitoramento no âmbito do Poder Executivo; de outro, a atribuição de realizar auditorias e inspeções de modo seletivo, com ênfase no controle concomitante e, sobretudo, *a posteriori* dos atos administrativos.¹⁰ Inclusive, tal mudança foi considerada, por atores internos à época, uma “revolução”

⁵ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 625-650, p. 633.

⁶ Decreto nº 996-A, art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas: §1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais; §2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo; §3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumprem, mandando proceder na forma do direito; §4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

⁷ Decreto nº 996-A, art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, suscetíveis de criar despesa, ou interessar às finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu “visto”, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

⁸ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 12, n. 47, p. 209-230, 2014. p. 8.

⁹ JORDÃO, Eduardo; BOGÉA, Daniel; ROSILHO, André. De onde vem o “poder” do TCU para barrar desestatizações?. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 761-762, p. 762.

¹⁰ BRAGA, André de Castro O. P.; ROSILHO, André; TRISTÃO, Conrado; BOGÉA, Daniel; DUQUE, Gabriela; GOMES, Gilberto Mendes C.; PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia; PALMA, Juliana Bonacorsi de; VILELLA, Mariana. LUSTOSA, Pedro A. Azevedo; KANAYAMA, Ricardo Alberto; GABRIEL, Yasser. Carta do Observatório do TCU ao ministro Anastasia. In: JORDÃO, Eduardo (org.). **Estudos Antirromânticos sobre Controle Da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 763–766. p. 765.

institucional, haja vista que, mesmo perdendo o poder de sustar previamente contratos administrativos, adquiriu capacidade de realizar auditorias independentes.

Na Constituição de 1988, ele foi elevado à função de “auxiliar máximo do Poder Legislativo”, no que tange ao controle da coisa pública. Ficou estabelecido que o controle externo ficaria a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. Porém, paradoxalmente, o novo regime preservou a lógica do controle preponderantemente *a posteriori*, oriundo do arranjo institucional de 1967, admitindo como exceção o registro de atos de pessoal - mantido e até ampliado em 1988 -, mas sem restaurar o antigo registro prévio e generalizado de despesas.

Ocorre que, entre uma atividade e outra, a atuação do TCU, ao longo das primeiras décadas da nova Constituição, representou um processo de transição em que ele passava de “tímido”, em virtude dos incentivos institucionais da Nova República, para um ator técnico, robusto e politicamente assertivo.¹¹ A rigor, aconteceu um processo de transformação política no qual o TCU deixou de ser um órgão reativo ou meramente fiscalizador, para se tornar um verdadeiro “co-gestor” das políticas públicas, responsável por avaliar os atos administrativos.¹²

Basta ver que, antes de 1988, o ambiente jurídico-institucional do Direito Administrativo brasileiro amadurecia sob forte influência do contencioso administrativo francês, trazendo vários conceitos teóricos importados – em grande medida abraçados por toda comunidade jurídica –, difundidos com as alcunhas de “desvio de poder”, de “qualificação jurídica dos fatos” e de “exactidão material dos fatos”.¹³

No entanto, a história institucional revela que o TCU não conseguiu evitar que, nos períodos de exceção constitucional, sobretudo durante o regime militar, houvesse perda significativa de seu poder e uma série de limitações institucionais.

Com efeito, já nas discussões de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte viria a estabelecer um ponto de equilíbrio entre os três poderes, acompanhado de um

¹¹ CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 21, n. 85, p. 161-183, 2021. p. 163.

¹² BRAGA, André de Castro O. P.; ROSILHO, André; TRISTÃO, Conrado; BOGÉA, Daniel; DUQUE, Gabriela; GOMES, Gilberto Mendes C.; PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia; PALMA, Juliana Bonacorsi de; VILELLA, Mariana. LUSTOSA, Pedro A. Azevedo; KANAYAMA, Ricardo Alberto; GABRIEL, Yasser. Carta do Observatório do TCU ao ministro Anastasia. In: JORDÃO, Eduardo (org.). **Estudos Antirromânticos sobre Controle Da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 763–766. p. 775.

¹³ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 23-39. p. 27-28.

justo receio legítimo quanto ao surgimento de um “superpoder”, que poderia subverter a lógica de freios e contrapesos.¹⁴ Isto é, a despeito da óbvia intenção do Constituinte Originário de fortalecer as bases do Poder Legislativo, que haviam sido esvaziadas completamente durante os idos de 1964/1985 e, conseqüentemente, conferir mais competências constitucionais ao TCU, já que as mudanças ali promovidas não objetivavam atrofiar os demais poderes da República.¹⁵

Todavia, as constantes transformações engendradas no âmago dessa Corte permitiram que ela assumisse, na prática, as feições de um “poder de fato”, com agenda própria e com capacidade de influenciar diretamente o mérito de políticas públicas, especialmente em áreas de grande impacto, como infraestrutura e desestatização.¹⁶ O ativismo que passou a caracterizar sua atuação desde aí não surgiu como um desvio funcional, mas como consequência da maturação de um órgão que aprendia a manejar o vasto arsenal de instrumentos confiado a ele pelo Constituinte Originário em 1988. Tanto que, entre sua criação, em 1890, e o atual texto constitucional, houve um paulatino incremento dos mecanismos de controle exercido sobre a administração pública, mecanismos esses fortemente moldados pela matriz francesa do contencioso administrativo e pelos cânones do pensamento administrativo clássico.¹⁷

Esses referenciais teóricos foram, em diversos momentos, incorporados pela jurisprudência, o que elevou a envergadura gerencial dos órgãos de controle, na medida em os tribunais internalizaram a premissa de que o controle mais intenso tende a coibir abusos e a racionalizar o exercício da função administrativa¹⁸.

¹⁴ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p.40.

¹⁵ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p.41-42.

¹⁶ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p.237.

¹⁷ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 23-39. p. p. 27.

¹⁸ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 23-39. p.28.

1.1. EXPANSÃO INSTITUCIONAL E DINÂMICA DOS INCENTIVOS COMPORTAMENTAIS DOS ATORES DO SISTEMA DE CONTROLE

Não obstante a robustez do atual desenho constitucional, a dimensão do poder conferido ao controlador, quando combinada com a ausência de mecanismos de *accountability* correspondentes, transformou os cargos de conselheiro e de ministro de Cortes de Contas em um epicentro de disputas políticas.

Nesse contexto, a alusão à Teoria do Principal-Agente (TPA) na esfera do controle externo, por exemplo, ajuda a entender por que os mecanismos de escolha dos membros das cortes de contas tendem a ser menos eficazes que os de governança corporativa, para alinhar agentes e controladores.¹⁹ É que acionistas dispõem de instrumentos relativamente mais ágeis (venda de ações, tomadas de controle, renovação de conselhos, disciplina de mercado)²⁰, ao passo que os Poderes Legislativo e Executivo operam por meio de coalizões políticas, o que enfraquece a capacidade de monitoramento e de correção de rumos no cotidiano administrativo.

Dessa forma, em muitas áreas, a assimetria de informação e a ambiguidade de objetivos deslocam o poder de barganha para dentro da burocracia, que negocia com legisladores e com governos com base em conhecimento especializado e no custo político de reverter políticas já iniciadas.²¹ Obviamente, porém, há nuances. Os diferentes contextos de competição política podem alterar o *mix* entre nomeações técnicas e políticas e, com isso, a própria dinâmica de incentivos e controles sobre a burocracia de cúpula.

Ainda é certo, também, que a literatura sobre *accountability* fornece um panorama didático ao mostrar como o desenho institucional molda incentivos. Nos Tribunais de Contas estaduais, por exemplo, segundo estudos, a composição dos cargos de cúpula se dá, majoritariamente, por indicação política²², o que tende a reduzir a independência e a imparcialidade, bem como a criar um ambiente no qual as preferências políticas e o governismo prevalecem sobre critérios técnicos. Mesmo quando egressos de carreiras técnicas chegam ao topo por indicação, observa-se

¹⁹ BRANDÃO, Guilherme. **A Quem Prestam Contas Os Tribunais De Contas?: Transparência, politização e governismo na *accountability***. Brasília/DF, 2017, p. 16.

²⁰ BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012, p. 61.

²¹ SHUGHART II, W. F. James Buchanan and Gordon Tullock: **A Half-Century On**. In: LEE, D. R. (ed.). *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 101-123, p. 113.

²² BRANDÃO, Guilherme. **A Quem Prestam Contas Os Tribunais De Contas?: Transparência, politização e governismo na *accountability***. Brasília/DF, 2017, p. 23.

leniência com aliados do Poder Executivo, sugerindo que o arranjo de nomeações condiciona a atuação e os motivos inerentes aos ocupantes dessas posições.²³

Nesse ponto, até mesmo em uma condução “romântica” – como Jordão²⁴ define a visão idealizada e simplificada do controle exercido sobre os administradores –, debates acadêmicos avaliam as disfuncionalidades das Cortes de Contas em relação ao prisma de seus membros julgadores, entre outras questões importantes, como a proposta por ainda estão por ser feitas. Como forma de oxigenação, aqui se propõe investigar as disfuncionalidades sob conceitos empregados pela Teoria da Escolha Pública.²⁵

Afinal, como o fortalecimento institucional do TCU, em especial de seu corpo técnico, permitiu uma resistência burocrática à aplicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a prescrição ou à inovação legislativa pelo art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que se refere à “interpretação de normas sobre gestão pública”?²⁶

Para entender possíveis causas, busca-se, na análise dos incentivos e do comportamento dos agentes estatais, investigar origens de controle disfuncional. Isso porque, para a maioria dos autores que tratam do processo legislativo que deu origem ao art. 22 da LINDB, há compartilhamento quanto à “virada realista”, inaugurada pela

²³ BRANDÃO, Guilherme. **A Quem Prestam Contas Os Tribunais De Contas?: Transparência, politização e governismo na accountability**. Brasília/DF, 2017, p. 17.

²⁴ Para Eduardo Jordão, condução romântica é uma visão idealizada e simplificada do controle exercido sobre os administradores. O autor diz que a doutrina, ou a maioria esmagadora dela, parte do pressuposto de que bastaria “chamar (ou criar) um controlador” para corrigir ilegalidades, desvios éticos e decisões ruins, celebrando toda a intervenção que reduza a discricionariedade administrativa, o que atribuindo uma superioridade apriorística ao controlador, como se houvesse sempre uma resposta jurídica correta a ser encontra, inclusive por princípio de alta abstração. Tal crença, segundo ele, legitima o expansionismo dos órgão de controle, ignorando custo, riscos e a possibilidade de o próprio controlador errar ou desfazer acertos, convertendo a máxima “quanto mais controle, melhor” em um dogma metodológico e retórico que turva tanto o debate judicial quanto o debate institucional.

²⁵ Merece destacar que muitos autores já se dedicaram a trabalhos para explorar a questão da indicação de Conselheiros e Ministros, como exemplo: JAQUES, Abner da Silva; CHAHAIRA, Bruno Valverde; CABRAL, Flávio Garcia. Indicação de membros conselheiros para o Tribunal de Contas pelo chefe do poder executivo: natureza jurídica e delimitação ao âmbito de abrangência da prática de nepotismo. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 7, n. 25, p. 135–155, 2023. Disponível em: <https://rdai.com.br/> Acesso em: 14 set. 2025.

²⁶ **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

Lei 13.655/2018 ao redimensionar o controle público, voltando às condições concretas em que as decisões administrativas sejam tomadas. Em outras palavras, longe de se relativizar a responsabilidade objetiva do agente público, o art. 22 positivamente determina a “contextualização” do julgamento. Logo, foi corretamente lido como um “pedido de empatia” para com o gestor, fundamento do chamado “primado da realidade” na interpretação e aplicação do Direito Público.²⁷

A intenção do legislador, como revisor da LINDB, não foi a de abrandar controles, mas a de sofisticá-los, reduzindo o fosso entre normas e fatos e tornando-os mais justos e eficazes. Indubitavelmente, a referida norma tinha um duplo alvo: o primeiro era combater o romantismo jurídico, que presume univocidade do sentido normativo, no qual há indeterminação e disputa interpretativa com frequência. O segundo era enfrentar a idealização das condições materiais, como se as promessas constitucionais pudessem equacionar as restrições orçamentárias, de tempo, de pessoal e de infraestrutura que atravessam a gestão pública cotidiana.

Basta ver que, o comando do referido art. 22 não se dirige somente aos órgãos de controle, mas sim e de tudo ao gestor público. Disso decorre um ônus de racionalidade pública, que é também um ônus de transparência, porque ao decidir, o gestor deve apresentar o contexto em que tomou sua decisão, inclusive citando as alternativas disponíveis e as razões das opções. A menção a obstáculos e a dificuldades deverá estar presente na motivação dos atos administrativos.²⁸

Logo, a questão central sob investigação não é a “persona” dos membros das Cortes de Contas, mas o desenho institucional que dimensiona uma posição de imenso valor e de baixo custo de responsabilização, tornando-a um ativo cobiçado por forças políticas. A dominância de indicações de ex-parlamentares ou de aliados do governo, um fenômeno empiricamente demonstrado²⁹, é mais um sintoma do alto valor político que o cargo adquiriu e menos a causa da disfunção.

²⁷ JORDÃO, Eduardo. Acabou o romance: o art. 22 da LINDB e o reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 41-68. p. 46.

²⁸ JORDÃO, Eduardo. Acabou o romance: o art. 22 da LINDB e o reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 41-68. p. 49.

²⁹ BRANDÃO, Guilherme. **A quem prestam contas os tribunais de contas?: transparência, politização e governismo na accountability**. 2017. 118 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 70.

A perspectiva "antirromântica"³⁰ expõe falhas de um desenho institucional que presume a existência de um controlador imune a interesses próprios. Isto porque, para um conselheiro que chega ao cargo por via política, a decisão de não confrontar seus patronos, alinhando-se ao governo uma prática de "governista"³¹, torna-se uma escolha que busca minimizar custos políticos e maximizar a estabilidade na posição, ainda que o custo social seja o enfraquecimento do controle.

Vale dizer que a mencionada disfunção decorre de incentivos e das regras de provimento que, do ponto de vista das coalizões partidárias, tornam racional povoar as Cortes de Contas com perfis politicamente alinhados a elas. Até porque o modelo de organização constitucional permite que até cinco, das sete cadeiras disputadas³², sejam preenchidas por indicação política.³³ Assim, em tese, ele deixa apenas dois assentos para auditores e para procuradores de carreira da entidade, e a tendência de composição altamente política não surpreende.³⁴

Outro questionamento diz respeito à prevalência de ex-parlamentares e de aliados governistas nesses órgãos, retroalimentando um sistema que já concentra um alto valor político nas cadeiras e dilui os custos de responsabilização. É dizer que, enquanto o arranjo constitucional e os critérios de provimento mantiverem um espaço de total discricionariedade³⁵, as coalizões políticas vão continuar apáticas, seguindo a tendência de baixa responsividade político-social e nutrindo um sentimento de frustração quanto à *accountability* esperada.

³⁰ Trata-se de um contraponto à visão "romântica" do controle e parte do pressuposto, diametralmente oposto ao que convencionalmente a doutrina nacional tem preceituado, ou seja, de que o controle é benéfico em todas as situações, que deve ser sempre fortalecido a todo tempo, que racionaliza o processo decisório, que orienta políticas públicas e que não causa ônus econômico. A visão antirromântica, ao contrário, apregoa que o controle excessivo, além de transmitir uma falsa sensação de otimização e segurança, gera transtornos sociais e econômicos imensuráveis, interferindo diretamente na qualidade da prestação de serviços públicos, na autonomia gerencial dos gestores públicos e na inovação de serviços públicos de qualidade. Todos estes elementos, defendidos por esta visão "antirromântica", integra e conforma, de maneira transversal, o presente texto e serão trabalhados melhor nas próximas seções do capítulo.

³¹ BRANDÃO, Guilherme. **A quem prestam contas os tribunais de contas?: transparência, politização e governismo na accountability.** 2017. 118 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 97.

³² Constituição Federal de 1988 em seu Art. 75, parágrafo único.

³³ Constituição Federal de 1988 em seus Arts. 73, § 2, incisos I e II combinados com o *caput* do art. 75.

³⁴ BRANDÃO, Guilherme. **A quem prestam contas os tribunais de contas?: transparência, politização e governismo na accountability.** 2017. 118 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 23.

³⁵ BRANDÃO, Guilherme. **A quem prestam contas os tribunais de contas?: transparência, politização e governismo na accountability.** 2017. 118 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 33.

Nesse contexto, a Teoria da Escolha Pública ou *Public Choice* oferece um arcabouço analítico para compreender essa dinâmica, vista não como um desvio de conduta moral, mas como resultado de uma estrutura de incentivos racionalmente orientada a esse fim. Com base em conceitos da economia, passa-se a compreender o processo de tomada de decisões na esfera pública, como um campo de interação estratégico entre indivíduos e organizações, desmitificando um suposto “interesse público indisponível” e desmentindo a premissa de uma burocracia eminentemente técnica ou neutra.

Justamente por insistir no individualismo metodológico e na racionalidade instrumental do campo econômico, a Teoria da Escolha Pública acentua que as decisões públicas emergem de sistemas eleitorais³⁶ e de regras de jogos imperfeitos, permeados por grupos de interesse, por negociações, por agendas e por assimetrias informacionais. Daí, suas contundentes críticas às esperanças excessivas, depositadas na ação governamental, como via privilegiada de correção de “falhas de mercado”. A *contrario sensu*, destaca-se que a *Public Choice* defende no sentido de que existem “falhas de governo³⁷”, uma vez que os agentes públicos se comportam como agentes privados agindo no mercado. Assim, ela acaba elaborando uma série de estudos para comprovar que os indivíduos na arena pública agem para maximizar seus próprios interesses.

Em um recorte histórico, a Teoria da Escolha Pública consolidou-se, no segundo pós-guerra, como um programa de pesquisas que aplicava métodos próprios da microeconomia para compreender instituições políticas, eleições, burocracias e coalizões. Entre os “pensadores contemporâneos” que a enfocaram, destacam-se Duncan Black, Kenneth Arrow e Anthony Downs. Mas a principal contribuição do grupo pode se resumir ao “teorema do eleitor mediano”, segundo o qual, em disputas unidimensionais, os partidos tendem a convergir para o centro das preferências do eleitorado, reduzindo a variação programática observada na competição eleitoral.

Nessa geração de estudiosos, Mancur Olson foi um caso à parte. À época, ele procurou recolocar grupos de interesse no centro do debate, evidenciando o problema

³⁶ SIMMONS, R. T. Public Choice and Public Life. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 223-236, p. 227.

³⁷ BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012, p. 73.

da “carona social” e seu viés representativo³⁸. Em outros termos, Mancur Olson acabou por investigar como os grupos de interesse são capazes de restringir benefícios a seus próprios membros, a fim de obter vantagens desproporcionais do processo político e se organizarem. Em outro ângulo, ele observou que, grandes grupos difusos, como consumidores e contribuintes, tendiam a se desorganizar e a sub-influir.

Outros segmentos fundamentais para a *Public Choice* são a “burocracia e a regulação”. Em umas de suas muitas manifestações, William A. Niskanen propôs que “burocratas maximizem orçamentos” – e, por extensão, status e poder –, explorando assimetrias de informação dos legisladores, o que ajudou a explicar a expansão de escopo e dos gastos públicos para além do estritamente necessário.³⁹ Em paralelo, a críticas regulatórias, relacionadas a George Stigler, foram sugestivas de que interesses organizados poderiam capturar agências. Tal perspectiva foi razão de grandes debates sobre as condições concentradas em que isso pode ocorrer e sobre os decorrentes custos públicos difusos.⁴⁰

No interior desse quadro, Buchanan e Tullock ocupam posição matricial, ao apresentarem, em *The Calculus of Consent* (1962), a distinção entre uma etapa constitucional – na qual se definem as regras do jogo e as salvaguardas da minoria – e a etapa subsequente de decisões sob elas – quando indivíduos racionais exigem garantias fortes na primeira etapa, unanimidade para o pacto constitucional⁴¹ e maiorias qualificadas em matérias de alto risco distributivo.

Eles também tematizam a troca legislativa de favores, *logrolling*⁴², e o problema de exploração da minoria pela maioria simples, propondo o desenho institucional como antídoto a abusos sistemáticos. A contribuição maior, porém, foi deslocar a ênfase dos “fracassos de mercado” para os “fracassos de governo”, sob o argumento

³⁸ OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965, p. 76.

³⁹ SHUGHART II, W. F. James Buchanan and Gordon Tullock: a half-century on. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 101-123, p. 113.

⁴⁰ SHUGHART II, W. F. James Buchanan and Gordon Tullock: a half-century on. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 101-123, p. 111.

⁴¹ BRENNAN, G.; BROOKS, M. Buchanan on Freedom. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 43-63, p. 54.

⁴² CLARK, J. R.; LEE, D. R. The Impact of The Calculus of Consent. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 1-16, p. 24.

que monopólios, externalidades e assimetrias informacionais podem ser ainda mais agudas no setor público, no qual a lógica de que o “vencedor leva tudo” limita as vias de escape dos perdedores.⁴³

Como exposto, nosso ponto de partida é bem simples: a Teoria da Escolha Pública aplica o raciocínio econômico à política. Ela combina a microeconomia com predisposição dos agentes públicos ao instrumentalizarem o uso do cargo público, com ênfase na Teoria dos Jogos.

Nesse contexto, a disputa entre grupos que buscam a definição das regras durante a etapa constitucional dos TC pode ser vista como um fenômeno de *rent-seeking*, no qual eles disputam o controle de um “ativo” valioso – o poder de controlar e definir os termos desse controle – para atender a seus próprios objetivos.

Em certa medida, a ótica da *Public Choice* permite discutir, inclusive, que os funcionários públicos também têm interesses próprios. Nesse sentido, os estudos do economista norte-americano William Niskanen demonstram que esses funcionários, de modo geral, levam vantagem sobre os legisladores nas negociações orçamentárias, pois sabem mais sobre as funções de seus organismos e as atividades que desempenham do que os legisladores.⁴⁴

Assim, embora não defenda explicitamente que todas as tomadas de decisão, com vistas a influenciar as políticas governamentais, são de cunho pessoal, a Teoria da Escolha Pública apregoa que não se deve supor que as pessoas, quando estão participando da tomada de decisões governamentais, se comportam diferente de quando estão no mercado, interessadas em bens e em serviços.⁴⁵ Nessa linha de raciocínio, aceita-se que podem coexistir interesses pessoais dos agentes públicos, envolvidos nas disputas de poder, ao lado da indispensável atividade governamental.

Todavia, o principal alerta é sobre o quanto se deve ser realistas a respeito de como os governos funcionam, tendo em vista que é preciso verificar as regras do jogo político e se existem mecanismos efetivos capazes de persuadir as pessoas a cumprirem suas funções institucionais. Por isso, a *Public Choice* propõe que a ação governamental seja repensada em todas as suas falhas, aludindo para uma forma de

⁴³ BRENNAN, G.; BROOKS, M. Buchanan on Freedom. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 43-63, p. 48.

⁴⁴ BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012, p. 20.

⁴⁵ BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012, p. 11.

accountability na qual as funções de governo, que não podem ser atribuídas ou assumidas pelo mercado, sejam realizadas corretamente.⁴⁶

Curioso é que a Teoria da Escolha Pública mostra como a natureza das instituições políticas faz uma diferença fundamental na maneira como o processo decisório, em nível governamental, é desenvolvido e a decisão é tomada. Demonstra como as instituições políticas falham na maioria das vezes e se refere à existência de alternativas, como a votação por maioria qualificada e o voto alternativo, sistemas de voto transferíveis, assim como reformas constitucionais, que podem ajudar a reduzir o fracasso governamental.⁴⁷

Com efeito, esse tipo de abordagem é imprescindível para analisar o atual quadro dos Tribunais de Contas, porque contempla a complexidade de se debater a política de grupos de interesse. Em outras palavras, a Teoria da Escolha Pública pressupõe que os grupos de interesse já sabem que seus objetivos particulares devem ter pouco atrito com o público em geral ou com os políticos que os representam. Por isso, eles mesmo tentam frequentemente disfarçar suas demandas com uma linguagem mais palatável, invocando a ideia de “interesse público”.⁴⁸

Além disso, haveria mais política de grupos de interesse do que formação de coalizões pontuais para construir maioria em uma única questão. A política é um processo contínuo, com diferentes questões chegando ao longo do tempo, um estado de coisas que dá amplo alcance para os indivíduos e os grupos ganharem com a troca de apoio entre si. O processo inicia com um grupo que se interessa por algum problema, a exemplo da necessidade de melhores estradas em sua localidade.⁴⁹

Um dos argumentos principais dessa teoria é a rejeição à romântica noção de “economia do bem-estar social”, segundo a qual servidores seriam neutros e exclusivamente orientados por “valores republicanos”. Em vez disso, para a *Public Choice*, a hipótese é a escolha racional: por seus poderes e pela moldura institucional,

⁴⁶ BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012, p. 26.

⁴⁷ BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012, p. 74.

⁴⁸ SHUGHART II, W. F. James Buchanan and Gordon Tullock: A Half-Century On. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 101-123, p. 116.

⁴⁹ GWARTNEY, J. The Public Choice Revolution and Principles of Economics Texts. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 185-194, p. 191-192.

os burocratas visam maximizar objetivos próprios (renda, segurança, promoções, lazer, prestígio e outros), enquanto buscam desempenhar bem suas funções.⁵⁰

Esse deslocamento analítico assenta-se em duas condições da realidade: dificuldades de se avaliar e se mensurar o desempenho político, devido a seus “produtos” difusos, atrelados a metas vagas; o consequente espaço para o exercício autointeressado, quando as métricas são imprecisas ou manipuláveis.⁵¹

Nesse cenário, a heterogeneidade de desempenho entre as Cortes de Contas, evidenciada nos estudos de Puccioni, sugere que a capacidade institucional, por si só, é uma variável insuficiente para garantir a efetividade do controle em um ambiente político e uma estrutura de incentivos adversa. Uma análise empírica demonstrou que, embora a qualificação técnica do corpo de auditores seja um fator positivamente correlacionado a um controle mais rigoroso, seu impacto é mitigado pelo contexto de baixa independência do tribunal.⁵²

O estudo questiona se “a estrutura organizacional dos Tribunais de Contas brasileiros, conforme fixado pelo ordenamento pátrio, influencia a sua atividade de controle da administração pública”,⁵³ e o autor sugere noções parciais sobre seu funcionamento, centradas em: a capacidade organizacional está intrinsecamente associada à quantidade de pessoal; está associada ao tamanho do orçamento disponível; a dimensão de pessoal e a dimensão orçamentária mostram uma relação positiva com a produtividade (processos julgados); há iniciativa (fiscalizações *in loco*) e poder sancionador (multa e débitos). O corte teórico/metodológico adotado foi o conceito de “capacidade”, que ele refere como “o conjunto de recursos, atitudes, relacionamentos e condições necessárias a uma atuação efetiva, objetivando o desenvolvimento de um país”.⁵⁴

“A hipótese geral de que a capacidade [...] influenciaria a atuação dos Tribunais de Contas”(problema da pesquisa) foi subdividida em quatro hipóteses específicas:

⁵⁰ SHUGHART II, W. F. **James Buchanan and Gordon Tullock: A Half-Century On**. In: LEE, D. R. (ed.). *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 101-123, p. 116.

⁵¹ SIMMONS, R. T. **Public Choice and Public Life**. In: LEE, D. R. (ed.). *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 223-236, p. 235.

⁵² PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 22.

⁵³ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 29.

⁵⁴ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 3.

na primeira, os resultados confirmaram parcialmente as indagações, porque a força e a significância das associações (positivas ou negativas) variaram conforme o desfecho e a especificação adotada no modelo.

Ainda assim, o orçamento e número de servidores mostraram “efeitos positivos” sobre processos julgados, fiscalizações e multas, o que foi consistente com a colinearidade substantiva entre essas duas medidas de capacidade; na segunda, Puccioni manteve o foco nas “capacidades”, porém, mudou a linguagem da variável para “ativismo em campo” e a mensurou pelo número de fiscalizações “*in loco*”. Segundo o ele, os testes apontaram, de modo igualmente parcial, que quanto maior o orçamento e o quadro de pessoal, mais frequentes tendem a ser as inspeções presenciais, ainda que a magnitude e a significância do efeito oscilem entre as especificações; na terceira hipótese, que trata do valor maior de multas e débitos imputados, o autor adotou uma interpretação diferente: “capacidades” superiores podem tanto prevenir desvios, quanto aumentar a detecção de irregularidades.

No entanto, os dados favoreceram o entendimento de que mais servidores e mais orçamento ampliam a capacidade fiscalizatória e, com ela, a probabilidade de encontrar e sancionar ilegalidade. Os coeficientes indicaram um efeito positivo estatisticamente significativo do quadro de pessoal sobre multas e ressarcimentos em diferentes modelos utilizados; na quarta hipótese, relativa à rejeição das contas de governo, a confirmação foi parcial, porque as regressões, nas quais o número de funcionários figura como preditor central, apontaram relação direta e significativa.

É dizer que, com mais pessoas, as Cortes de Contas tendem, proporcionalmente, a rejeitar mais contas. Esse resultado pode parecer contraintuitivo à primeira vista, em razão da suposta dependência orçamentária e da política desses órgãos. Porém, torna-se inteligível quando se considera que mais recursos ampliam a capacidade de investigação e a descoberta de desvios.⁵⁵

Esses resultados confirmaram, de forma integrativa, a hipótese geral, porque as variáveis de “capacidade”, como número de servidores e volume de orçamento disponível, associaram-se positivamente à maior produtividade e independência decisória. No entanto, há outro aspecto da pesquisa não abordado: a hipótese transversal, segundo a qual o aumento da produtividade e da independência das Cortes de Contas está diretamente associado ao percentual de agentes públicos

⁵⁵ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 29.

advindos de concurso público. De acordo com Puccioni, após mais de 27 anos da promulgação da Constituição, ainda há Tribunais de Contas que não cumprem o modelo estabelecido no texto de 1988, seja pela falta de criação, por lei, dos cargos de ministro-substituto/conselheiro-substituto ou de procurador de contas, seja pelo não provimento dos respectivos cargos quando estes existem.⁵⁶

Segundo ele, esses dados são preocupantes, porque os cargos de ministro-substituto ou conselheiro-substituto e de procurador de contas integram a estrutura constitucional das Cortes de Contas. A demora em cumprir tais mandamentos é prejudicial, sendo razoável supor que o provimento dessas funções, dotadas de ampla independência funcional, se associe a Tribunais mais atuantes.⁵⁷

Apesar dessa indagação, Puccioni admite de que não foi possível comprovar se a existência de ministros-substitutos/conselheiros-substitutos e de procuradores do ministério público de contas ou de ministros/conselheiros, advindos dessas duas carreiras (“concursados”), geraria um impacto positivo nas atividades dos TC.⁵⁸

A *contrario sensu*, reforça-se a tese de Valgas segundo a qual, no âmbito do TCU, a presença de ministros e conselheiros oriundos de indicação política opera como um filtro institucional contra o formalismo e as arbitrariedades. Em geral, essas escolhas recaem sobre parlamentares que já chefiaram o Poder Executivo ou que exerceram a função de ordenador de despesa, ou seja, com experiência e compreensão sobre as agruras da gestão pública no Brasil.⁵⁹

Por mais paradoxal que pareça, não há contradição aí. Embora as indicações de natureza política sejam criticáveis à luz de padrões mais exigentes de *accountability*, segundo a *Public Choice*, é sintomático que uma das raras virtudes do modelo de provimento de vagas, no âmbito dos TC, seja justamente a presença de ministros politicamente indicados. Na prática, eles pensam como gestores públicos, e isso lhes confere a sensibilidade necessária para as contingências da decisão administrativa. Essa é marcada por estímulos ao controle expansivo e por riscos

⁵⁶ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 7.

⁵⁷ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 9.

⁵⁸ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 30.

⁵⁹ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 105.

sancionatórios desproporcionais e termina por incliná-los a coibir formalismos e excessos sem abdicar do controle devido.

Cumprе assinalar que tal compreensão não pretende deslegitimar a burocracia estatal em seus méritos. Ao contrário, uma burocracia afinada com o “modelo weberiano” seria condição elementar para a autonomia e para a eficiência institucional, pois pressupõe um recrutamento racional e meritocrático, correspondendo os melhores perfis às funções adequadas.⁶⁰ Entretanto, o problema não está nesses princípios e sim, no seu desvirtuamento, quando as funções de controle são exercidas de forma abusiva, multiplicando disfuncionalidades que precisam ser reconhecidas e, por conseguinte, enfrentadas.

Em síntese, a aparente onipotência do controle externo pós-1988 revela-se, em um exame mais atento, uma força condicionada por disfunções estruturais e por incentivos sistêmicos. Fica estabelecida, assim, a base para a emergência de uma cultura de medo e de aversão ao risco na administração pública.

1.2 O FENÔMENO DO CONTROLE DISFUNCIONAL: MEDO E PARALISIA

A proliferação de disfunções no sistema de controle, cujas bases estruturais e de incentivos foram delineadas na seção anterior, não pode ser compreendida sem uma análise crítica de sua matriz ideológica. A doutrina contemporânea identifica essa matriz como uma “visão romântica do controle”.⁶¹

Tal visão opera sob um conjunto de premissas idealizadas, como a crença em um controlador infalível, em um “interesse público” abstrato de fácil identificação e com a noção de que o ato de controlar é, em si, uma atividade sem custos.⁶² Essa cultura jurídica, ao ignorar as limitações do mundo real, os custos de transação e os incentivos que de fato movem os agentes, cria o ambiente propício para que a prática do controle se torne disfuncional⁶³ e contraproducente. O efeito direto disso é um

⁶⁰ PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, p. 36.

⁶¹ JORDÃO, Eduardo. **Apresentação: Por mais realismo no controle da administração pública: um manifesto antirromântico**. In: JORDÃO, Eduardo. Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 9-13. p. 11.

⁶² JORDÃO, Eduardo. **Apresentação: Por mais realismo no controle da administração pública: um manifesto antirromântico**. In: JORDÃO, Eduardo. Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 9-13. p. 10.

⁶³ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 197. Disfunção é “toda atuação insuficiente, ineficiente ou ilegal da Administração, decorrente da atuação direta ou indireta dos órgãos de controle externo, que podem produzir condutas ou resultados indesejáveis ao desempenho de

sintoma patológico importante da administração pública sob excesso de controle: o fenômeno do "direito administrativo do medo".

Mas é preciso distinguir, sob certa diligência, o “medo virtuoso” do “medo vicioso”. O primeiro traduz a prudência que mantém o agente público atento aos parâmetros jurídicos e aos precedentes sem paralisá-lo, funcionando como antídoto contra decisões irrefletidas e como estímulo à boa fundamentação. O segundo manifesta a patologia do controle, na qual a cautela degenera em inibição e em autopreservação, instaurando uma cultura da não decisão mesmo diante de escolhas discricionárias legítimas e tecnicamente justificáveis. Nesse horizonte, o “medo virtuoso” reforça a responsabilidade de decidir com deferência ao controle, ao passo que o “medo vicioso” corrói a autonomia administrativa e converte a divergência razoável em risco pessoal intolerável.⁶⁴

O medo patológico, portanto, não decorre de um sentimento subjetivo isolado, mas de causas institucionais objetivas que alimentam a insegurança jurídica. A percepção de um controlador como “soberano da regulação”⁶⁵, com poder ilimitado e imprevisível aos olhos do gestor, intensifica o temor e desloca o foco da gestão pública para estratégias de sobrevivência institucional.

Além disso, a multiplicidade de órgãos de controle, com atuação sobreposta, produz um quadro de verdadeira esquizofrenia, cujos sintomas são a instabilidade da jurisprudência das Cortes de Contas, que mina a previsibilidade das decisões, e a expansão do controle sobre o mérito administrativo, que transforma a dissensão técnica qualificada em indício de irregularidade. Nesse ambiente, o gestor honesto

função administrativa” (), ao passo que risco administrativo é “toda incerteza que pode afetar a atividade administrativa tendo por consequência impactos negativos ou positivos nos objetivos por ela pretendidos”.

⁶⁴SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 35.

⁶⁵ “A atuação do TCU é expressiva em relação à infraestrutura nacional. Das 25 “áreas de atuação” do Tribunal, dez dizem respeito diretamente ao setor, notadamente: ferrovias, rodovias, comunicações, petróleo, mineração, energia elétrica, portos, hidrovias, aviação civil e mobilidade urbana. O Tribunal dedica ao tema todo um campo do seu sítio eletrônico, listando suas diversas contribuições ao setor na forma de acórdãos proferidos desde 2014. Apenas em 2019, o Tribunal informa que “consolidou 77 fiscalizações de empreendimentos de infraestrutura no Brasil”, número que inclui também concessões de serviços públicos. Desde o início dos anos 1990, são as concessões de serviços públicos, e, desde 2004, também as parcerias público-privadas, focos permanentes de atenção do Tribunal”. In: DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. p. 10.

tende à postergação, à transferência de responsabilidade e à recusa de decidir, ainda que com alto custo social e econômico para a administração.⁶⁶

Nesse ambiente de alto risco, os gestores desenvolvem, racionalmente, estratégias de autoproteção e de fuga da responsabilização. Na ótica da Teoria da Escolha Pública, esse comportamento, denominado burocracia defensiva, não representa uma falha moral do agente, mas uma escolha que visa minimizar seus custos pessoais – como o risco de punição – em um sistema com incentivos perversos.⁶⁷

Em outros termos, agentes públicos respondem a incentivos e moldam sua conduta visando à redução de sanções, sempre condicionados pelas restrições institucionais. A dinâmica do controle reforça essa visão, porque a punição exemplar de uns eleva a percepção do risco por outros, induzindo a comportamentos defensivos gerais. A burocracia defensiva se manifesta em táticas, como: formalismo exacerbado, diluição de responsabilidades em decisões colegiadas e, no limite, paralisia decisória.

A paralisia decisória⁶⁸, há tempos tratada como anedota do funcionalismo público, deixa de ser uma mera construção doutrinária para se tornar um fato verificável. Nesse sentido, uma pesquisa recente,⁶⁹ realizada com gestores de todas as esferas e regiões (tabela 1), demonstra o sentimento dos participantes, admitindo já terem deixado de decidir ou atrasado uma medida importante por receio da responsabilização. Os dados sinalizam a origem do fenômeno "apagão das canetas".

Tabela 1 – Preocupação com órgãos de controle

	Geral	Munic.	Estad.	Feder.
Tenho receio de como os órgãos de controle irão interpretar minhas decisões e ações como gestor(a).	58%	54%	59%	65%
A preocupação com os órgãos de controle me acompanha no dia a dia do meu trabalho.	67%	64%	70%	70%
Estou constantemente preocupado em evitar problemas com órgãos de controle.	71%	72%	68%	77%

⁶⁶ DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020, p. 2.

⁶⁷ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 162.

⁶⁸ Tema de altíssima relevância prática, mas com baixo investigação

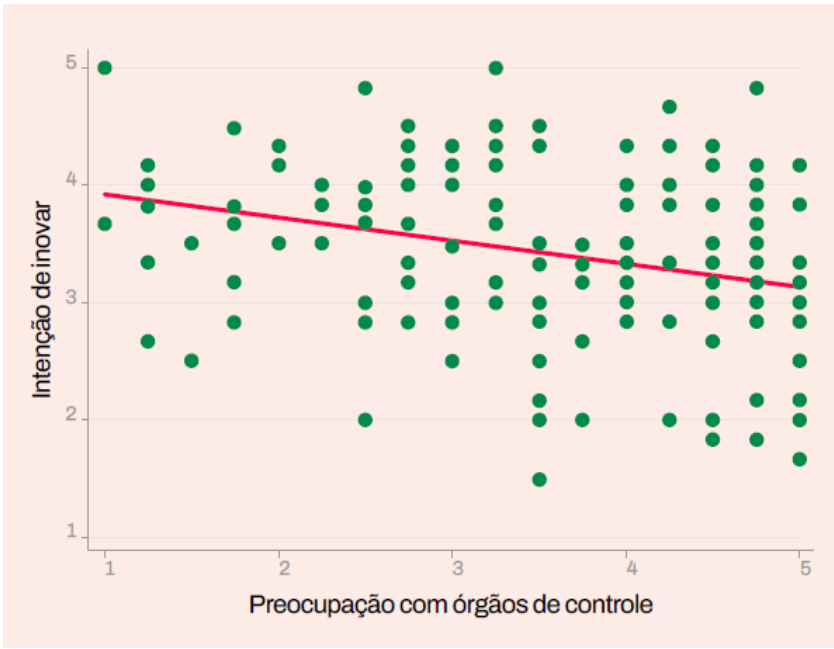
⁶⁹ LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

Frequentemente fico ansioso(a) com a possibilidade de ter problemas com os órgãos de controle.	49%	46%	45%	58%
Sinto necessidade de obter aval prévio de órgãos de controle antes de decidir questões importantes.	42%	33%	59%	30%

Fonte: Lotta; Monteiro, 2024, p. 36.

A pesquisa também demonstrou que, com o medo, surge o custo da disfunção do controle⁷⁰: a inércia e a perda da capacidade do Estado de prover soluções eficientes para os problemas públicos. Lotta e Monteiro correlacionaram os resultados do nível de preocupação com órgãos de controle com a menor intenção de inovar (gráfico 1) e identificaram que o medo faz com que os servidores adotem posturas mais conservadoras em tomadas de decisão.

Gráfico 1- Intenção de inovar x Preocupação com órgãos de controle



Fonte: Lotta; Monteiro, 2024, P. 38.

Legenda: Cada ponto verde representa um participante na pesquisa, já a linha vermelha o resultado da regressão linear.

⁷⁰ Aproveitamos a conceituação trazida por Valgas para explicar que a “disfunção administrativa decorrente de controle externo” é “toda atuação insuficiente, ineficiente ou ilegal da Administração decorrente da atuação direta ou indireta dos órgãos de controle externo, que podem produzir condutas ou resultados prejudiciais ao desempenho de função administrativa.” Em: SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 132.

Um exemplo contemporâneo que materializa essa dinâmica é a condução do processo de concessão do novo terminal de contêineres do Porto de Santos, o Tecon Santos 10, projetado para ser o maior terminal de contêineres do Porto de Santos, que aguarda leilão há mais de uma década⁷¹. Previsto para esgotar sua capacidade em 2028, o leilão vem sendo sucessivamente adiado, transformando-se em um verdadeiro labirinto de exigências técnicas, de revisões e de suspensões.

Após a Audiência Pública nº 06/2022, que trouxe alterações relevantes para a modelagem, o processo foi paralisado com a desestatização da Autoridade Portuária de Santos e com a sobreposição de projetos concorrentes. Houve movimentação formal no TCU, com sorteio de relatoria e manifestações do MPTCU. Em seguida, a tramitação entrou em compasso de espera, sem decisão de mérito. A agência voltou a revisar o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em 2024 e submeteu nova minuta em 2025. Ainda sob impasse decisório, a área técnica do TCU entendeu ter havido ilegalidades no parcelamento do certame.

A decisão tomada pelo leilão em duas etapas não se sustenta à luz do princípio da proporcionalidade. Sob o aspecto não concorrencial, as manifestações não lograram estabelecer nenhum nexos lógico entre a decisão tomada e os fins pretendidos pela política pública. Essa total incongruência entre meios (restrição à licitação) e fins (objetivo da política), torna ilegal a decisão tomada. Em face do exposto, e da jurisprudência do TCU externada no voto condutor do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, da lavra do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, de que a ausência de “estudos concorrenciais que indiquem que a solução proposta é a mais eficiente” situam-na “no campo do “achismo”, considera-se irregular a restrição à licitação defendida pelo poder concedente.⁷²

Esse cenário de incerteza evidencia o efeito prático da "paralisia decisória", fenômeno associado ao "direito administrativo do medo", segundo o qual a administração, receosa de sanções futuras, retarda ou se abstém de prosseguir com os demais atos preparatórios. O estranhamento gerado por essa relação de tutela não é infundado. Como aponta Rosilho⁷³, nem a Constituição nem a lei conferiram ao Tribunal autorização para intervir na fase interna das licitações nem para ordenar

⁷¹ Novo terminal do Porto de Santos aguarda leilão há uma década. **Jota**, 27/03/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/-decada> Acessado em 15.08.2025.

⁷² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Técnica da Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária-TCU no TC 009.367/2022-5**. Disponibilizada nos autos TCU nº TC 009.367/2022-5 em 03 de outubro de 2025.

⁷³ ROSILHO, André Janjácómo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p. 234-235.

correções em minutas de editais ainda não publicados. Medidas corretivas, em regra, devem ocorrer apenas após a publicação do edital e com base na constatação de ilegalidades. Não se legitima a emissão de comandos prévios com fundamento autônomo em "legitimidade" ou "economicidade".

Quando o assunto é desestatizações, pode-se ver o avanço da regulamentação do TCU pelo maior controle prévio das fases internas, ou seja, antes mesmo da publicação do edital. Inicialmente, porque a administração passou a encaminhar ao TCU estudos e minutas antes do edital, e o Tribunal, por sua vez, passou a condicionar a publicação do instrumento convocatório a modificações consideradas adequadas, um “controle *ex ante*” sem amparo legal expresso e, não raro, calcado em preferências técnico-regulatórias e não em vícios estritos de legalidade.

Nessa senda, é possível afirmar que o TCU, em primeiro momento, extrapolou sua competência ao impor condicionantes prévias de modelagem, não de legalidade, o que era incompatível com o modelo de supervisão prévia⁷⁴ da fase interna de acordo com a agora revogada Instrução Normativa (IN/TCU) nº 27/1998. Essa instrução previa o controle prévio da fase interna do edital de forma supervisionada, pois apesar de exigir o cumprimento de etapas para o processo de desestatização, a instrução normativa não condicionava a publicação do edital de desestatização à aprovação da minuta pelo TCU, mas somente à assinatura do contrato.⁷⁵ Ocorre que as primeiras exigências formuladas na fase interna da Tecon 10, como maior detalhamento de quantitativos, pesquisas de preços e teto tarifário, não visavam sanar vícios tipificados, só refletiam preferências sobre o desenho do projeto, aproximando o controlador do papel de planejador de políticas públicas.⁷⁶

⁷⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa (IN/TCU) nº 27/1998**. “Art. 9º A Unidade Técnica responsável pela instrução do processo de fiscalização de que trata o art. 7º deverá autuá-lo e analisar, com a urgência requerida, em prazo não superior a trinta dias úteis, os elementos remetidos, encaminhando-os, após findo o terceiro estágio, ao respectivo Relator. Parágrafo único. Para fins do devido exame por parte do Tribunal de Contas da União, o órgão ou a entidade federal concedente observará o prazo mínimo de quarenta e cinco dias, entre a homologação do resultado do julgamento das propostas e a assinatura do termo contratual.”

⁷⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa IN/TCU nº 27/1998**. “Art. 9º A Unidade Técnica responsável pela instrução do processo de fiscalização de que trata o art. 7º deverá autuá-lo e analisar, com a urgência requerida, em prazo não superior a trinta dias úteis, os elementos remetidos, encaminhando-os, após findo o terceiro estágio, ao respectivo Relator. Parágrafo único. Para fins do devido exame por parte do Tribunal de Contas da União, o órgão ou a entidade federal concedente observará o prazo mínimo de quarenta e cinco dias, entre a homologação do resultado do julgamento das propostas e a assinatura do termo contratual.”

⁷⁶ ROSILHO, André Janjácómo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p. 241-242.

Tanto que a Corte de Contas reformulou sua regulamentação e instituiu formalmente, em 2018, regras de controle prévio quanto à minuta do edital em processos de desestatização através da Instrução Normativa TCU nº 81/2018. O avanço fiscalizatório significa também autocompreensão do TCU pelo aumento de competência do controle no próprio desenho da política, por meio da deliberação necessária do conteúdo editalício a ser publicado.⁷⁷

A contenção desses desvios, portanto, exige uma arquitetura institucional que viabilize a coragem responsável. É indispensável reconhecer a distribuição de riscos inerentes ao exercício da função pública e a tolerabilidade do erro escusável, de modo que a responsabilização pessoal incida apenas em hipóteses graves, com critérios objetivos que delimitem a fronteira entre erro tolerável e erro grosseiro.

A aproximação inspiradora entre a experiência da *Business Judgment Rule* e as novas diretrizes da LINDB contribui para devolver previsibilidade ao controle, proteger decisões tomadas de boa-fé e com base em razões públicas e, por consequência, qualificar a atuação administrativa.⁷⁸

Nesse contexto, o medo deixa de ser método e volta a ser virtude, pois disciplina a decisão sem a interditar; orienta a diligência sem desautorizar a divergência técnica e recoloca o gestor no lugar que lhe é próprio: o de decidir justamente em nome do interesse público.

2.3 A Incerteza Processual como Custo e Sintoma Máximo

A disfunção sistêmica do controle, acima analisada, manifesta-se juridicamente por uma erosão das garantias do devido processo legal, tensionando a relação entre o poder de controle do Estado e os direitos fundamentais do administrado. A percepção de um poder quase ilimitado das Cortes de Contas fomenta uma flexibilização de garantias processuais essenciais, como o contraditório e a ampla defesa, especialmente no que tange à produção de provas periciais e testemunhais

⁷⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa IN/TCU nº 81/2018**: “Art. 9º A unidade responsável pela instrução do processo de acompanhamento da desestatização deverá autuá-lo, analisar os documentos e informações de que trata o art. 8º, e remeter a proposta de mérito ao Relator em prazo de até setenta e cinco dias a contar da data de seu recebimento, a fim de que o Tribunal emita pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados.”

⁷⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020, p. 242.

em processos de natureza eminentemente documental.⁷⁹ Com o avanço dessas disfuncionalidades, o devido processo legal deixa de ser uma formalidade e se torna a principal arena de disputa entre a prerrogativa de controle e os direitos subjetivos do cidadão; sua observância é condição de legitimidade do próprio ato de controlar.⁸⁰

Por essas mesmas circunstâncias, o controle perde aceitabilidade, não apenas pela redução de garantias legais, mas porque passa a gerar externalidades negativas que se traduzem em custos sistêmicos, virtualmente não quantificáveis, para o Estado de Direito. Ou, ao menos, cria um ambiente cujas externalidades não são absorvidas pelos próprios controladores. Isso porque, diferentemente do ideal teórico, o controle exercido no dia a dia nem sempre é assertivo, o que resulta em riscos e custos e abre espaço para arbitrariedades e ineficiências.⁸¹

Nesse viés, “o controle, em si, depende do dispêndio de valores públicos relevantes”, que “vão muito além disso” e “incluem ainda os ônus ou gerados ou induzidos pelo controle”.⁸² Portanto, quando intervenções impõem obrigações desmedidas, o controlador não tem “uma visão integral do orçamento público”, o que compromete “a eleição de prioridades” e “uma alocação ótima dos recursos públicos”.⁸³ Nesse contexto, tais custos configuram uma anomia, pois as “exigências excessivas dos controladores frequentemente desestimulam a ação pública”, o que a doutrina estadunidense “denuncia” como “ossificação administrativa”, inerente ao fenômeno denominado *analysis paralysis*.⁸⁴

Entre tantas mazelas legais e custos sociais, a ausência de limites temporais para a atuação controladora emerge como uma grave ameaça à segurança jurídica.

⁷⁹ GIAMUNDO.NETO, Giuseppe. **O devido processo legal no exercício das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas: exame das garantias concretizadoras e contribuições da nova LINDB e do CPC/2015 para o seu aperfeiçoamento**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) –Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 166.

⁸⁰ GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **O devido processo legal no exercício das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas: exame das garantias concretizadoras e contribuições da nova LINDB e do CPC/2015 para o seu aperfeiçoamento**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) –Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 230.

⁸¹ JORDÃO, Eduardo. **Apresentação: Por mais realismo no controle da administração pública: um manifesto antirromântico**. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 9-13. p. 10.

⁸² JORDÃO, Eduardo. **Apresentação: Por mais realismo no controle da administração pública: um manifesto antirromântico**. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 9-13. p.10

⁸³ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 23-39. p. 36.

⁸⁴ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 23-39.p. 36.

A resistência histórica das Cortes de Contas quanto ao reconhecimento da incidência da prescrição, amparada no argumento da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, cria um cenário de desequilíbrio normativo incompatível com esse princípio. A prescrição, aí, não constitui um benefício ao infrator, mas um dos institutos mais valiosos para a concretização da segurança jurídica. Exige estabilização das situações consolidadas no tempo e funciona como incentivo à atuação diligente do Estado-controlador, que não deve se manter inerte por tempo indefinido, sob pena de perder o direito de agir.⁸⁵

Nesse cenário, apontamos que a decisão do STF no RE 636886/AL (Tema 899⁸⁶), de Relatoria do Min. Alexandre de Moraes, julgado em agosto de 2021, também representa avanços significativos nesse debate. Na ocasião, a controvérsia submetida ao Plenário girou em torno de saber se a pretensão de ressarcimento ao erário, quando reconhecida em acórdão do TCU, se submete ou não a prazo prescricional.

O caso concreto chegou ao STF após o Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região manter a sentença que reconheceu a prescrição e extinguiu a execução fiscal fundada em acórdão do TCU. A União, por sua vez, sustentou que o § 5º do art. 37 da Constituição⁸⁷ impediria a incidência das regras de prescrição da Lei de Execução Fiscal - inclusive a decretável de ofício - quando se trata de execução fundada em acórdão do TCU, tese frontalmente enfrentada no acórdão paradigma.

O STF solucionou a controvérsia partindo de duas premissas jurisprudenciais do próprio tribunal. Em primeiro lugar, o Min. Alexandre recordou que, no Direito brasileiro, a regra é a prescritibilidade, como exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal em sentido material, incompatíveis com a perpetuação do poder persecutório estatal. Em segundo lugar, ele recompôs o raciocínio dos Temas 666⁸⁸ e 897⁸⁹, que pacificaram o entendimento de que são

⁸⁵ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica. *RIL*, ano 52, n. 208, p. 277-301, 2015, p. 277-279.

⁸⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 899**: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

⁸⁷ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. “Art. 37. § 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.

⁸⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 666**: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”

⁸⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 897**: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

imprescritíveis ações de ressarcimento fundadas em ato doloso de improbidade, tipificado na Lei 8.429/1992 (Tema 897). Isso, para reafirmar que permanecem imprescritíveis as pretensões reparatórias derivadas dos demais ilícitos, inclusive os atentatórios à probidade sem dolo e os anteriores às modificações da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) (Tema 666).

Paralelamente, o Plenário da Corte assentou categoricamente que, no processo de tomada e de julgamento de contas, o TCU não julga pessoas nem requer dolo de improbidade⁹⁰; ele realiza, apenas, um exame técnico das contas e, se houver irregularidade com dano, imputa débito para fins de ressarcimento. Disso resulta que a excepcionalidade do Tema 897 não se aplica às execuções lastreadas em acórdãos do TCU, porque nelas não há decisão judicial sobre ato doloso de improbidade, nem contraditório nem ampla defesa plenos, quanto ao elemento subjetivo.

Em outra perspectiva, a validação da constitucionalidade do art. 28 da LINDB⁹¹ pelo STF, no julgamento da ADI 6421, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em março de 2024, representou mais um marco no combate às disfuncionalidades do controle externo, pois consagrou a tese de que a responsabilização pessoal do agente público exige a comprovação de dolo ou erro grosseiro.⁹² Tal posicionamento, contudo, encontrou resistência por parte de setores dos órgãos de controle, que viram na norma um enfraquecimento de sua capacidade de atuação; uma postura crítica classificada como tentativa de se manterem imunes aos limites legais.⁹³

Órgãos de controle naturalmente têm dificuldade de aceitar as consequências práticas que o texto do art. 28 da LINDB enseja. Assim, ao debater a limitação da responsabilidade pessoal do agente público, o STF acabou reconhecendo que o texto constitucional não impõe um dever absoluto de responsabilização regressiva “em caso de qualquer espécie de culpa”. Cabe ao legislador ordinário dimensionar “a culpa

⁹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 636.886/AL (Tema 899)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgamento em 20 abr. 2020, DJe 24 jun. 2020. p. 14.

⁹¹ **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Decreto-Lei nº 4.657/42. “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

⁹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6421**. Diário da Justiça de 17/04/2024.

⁹³ BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha. Repensando o prazo prescricional aplicável a pessoas jurídicas no âmbito do Tribunal de Contas da União para os casos de fraude à licitação ou ao contrato administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 284, n. 2, p. 179-215, 2025, p. 181-182.

juridicamente relevante” de forma adequada para fins de regresso,⁹⁴ desde que se respeite a proporcionalidade, mormente quanto à proibição de proteção insuficiente.

Ora, a consequência normativa é clara e de alta relevância prática: primeiro, porque materializa a competência legislativa para calibrar o elemento subjetivo do regresso, sem reduzir o horizonte de tutela do erário; segundo, porque a escolha legislativa por “dolo ou erro grosseiro” não é álibi para irresponsabilidade. Ao contrário, o erro grosseiro - como acentuou o Tribunal - engloba imprudência, negligência e imperícia quando densamente qualificadas pela gravidade e afasta qualquer romantização da falibilidade administrativa; terceiro, porque a tese impede leituras maximalistas que convertam o § 6º do art. 37⁹⁵ em gatilho automático de regresso por culpas leves, cenário que alimenta a conhecida paralisia decisória dos gestores.

Nesse ponto, a evolução da experiência francesa é ilustrativa, pois a ação regressiva contra o agente tende a concentrar-se na *faute grave*, enquanto faltas leves são absorvidas pelo serviço em nome do bom funcionamento da administração e da proteção dos administrados. A jurisprudência do *Conseil d'État*, que uma vez fomentou o controle excessivo dos atos administrativos, passou a distinguir *faute personnelle* de *faute de service*, de modo a preservar a eficiência institucional e a tomada responsável de decisões, sem transformar o erro escusável em ameaça existencial ao gestor honesto.

Inclusive, esse percurso foi sistematizado por Eduardo Jordão, na coletânea “Estudos Antirromânticos”, o qual explicou como o *contrôle restreint* e a ideia de *erreur manifeste d'appréciation* serviram para calibrar a intervenção judicial.⁹⁶ O desenho que daí emerge permite corrigir o erro realmente evidente e grave, sem punir a mera divergência técnico-discrecional, o que reforça a conveniência de reservar o regresso a hipóteses de culpa qualificada.

É nesse horizonte que a referida ADI 6421 se situa, haja vista a afirmativa do STF, já referida, de que o art. 37, § 6º da Constituição de 1988, não impõe um dever absoluto de responsabilização por quaisquer faltas e de que cabe ao legislador

⁹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6421**. Diário de Justiça de 17/04/2024. p. 15.

⁹⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. “Art. 37. § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

⁹⁶ JORDÃO, Eduardo. La dynamique de la déférence: Création et évolution des modèles auto-restrictives de contrôle juridictionnel dans le droit comparé. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 433-458. p. 446.

ordinário densificar a culpa juridicamente relevante para o regresso. Ademais, a exigência de dolo ou de erro grosseiro mantém a tutela do erário nos casos verdadeiramente graves e, ao mesmo tempo, assegura um ambiente de decisão responsável.

O resultado é um ponto de equilíbrio que evita a proteção insuficiente ao patrimônio público e que afasta o punitivismo balizador de culpas leves, em harmonia com a lição comparada destacada por Jordão e com a racionalidade constitucional da responsabilidade regressiva. Evidentemente, a posição do STF pode desagradar ao TCU, porque limita precisamente sua pretensão punitiva no tempo. É dizer: no momento em que se estrutura a pretensão sob a forma da Lei nº 6.830/80, com todas as traves temporais do microssistema de execução da dívida pública não-tributária, some o espaço anteriormente albergado para que o julgador do processo de contas mantenha, sob o gestor, a perene capacidade de atribuir-lhe uma sanção.

Nesse compasso, pode-se compreender que o exercício de controle externo pelas Cortes de Contas, que recentemente ganharam autonomia normativa e financeira – conforme mencionado –, pode gerar disfuncionalidades inicialmente imprevistas, especialmente as relacionadas a controles desproporcionais. Nesses, a tendência de interferência nos demais Poderes pode implicar usurpação da função administrativa efetivamente exercida pelos agentes públicos. Afinal, conceder larga autonomia decisória a entes não eleitos, sem mecanismos eficazes de contenção, contraria a lição clássica da separação de poderes. Como advertiu Montesquieu⁹⁷, todo poder tende a avançar descontroladamente até onde encontra limites impostos por outro poder. Por isso, a arquitetura constitucional deve assegurar controles reais e acessíveis.

Nesse horizonte, o mesmo fenômeno alimenta o protagonismo de outros órgãos de controle não eleitos, como o Ministério Público. Tais órgãos tendem a alargar seu raio de atuação quando os filtros políticos se dispersam.

Não é sem propósito que Rodrigo Valgas dos Santos⁹⁸ remete às análises de Ran Hirschl sobre a disfuncionalização dos sistemas políticos, trazendo uma chave interpretativa pertinente ao caso brasileiro. Ele considera que a crescente

⁹⁷ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 67.

⁹⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 67.

pulverização de competências entre atores políticos reduziu a capacidade de coordenação e de imposição de limites pelo Judiciário, favorecendo sua expansão.

Também é preciso afirmar que a suposição de autocontenção voluntária do TCU não encontra respaldo empírico, já que, nas ocasiões aludidas anteriormente, o órgão resistiu explicitamente às medidas que impunham limites institucionais. Significa que, após a fixação de tese, com repercussão-geral no Tema 899, esse órgão passou a adotar a interpretação segundo a qual o precedente do STF alcança tão-somente a execução judicial de seus acórdãos⁹⁹, preservando, no plano administrativo, a integralidade das pretensões punitivas e de ressarcimento. Essa leitura, repetida em boletins e acórdãos¹⁰⁰ desloca artificialmente a prescrição para a fase de cobrança em juízo e neutraliza os efeitos do tempo no processo de contas.

Todavia, a *ratio decidendi* do Supremo foi inequívoca, ao fixar a prescritibilidade como regra para pretensões de ressarcimento fundadas em decisões de contas, exatamente para conter persecuções indefinidas. A tentativa de reabrir a via da imprescritibilidade pela chave do Tema 897, equiparando a ausência de prestação de contas a ato doloso de improbidade, opera como válvula de escape que afronta o precedente. O resultado é uma arquitetura interpretativa que erode a segurança jurídica e reinstala a incerteza que o STF buscou resolver.

Quanto às disposições legais que alteraram o conteúdo da LINDB, há registros públicos de que o presidente do TCU, à época, enviou uma Carta Institucional ao então Presidente da República Michel Temer, com o seguinte teor: “(...) chamo atenção para o fato de que diversas disposições contidas neste projeto de lei possuem cunho fortemente desfavorável ao controle da administração pública, à eficiência administrativa e ao Erário e, ainda, de constitucionalidade profundamente duvidosa”.¹⁰¹ Ou seja, de modo aberto e transparente, o órgão se posicionou contra o Projeto de Lei (PL) nº 7.448/17, posteriormente convertido na Lei nº 13.655/18. Seu art. 22, *caput*, estabelece que “serão considerados os obstáculos e as dificuldades

⁹⁹ Nessa linha, o Acórdão 6.589/2020 do TCU expressa: “O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (tema 899), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU”.

¹⁰⁰ Meramente exemplificativo, temos o entendimento do Tribunal de Contas da União pela imprescritibilidade de seus processos de controle externo no **Boletim de Jurisprudência TCU nº 315/2020** nos **Acórdãos nº 1267/2019, 1282/2019, 6589/2020 e 7687/2020**.

¹⁰¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Aviso nº 430-GP/TCU** de 16/4/2018, p. 2.

reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo¹⁰² dos direitos dos administrados”. Evidentemente, trata-se de uma modernização para processamento e julgamento de atos pessoais dos agentes públicos, uma efetiva cláusula de interpretação legal.

É nesse cenário que a atuação do STF sobre a prescrição, objeto central desta dissertação, deve ser analisada. A intervenção da Corte na definição de marcos prescricionais para os TCs transcende o debate meramente processual, para revelar um movimento fundamental na busca de racionalização de todo o sistema de controle e da reconfiguração dos incentivos de seus atores, impondo limites a um poder que se expandira de forma desmedida.

Em suma, o arranjo de controle externo inaugurado em 1988, apesar de seus nobres desígnios, evoluiu para um sistema marcado por disfunções sistêmicas e por uma cultura punitivista. Essa, ao gerar medo e paralisia na administração, encontra na incerteza processual e na ausência de balizas temporais sua manifestação juridicamente mais aguda.

O diagnóstico construído neste capítulo aponta um paradoxo: um controle que, na busca por uma efetividade máxima, produz uma insegurança jurídica que compromete a própria eficiência da administração pública que visa proteger.

¹⁰²JORDÃO, Eduardo. Acabou o romance: o art. 22 da LINDB e o reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 41-68. p. 58. Segundo Jordão, a forma correta de interpretar o comando normativo parte da “consideração de que o legislador quis listar diferentes elementos que deveriam ser levados em consideração pelo intérprete das normas sobre gestão pública, para aplicá-las adequadamente: (i) os obstáculos e as dificuldades reais do gestor; (ii) as exigências das políticas públicas a seu cargo; e (iii) os direitos dos administrados. O legislador não teria, então, estabelecido qualquer hierarquia entre estes elementos e deixaria para o intérprete a tarefa de compô-los”.

2. A RACIONALIZAÇÃO DO PODER DE CONTROLE E OS FUNDAMENTOS PARA SUA DELIMITAÇÃO JURISDICIONAL

Uma vez diagnosticado o surgimento de disfunções pela expansão do controle pós-1988, cumpre avaliar como o ordenamento jurídico reagiu a uma de suas manifestações mais agudas: a perpetuidade do poder sancionador e ressarcitório do Estado. A ausência de limites temporais para a atuação dessas Cortes não é mera lacuna processual; no plano jurídico, ela representa a materialização da insegurança que alimenta o "direito administrativo do medo" e justifica a paralisia decisória.

Isso porque, se o medo, justo temor psicológico que o administrador tem de assumir decisões, impede a realização de políticas públicas, ou seja, a tomada de decisões futuras, a perpetuidade do poder sancionar e ressarcitório do Estado aprisiona as decisões já tomadas e consumadas no passado. É dizer que há dois males no poder de controle no Brasil: de um lado, o medo que constrange o gestor e inibe a formulação de políticas públicas que, a rigor, são concretizações de direitos sociais em um "Estado prestacional" por vocação;¹⁰³ de outro, a prorrogação indevida da pretensão punitiva estatal, já insubsistente no plano jurídico.

Em outros termos, o direito administrativo do medo interrompe a evolução de políticas públicas, que é nocivo ao país, já que foi adotado, com a Constituição de 1988, um modelo de Estado prestacional, conhecido como "Estado Social e Democrático de Direito". Assim, a cultura de responsabilização integral¹⁰⁴ do gestor público tinha de ser revisada pelos órgãos de controle externo, porque "os formalismos dos atos, cuja inobservância não constitua corrupção ou intenção deliberada de provocar danos ao erário, não deveriam apresentar-se como meios capazes de impor restrições ao sistema, sob pena de prejudicar ou inviabilizar políticas públicas".¹⁰⁵

Quanto à segunda mazela, a prorrogação indefinida da pretensão punitiva e ressarcitória do Estado viola a segurança jurídica, pilar do Estado Democrático de Direito, bem como afronta o devido processo legal. A prescrição, nesse contexto, cumpre a função de estabilizar as relações jurídicas pelo decurso do tempo.¹⁰⁶

¹⁰³ VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 2, n. 4, 2022, p. 8.

¹⁰⁴ Veja-se análise retrospectiva de Alcir Moreno da Cruz e Mauro Borges, disponível em: <https://www.conjur.com.br/>

¹⁰⁵ VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. **O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas**. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 2, n. 4, 2022, p. 18.

¹⁰⁶ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica**. RIL Brasília a. 52 n. 208 out./dez. 2015, p. 278-279.

Não é à toa que, em um primeiro momento, o esforço de racionalização desse arranjo disfuncional tenha se orientado à delimitação do que se chama erro grosseiro do administrador público, introduzido pela Lei 13.655/2018 na LINDB e, em seguida, à afirmação de um marco prescricional único, claro e previsível pelo STF.

A resistência histórica dos órgãos de controle em aceitar balizas temporais para sua atuação expõe um *déficit* fundamental de *accountability* em seu desenho institucional. A recalcitrância do TCU, em internalizar entendimentos que possam ser interpretados como restrições ao poder de controle - a exemplo do princípio da unicidade do marco prescricional -, pode ser compreendida, à luz da *Public Choice*, como consequência racional de uma estrutura de incentivos que favorece a autopreservação e a maximização da discricionariedade do controlador. Assim, mantém-se sobre os gestores uma ferramenta de poder indefinida.

Vale destacar ainda o *déficit* dos TC estaduais e municipais, que também não atendem os parâmetros mínimos de satisfação quando assunto é a *accountability* diagonal. Ou seja, as Cortes de Contas são chamadas a dialogar com o público e a abrir seus procedimentos apuratórios, pois a qualidade e a difusão das informações geradas pelo controle externo têm consequências sociopolíticas concretas. Nesse contexto, a figura da “denúncia”, prevista no art. 74, § 2º da Constituição, desempenha um papel central, já que legitima qualquer cidadão, partido, associação ou sindicato a deflagrar a fiscalização e, assim, acionar indiretamente a capacidade institucional de exigir esclarecimentos e produzir sanções.¹⁰⁷

Contudo, a interação entre sociedade civil e instâncias de controle, que deveria transcender o estrito exame da legalidade, para alcançar a avaliação da capacidade governamental de produzir resultados, tem sido comprometida pela reprodução acrítica, pelos TC estaduais, do regramento interno do TCU, com o intuito de ampliar o sigilo e reduzir qualquer devolutividade ao denunciante. Como são poucos os TC estaduais que reconhecem o denunciante como parte interessada, a representação segue limitada a categorias específicas de agentes e às ouvidorias, o que reduz a dialogicidade com a sociedade brasileira e a transparência da tomada de contas.¹⁰⁸

¹⁰⁷PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da *accountability* diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **Revista de Contas do Estado de Minas Gerais**, n. 104, p. 11-30, 2023, p. 109.

¹⁰⁸PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da *accountability* diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **Revista de Contas do Estado de Minas Gerais**, n. 104, p. 11-30, 2023, p. 110.

Além disso, importa ressaltar a escolha da Teoria da Escolha Pública como referencial neste trabalho, por ela oferecer instrumentos teóricos e metodológicos adequados para enfrentar disfunções entranhadas na administração pública. Por tal teoria, verifica-se como incentivos institucionais hipertrofiaram o poder de controle e retroalimentam o Direito Administrativo defensivo. Sem essas ferramentas analíticas, é frequente que se descreva com precisão as disfunções dos órgão de controle, sem alcançar sua origem endêmica.

A literatura¹⁰⁹ tem mostrado que, diferentemente do processo judicial, o processo administrativo não se organiza na triangulação clássica entre autor, juiz e réu, mas sim, em uma relação processual atípica, com papéis e ônus assimétricos. Nesses casos, a ausência de critérios racionais, especialmente no tocante às causas de interrupção da prescrição, induz, no âmbito do TCU, a práticas que se afastam das diretrizes constitucionais e esvaziam garantias do devido processo legal.

Neste trabalho, em particular, adota-se o conceito de "disfuncionalidade", muito embora outros autores gostem de trabalhar com a ideia de "desconformidade". A compreensão deles, que a princípio está correta, corrobora com o que vem sendo defendido na presente investigação, ou seja, que a ausência de um único marco interruptivo da prescrição intercorrente é sintomática e característica da expansão desenfreada do poder regulamentar do TCU.

Não obstante, as leituras empreendidas para a construção deste suporte teórico/institucional levaram a uma percepção diferente da defendida pelos autores consultados em relação ao diagnóstico desse fenômeno, apesar da concordância com seus sintomas. Trocando as palavras, explica-se: enquanto alguns avaliam que a "desconformidade" advém de um desvio moral e ético do agente público¹¹⁰, entendemos que a "disfuncionalidade" é própria de incentivos institucionais, que criam um ambiente no qual os agentes públicos querem maximizar seus resultados, tal como postula a Teoria da Escolha Pública.

¹⁰⁹BRAGA, André de Sá; AQUINO, Vanessa Reis Sampaio de. Prescrição intercorrente: a multiplicidade de marcos interruptivos sob a perspectiva da moralidade administrativa e da segurança jurídica. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 512.

¹¹⁰ BRAGA, André de Sá; AQUINO, Vanessa Reis Sampaio de. Prescrição intercorrente: a multiplicidade de marcos interruptivos sob a perspectiva da moralidade administrativa e da segurança jurídica. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 519.

Na perspectiva dogmática empreendida por eles, o instituto da “discricionariedade administrativa” não autoriza licenças nem ao administrador nem ao TCU e, ainda que não se verifique, de imediato, ofensa ao princípio da legalidade, a opção do órgão controlador de editar atos regulamentares, criando hipóteses de interrupção da prescrição, representaria uma ofensa ao princípio da moralidade administrativa, tal como ventilado na literatura especializada.¹¹¹

Entretanto, conforme aludido no capítulo anterior, a recorrência dessa postura pelo TCU não é acidental. Ela emerge de uma arquitetura de incentivos e constrangimentos que racionaliza comportamentos e premia soluções de controle expansivo. Por isso, não se sustenta qualificá-la como desvio ético ou moral, tampouco como imoralidade do agente público. O que se evidencia é uma falha de governo, sintoma de um desenho institucional que induz a resultados disfuncionais.

Feita esta digressão, o debate sobre a imprescritibilidade torna-se um campo privilegiado para se observar o confronto entre a “visão romântica” e a “visão antirromântica” do controle externo. Se, de um lado, a defesa da perpetuidade reflete a crença em um poder de controle idealizado, que se vê como infalível e cuja missão não pode ser obstada pelo transcurso do tempo, de outro lado, a defesa da prescrição representa um movimento de realismo, reconhecedor de que o ato de controlar possui custos e limites e de que sua legitimidade depende do respeito às garantias fundamentais dos gestores fiscalizados.

A propósito, pelo menos no âmbito da Advocacia Geral da União (AGU), a racionalização da atuação dos órgãos de representação judicial já é uma realidade. A recente divulgação da Portaria AGU n. 90/23 e da Portaria PGF n. 51/24 representou um marco importante na busca da recuperação de créditos da União, de autarquias e de fundações públicas federais. Com base nelas, foi introduzido o conceito de “ajuizamento seletivo”, baseado em critérios técnicos objetivos de viabilidade econômica e jurídica, o qual limita o ajuizamento indiscriminado de ações, cujo resultado, antes, era de baixíssima efetividade para os cofres públicos.¹¹²

¹¹¹BRAGA, André de Sá; AQUINO, Vanessa Reis Sampaio de. Prescrição intercorrente: a multiplicidade de marcos interruptivos sob a perspectiva da moralidade administrativa e da segurança jurídica. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 518.

¹¹²VIEIRA, Vânia. O novo regime de prescrição administrativa e seus impactos no ressarcimento ao erário federal: análise das transformações promovidas pela regulamentação da AGU. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025. p. 377.

Além disso, tais portarias permitiram que o poder de controle dos órgãos enfocasse a existência comprovada de bens, de direitos ou de atividade econômica que oferecessem perspectiva de real satisfação, integral ou parcial, do crédito não-tributário. Essa tecnologia, surgida após as decisões do STF nos julgamentos dos Temas 666, 897 e 899, demonstra como a racionalização do processo administrativo é benéfica para o sistema jurídico como um todo.¹¹³

Nessa linha, a prescritibilidade e a garantia da duração razoável do processo surgem como principais instrumentos jurídicos para a racionalização do poder de controle externo. Sua função transcende a mera proteção aos direitos subjetivos e se afirma como ferramenta de governança pública, indispensável à contenção da arbitrariedade e à promoção da estabilidade das relações entre Estado e cidadãos.

Mais do que isso, o tema toca os contornos do poder regulamentar, interessando saber até que ponto a ordem jurídica permite que autoridades administrativas introduzam inovações normativas sem exorbitar atribuições e sem vulnerar a legalidade e a reserva de lei. Ante abusos de qualquer natureza, cabe ao Judiciário recompor o Direito e, se a controvérsia alcançar dimensão constitucional, o STF dá a palavra final. Em última análise, trata-se de discernir limites: onde termina a administração pública e onde começa o Poder Legislativo.

Nesse sentido, para além de sua função garantística, a imposição de marcos temporais funciona como mecanismo que induz à eficiência, porque, ao estabelecer prazos para o controle estatal, a prescrição força o controlador a agir com diligência, a otimizar a alocação de recursos e a priorizar as fiscalizações de maior relevância, incluindo as mais contemporâneas. Assim, um controle que se pretende ininterrupto é, por definição, um controle que não tem incentivos para ser célere ou eficiente.

Ante a inércia do Poder Legislativo para normatizar a matéria e frente à resistência do sistema das Cortes de Contas em se autorregular, gerou-se um vácuo institucional que tensionou os limites do Estado de Direito. Coube, assim, ao STF a tarefa de solucionar o impasse. Sua intervenção, objeto deste capítulo, não deve ser vista como panaceia para todas as disfunções do controle, mas sim, como uma atuação que, ao enfrentar um sintoma crítico, sinaliza a necessidade de reinserir o

¹¹³ VIEIRA, Vânia. O novo regime de prescrição administrativa e seus impactos no ressarcimento ao erário federal: análise das transformações promovidas pela regulamentação da AGU. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 377.

poder de controle nos limites da racionalidade estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

2.1. PODER INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E O DESAFIO DA ACCOUNTABILITY DOS CONTROLADORES

A consolidação do TCU como um "Poder de fato" é o ponto de partida para uma análise da virada jurisprudencial sobre a prescrição. Como visto no capítulo anterior, a maturação de seu vasto arsenal de competências e a adoção de uma postura ativista permitiram que a instituição transcendesse sua função original de órgão auxiliar, passasse a operar com agenda própria e a exercer influência determinante sobre o mérito de políticas públicas, para além de um simples controle de legalidade.

Esse processo de fortalecimento, contudo, gerou um paradoxo: um órgão designado para promover a fiscalização sobre os demais poderes sofre, ele mesmo, de um profundo *déficit* de *accountability*. Os mecanismos formais de controle sobre o TCU, seja pelo Congresso Nacional, seja pelo Poder Judiciário - que historicamente adota uma postura de deferência ao mérito técnico de suas decisões -, mostram-se insuficientes na prática, e essa dinâmica o posiciona como "soberano,¹¹⁴ como "descontrolado", desencadeando desequilíbrios no sistema de freios e contrapesos que justifica a busca por outros meios de contenção.

A propósito da *accountability* – que alude à transparência, à prestação de contas, à sujeição ao controle, à responsabilidade e à responsividade na administração pública –, seu sentido está vinculado ao *New Public Management* (NPM), um padrão gerencial de administração pública surgido na Europa, na década de 80 (século XX), baseado em práticas administrativas do setor privado e visando à maior eficiência estatal.¹¹⁵ Embora não possua uma tradução exata para as línguas de origem latina, o termo rapidamente ganhou grande notoriedade no Brasil, tornando-se uma das principais ferramentas analíticas para investigar o funcionamento dos órgãos públicos brasileiros.

¹¹⁴ "A intervenção que exerce o TCU no setor de infraestrutura resultou não apenas na subordinação das Agências Reguladoras, mas também na usurpação, [...] parcial, de competência privativa da Justiça Federal para revisar atos administrativos expedidos por agentes públicos". Em: DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. p. 19.

¹¹⁵ Surgiu principalmente em países saxônicos e no Reino Unido, com a finalidade de tornar o Estado menos burocrático e de dotá-lo da condição de produzir mais resultados. Em: JURUENA, Cynthia Gruendling. *Accountability*. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (org.). **Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro**. São Paulo: JusPodivam, 2025, p. 45.

Sobre o *déficit*, historicamente, falhas relacionadas à responsabilização no TCU demonstram que as condutas do órgão violam os dois postulados básicos da *accountability*, quais sejam: (i) a prestação de contas que impõe a governantes e a agentes o dever de informar sobre a prática de seus atos; (ii) a possibilidade de sanção quando violadas obrigações impostas a governantes/agentes pelo ordenamento.¹¹⁶ Isso porque, no caso do TCU: o excesso de poder de controle exercido pelo órgão causa externalidades negativas, ou seja, gera custos que não são formalmente atribuídos a ele; os incentivos institucionais que sustentam as disfuncionalidades, aqui amplamente mencionadas, impedem também que os agentes públicos sejam responsabilizados individualmente.

Além disso, o “apagão das canetas” se tornou um fenômeno derivado da *práxis* institucional dos TC. Conforme estudo da Fundação Tide Setúbal,¹¹⁷ o medo de agir e a adoção de condutas excessivamente conservadoras, frente à atuação excessiva de órgãos de controle, cuja associação é diretamente ligada à autoexpansão do Ministério Público e dos TC, acaba por gerar uma piora das entregas de políticas públicas no país e um sufocamento para qualquer inovação estatal.

Nessa linha, a própria definição do fenômeno “apagão das canetas” revela a sua natureza institucional e não psicológica, pois “se refere ao medo de agir ou à adoção de atitudes excessivamente conservadoras por gestores e servidores públicos causados pela atuação excessiva de órgãos de controle”.¹¹⁸ Como consequência prática dessa arquitetura de (des)incentivos, muitas políticas ficam apenas no papel ou são executadas de forma superficial, sem alcançar os objetivos originais e sem proporcionar os benefícios esperados à sociedade.

¹¹⁶ JURUENA, Cynthia Gruendling. **Accountability**. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (org.). **Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro**. São Paulo: JusPodivam, 2025, p. 45.

¹¹⁷ A Fundação Tide Setubal fez estudo em 2024 em que os gestores relataram medo de ocupar funções de ordenação de despesas, ingerência indevida dos controladores, crescimento de sua atuação e percepção de paralisia decisória, além de desmotivação e estresse de carreira. O estudo também encontrou uma correlação entre a percepção punitivista dos controlados em relação aos controladores, bem como um medo maior de terem suas decisões questionadas, reforçando o elo entre desenho do controle e retração decisória. In: LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

¹¹⁸ LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

A interpretação adequada do “apagão das canetas” exige encará-lo como resposta racional a incentivos e constrangimentos institucionais e não como falha moral de indivíduos. O citado estudo aponta um sistema de controle complexo e sobreposto, com baixa responsabilização dos próprios controladores e com *déficits* de conhecimento técnico sobre políticas setoriais. Esse quadro combina com uma crescente criminalização da gestão e com a personalização da responsabilidade do administrador, estimulando retração, cautela extrema e decisões subótimas.¹¹⁹

Ato contínuo, convém registrar ainda que o espírito das mudanças promovidas pela Lei nº 13.655/2018 no texto da LINDB¹²⁰ visava contornar justamente aquele fenômeno, incorporando a premissa normativa de que o “fracasso” faz parte da tomada da inovação, faz parte do processo de escolha de políticas públicas. É certo que, apenas o fracasso derivado de descuido, de má gestão, de desonestidade ou de fraude deve gerar responsabilidade pessoal para o gestor público.¹²¹ Somente a LINDB – lei integrativa de caráter interpretativo, que não regula matéria específica do Direito e sim, orienta todo o ordenamento jurídico –¹²² poderia encampar as mudanças necessárias para que, depois, a definição de “erro grosseiro” pudesse se equiparar a culpas graves, tornando escusáveis para o poder de controle os demais tipos de erros.

Enfrentar esse problema reclama calibragem do arranjo de responsabilização e de recomposição de capacidades institucionais, tanto no controle, quanto na gestão. As conclusões sugerem que mitigar a insegurança passa por reduzir sobreposições, por reforçar critérios técnicos nas intervenções de controle e por alinhar expectativas de responsabilização pessoal aos parâmetros normativos que coíbem o punitivismo por meras formalidades; tudo sem gerar percepção de impunidade.

Dessa forma, é possível sustentar que a contradição hoje vivenciada pelo TCU era anunciada desde 1988. Ao refletirmos sobre os desafios postos pela definição de um prazo prescricional uniforme, recorda-se que a prática reiterada da Corte de, por meio de atos infralegais, redesenhar os próprios limites institucionais não é recente.

¹¹⁹ LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

¹²⁰ **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657/42.**

¹²¹ DE PALMA, Juliana; ROSILHO, André. **Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB**. v. 13 n. 23 (2021): Revista da CGU, 23, jan-jun/2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/386. Acesso em: 10/09/2025.

¹²² LEITE, Bernardo Ramos. **A responsabilização de agentes públicos segundo o art. 28 da LINDB: uma análise sistemática da jurisprudência do TCU**. 2021. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021, p. 11.

Nesse sentido, como se verá adiante, se a Resolução nº 344/22¹²³ se apresenta como tentativa de instituir marcos interruptivos próprios, alheios às balizas firmadas pelo STF, é porque, em sua trajetória, o TCU passou a atribuir-se competências não previstas no texto constitucional, ora positivando-as em sua Lei Orgânica, ora implementando-as à sua revelia¹²⁴.

Com efeito, a idiosincrasia institucional do TCU revela um traço inquietante: como demonstrado, persiste uma contradição consistente na edição reiterada de atos regulamentares que, em última análise, produzem insegurança jurídica¹²⁵. Tais regulamentações, em regra, derivam indiretamente da jurisprudência do próprio órgão, uma vez que os atos infralegais costumam remeter ao processo, a decisões ou a acórdãos que os ensejaram, pretendendo cristalizar uma compreensão institucional sobre temas específicos de seu controle.¹²⁶ Mas o resultado é a manutenção de um paradoxo, porque a normatização construída a partir do caso não pacífica a matéria, nem confere previsibilidade suficiente aos jurisdicionados.

Nesse cenário, a Teoria da Escolha Pública apresenta um esquema analítico que auxilia a compreensão dos incentivos que levam naturalmente à expansão do poder de fiscalizar. Em ambientes de baixo controle externo, a burocracia do TCU, como ator racional, tende a maximizar interesses institucionais, como prestígio, orçamento e, de forma crucial, a amplitude de sua discricionariedade. A resistência a limites claros, como a fixação de prazos prescricionais, surge não como anomalia, mas como um comportamento esperado de autopreservação e de poder.

Com isso em mente, fica evidente que, a despeito do poder de controle externo, especialmente no que tange à racionalização dos prazos prescricionais, o TCU tem

¹²³ Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 344/2022. Dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União.**

¹²⁴ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p. 344-346, p. 101 Segundo esse autor, quando da deliberação legislativa sobre a criação da Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8443/92), não havia, originariamente, dentro do PL (Projeto de Lei), a previsão de que o próprio órgão pudesse expedir “atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos”. O dispositivo foi proposto pelo próprio TCU visando, eventualmente, aumentar suas competências institucionais da mesma maneira que havia tentado inserir, antes, a seguinte previsão no texto constitucional: “as normas para o exercício do controle externo serão fixadas pelo Tribunal de Contas, que aplicará aos responsáveis as sanções previstas em Lei”. A proposta não passou pela Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

¹²⁵ **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Basta ver que a previsão normativa do *caput* do art. 3 dessa Lei padece de uma vagueza extrema, ao ponto que temos um dispositivo legal com alcance praticamente indefinido, cuja consequência é justamente o abuso de poder.

¹²⁶ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p. 118.

todos os incentivos possíveis para desobedecer às diretrizes do STF. É que, no âmbito do controle externo e no exercício de tomada de contas, encontra-se uma realidade peculiar, em que o órgão julgador se confunde com o “autor” da ação.¹²⁷ Isto porque, o procedimento administrativo é motivado pelo suposto interesse público subjacente à atuação do TC, que afere ele próprio a regularidade dos atos administrativos.

Em outras palavras, é dizer que há um certo conflito de interesse no que tange aos prazos prescricionais. Se, por um lado, o STF decidiu que a tese da imprescritibilidade somente prospera em casos de atos dolosos de improbidade, por outro, quer dizer que, nos demais processos submetidos ao TCU, a prescricibilidade é a regra. Ocorre que, mesmo o prazo geral sendo fixado pelo Poder Judiciário, a controvérsia sobre seus marcos prescricionais permanece, porque o órgão que julga tais processos é o mesmo que movimenta ou que deixa de movimentar a marcha processual das prestações de conta.¹²⁸

Resume-se, assim, que a combinação de um poder vasto, com um *déficit* de *accountability* e com incentivos internos à expansão torna a autolimitação uma virtude institucional improvável. A “visão romântica” de um controlador que se restringe voluntariamente por deferência a outros poderes é desmentida na prática. A resistência formal do TCU a inovações legislativas limitadoras, como a alteração da LINDB, é evidência prática dessa dificuldade intrínseca e justifica por que a imposição de limites precisou vir de uma força externa ao próprio sistema de contas: o STF.

2.2. A PRESCRITIBILIDADE NOS PROCESSOS DE CONTAS E O PRINCÍPIO DA UNICIDADE DO MARCO INTERRUPTIVO

A exigência de limites temporais para a atuação dos TC decorre diretamente da natureza de seus processos. Embora formalmente administrativos, os processos de contas possuem uma dimensão materialmente sancionatória¹²⁹, com poder para

¹²⁷ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **Prescrição intercorrente no Tribunal de Contas da União**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). Prescrição nos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 446.

¹²⁸ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **Prescrição intercorrente no Tribunal de Contas da União**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). Prescrição nos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 446.

¹²⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa n. 98/2024**. Essa instrução corrobora a leitura dessa dimensão, disciplinando, no *caput* do art. 2, que a “tomada de contas especial é processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento” (grifos nossos).

restringir de forma severa o patrimônio e os direitos dos jurisdicionados. Logo, em um ordenamento que consagra o devido processo legal como garantia fundamental, é insustentável a ideia de um poder persecutório perpétuo.

Tanto que o STF, quando apreciou o Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR (Tema 1.199), Relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 de agosto de 2022,¹³⁰ definiu que o ato de improbidade administrativa é um ilícito de natureza civil, aproximando-o do Direito Administrativo, mais precisamente do Direito Administrativo sancionador. Já no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Tema 666), Relator Min. Teori Zavascki, julgado em 3 de fevereiro de 2016, a Corte definiu a prescritibilidade do ilícito civil, com exceção justamente do ato doloso de improbidade administrativa.

Para se ter uma noção panorâmica da situação, transcrevemos as principais decisões do STF a respeito do assunto, da seguinte maneira:

- i) Tema 445. Recurso Extraordinário n. 636.553/RS. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 19 fev. 2020. [...] fixou a orientação de que, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para apreciar a legalidade do ato inicial de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. A contagem do prazo inicia-se com a chegada do processo à respectiva Corte de Contas. Decorrido esse lapso sem julgamento, impõe-se a estabilização da situação jurídica, considerando-se definitivamente registrado o ato;¹³¹
- ii) Tema 666. Recurso Extraordinário n. 669.069/MG. Rel. Min. Teori Zavascki. Plenário, julgado em 3 fev. 2016. [...] foi o marco inicial da mudança jurisprudencial da Corte. Em 2016, o Relator [...] estabeleceu que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, o que representou o primeiro movimento de desconstrução da tese da imprescritibilidade absoluta;¹³²
- iii) Tema 897. Recurso Extraordinário n. 852.475/SP. Rel. Min. Alexandre de Moraes; relator acórdão: Min. Edson Fachin. Plenário, julgado em 8 set. 2018 [...] marco limítrofe da imprescritibilidade, [...]

¹³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1.199**: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

¹³¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 636.553/RS (Tema 445)**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário, DJe em 26 mai. 2020.

¹³² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 669.069/MG (Tema 666)**. Relator: Min. Teori Zavascki. Plenário, DJe 28 abr. 2016.

(ela foi) limitada às imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade na Lei de Improbidade Administrativa. Em 2018, [...] Alexandre de Moraes afirmou que a improbidade administrativa, embora situada no campo do ilícito civil, não se configura sem a demonstração do elemento subjetivo e da tipicidade legal da conduta, porquanto requer o desvio funcional qualificado, praticado no exercício do cargo, que evidencie propósito de obter vantagem indevida ou causar dano ao erário, ainda que o resultado almejado não se consuma, não bastando mera irregularidade formal nem se admitindo responsabilização objetiva;^{133,134}

IV) Tema 899. Recurso Extraordinário n. 636.886/AL. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgado em 20 abr. 2020. [...] atual paradigma a respeito da prescritibilidade das ações no âmbito do TCU e representa a mudança jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Em 2020, o Relator [...] consolidou o entendimento de que é “prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, o que rompeu a lógica da imprestabilidade das tomadas de contas pelo controle externo e definindo o prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei n. 9.873/1999, apesar de não ter definido o marco da prescrição em si.¹³⁵

Nesse sentido, por ser a atuação do TCU uma apuração de despesas públicas, que desemboca em sanções de natureza civil, não se pode confundir seus poderes com o de apurar ato de improbidade administrativa. Os processos sob sua jurisdição deveriam se sujeitar a trâmites de averiguação que sejam semelhantes entre si.

Para tanto, um exemplo de solução interessante é a proposta que adota os mesmos marcos prescricionais do “Processo Administrativo Disciplinar (PAD)” e do “Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR)”. Isso traria uma certa unicidade prescricional, consubstanciada na previsão de que apenas a partir da ciência do fato pelos controles internos ou externo, especialmente por meio dos setores capazes de instaurar a apuração, e incluídas as demais hipóteses do art. 4 da Resolução nº 344 do TCU, é que se deflagra o prazo prescricional quinquenal.¹³⁶

¹³³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 852.475/SP (Tema 897)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes; relator para acórdão: Min. Edson Fachin. Plenário, julgamento em 8 set. 2018, DJe 25 mar. 2019.

¹³⁴ A premissa revela-se fundamental porque impede que o Ministério Público ou qualquer outro legitimado ativo, ao buscar o ressarcimento ao erário em razão de ato de improbidade, formule acusações genéricas contra agentes públicos sem demonstrar o elemento subjetivo exigido pelo tipo e sem indicar concretamente a intenção de praticar ato de corrupção. A ausência desses requisitos faria da imputação mera responsabilização objetiva, vinculada unicamente ao exercício de determinado cargo ou função, o que é incompatível com o sistema jurídico.

¹³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 636.886/AL (Tema 899)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgamento em 20 abr. 2020, DJe 24 jun. 2020.

¹³⁶ SOUZA, Fabiana de Castro; RODRIGUES, Vivian Fróes Fiuza. Termos iniciais e causas interruptivas da prescrição no TCU: uma solução viável entre a jurisprudência do STF e os normativos do TCU. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos**

Todavia, caso não se estabeleça nenhum critério, o maior prejuízo é do administrado que, sem a segurança dos prazos prescricionais uniformes ou de marcos interruptivos da prescrição bem definidos, sofre de insegurança jurídica. E muito pior: padece logo em um processo administrativo de caráter sancionador.

O paradoxo aqui também é literal, afinal, se por um lado a Constituição de 1988 assegura, no art. 5º, inciso LV, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, por outro, o STF decidiu, na Súmula Vinculante nº 5, que “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

No contexto em que os julgamentos administrativos e sancionadores do TCU prescindem de defesa técnica, limitando-se ao contraditório e à ampla defesa, é extremamente gravoso o órgão sequer respeitar prazos prescricionais e os marcos interruptivos da prescrição, de acordo com a Lei nº 9.873/99¹³⁷ ou mesmo de qualquer outro dispositivo legal. Até porque, como denuncia Valgas dos Santos, a ausência de obrigatoriedade de defesa técnica em processos administrativos, especialmente nos TCs, é uma disfunção que deveria preocupar seriamente os gestores.¹³⁸

Aliás, esse *déficit* se agrava nos processos de contas, cuja complexidade técnica envolve direito administrativo, contabilidade e orçamento públicos, responsabilidades fiscal e civil. A autodefesa tende a produzir assimetrias e a expor gestores a condenações de grande monta, com impactos financeiros e políticos, como inelegibilidade eleitoral¹³⁹. Ademais, a constituição de advogado impõe a intimação exclusiva do patrono sob pena de nulidade e, na ausência de qualquer manifestação

Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 410. No mesmo sentido: somente na citação do administrador na tomada de contas especial, que seguramente formaliza a medida inequívoca de apuração de conduta individual, é que ocorreria a primeira e única interrupção do prazo prescricional, isto é, a partir de quando se iniciaria o novo prazo quinquenal.

¹³⁷ **Lei nº 9.873/99.** Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela administração pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

¹³⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 108.

¹³⁹ Destaca-se a restrição eleitoral daqueles com contas julgadas irregulares pelo TC, conforme a Lei Complementar nº 64/90. “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;”

do acusado, a administração pública deve providenciar defensor, idealmente advogado e de forma vinculada, quando houver previsão legal local.¹⁴⁰

Diante da lacuna legislativa sobre o tema, a melhor solução - e que se impõe pelo princípio da isonomia - é a aplicação analógica de normas de Direito Público, notadamente do prazo quinquenal da Lei nº 9.873/99. Não há fundamento lógico ou constitucional para o poder de punir das Cortes de Contas ser mais extenso e duradouro que o da própria administração pública por elas fiscalizada. Seria o mesmo que dizer, a *contrario sensu*, que os atos infralegais dessas Cortes podem modificar institutos importantes para o Direito Administrativo, como a prescrição e a decadência.

Fato é que a prescrição está atrelada aos direitos subjetivos¹⁴¹ e à pretensão deles por seu titular, a exemplo do interesse do TCU de fazer valer a prerrogativa dada a ele pelo texto constitucional, especificamente no art. 71, da Constituição Federal¹⁴².

No âmbito do Direito Privado, a prescrição é regulamentada pelo art. 189 do CC, no qual se lê: “violado o direito, nasce para o titular pretensão, a qual se extingue,

¹⁴⁰SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020., p. 109.

¹⁴¹ Segundo a doutrina, os direitos subjetivos, decorrentes das relações humanas no tempo e no espaço, calcadas nas liberdades fundamentais dos indivíduos, correspondem aos centros de interesses que merecem ser tutelados pela ordem jurídica. Ou seja, correspondem à titularidade de direitos subjetivos. Exemplo: TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 101.

¹⁴² CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Compete ao TCU: “Art. 71. **I** - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; **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; **III** - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; **IV** - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; **V** - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; **VI** - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; **VII** - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; **VIII** - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; **IX** - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; **X** - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e **XI** - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”

pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 a 206”. Assim, a prescrição sempre tem por objeto a pretensão sobre um direito subjetivo e não o direito subjetivo em si. Ademais, mesmo que tenha ocorrido a prescrição, o direito subjetivo “resta incólume”, de sorte que permanece passível de ser satisfeito.¹⁴³

A decadência¹⁴⁴, ao contrário, teria como objeto os direitos potestativos, já que esses, diferentemente dos direitos subjetivos, não dependem da conduta de outrem e podem ser satisfeitos pelo titular a qualquer tempo. É dizer que, por serem unilaterais, os direitos potestativos não podem ser violados. Logo, a decadência é o perecimento do direito potestativo em virtude do seu não exercício dentro do prazo fixado.¹⁴⁵

Em outra perspectiva, é imperioso distinguir a “prescrição” da “prescrição intercorrente”. Como dito acima, a prescrição é um instituto que tem por função a estabilização das relações jurídicas, expressas no tempo e no espaço pela conduta humana. A inércia do titular de um direito subjetivo de exercê-lo impede que advenham outras demandas a respeito desse direito, consolidando as situações que já se consumiram em prol da segurança jurídica e caracteriza-se, portanto, como um instituto vinculado a determinado direito material.

A prescrição intercorrente, ao seu turno, corresponde a um instituto vinculado ao Direito Processual. Nessa perspectiva, a lógica da prescrição se mantém aqui: trata-se da inércia do titular do direito supostamente violado, que por ausência de iniciativa própria, extingue seu direito, consolidando as relações jurídicas já estabelecidas no tempo e espaço. Contudo, nesse caso, a prescrição intercorrente diz respeito ao curso processual, que uma vez deflagrado por meio de uma ação, deve manter-se em marcha até o fim, sob pena de prescrever¹⁴⁶.

¹⁴³ TEPEDINO, Gustavo OLIVA, Milena Donato; **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 377.

¹⁴⁴ Convém esclarecer que a decadência não é abordada na Lei n. 9.873/1999, a sua disciplina está prevista na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999), mais precisamente nos artigos 53 a 54, que abordam o poder-dever de autotutela da administração pública na revisão de seus próprios atos. Curiosamente, o prazo decadencial também é de 5 (cinco) anos e o Supremo Tribunal Federal já alertou, com o julgamento do Recurso Extraordinário n. 594.296 (Tema 138), que a observância a seus prazos deve respeitar também a segurança jurídica, bem como a confiança legítima do controlado e o devido processo administrativo,

¹⁴⁵ TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2020 p. 391.

¹⁴⁶ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Prescrição intercorrente no Tribunal de Contas da União. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 445..A prescrição, portanto, pode consumar-se em dois momentos: antes da constituição do processo (prescrição ordinária ou principal) ou durante o curso processual (prescrição intercorrente). Sob essa ótica, ela traduz a perda do direito de ação pelo decurso do tempo, sendo intercorrente quanto vinculada à morosidade do processo em virtude de paralisação causada por inércia do auto.

O cerne da controvérsia levantada, e que paralisou o avanço da matéria por décadas, reside justamente na tese da imprescritibilidade, defendida com veemência pelos TC no Brasil. Isto porque, enquanto a prescritibilidade da pretensão punitiva - aplicação de multas - encontrava menor resistência, a pretensão ressarcitória (imputação de débito) era tida como perpétua, com base em uma interpretação literal e maximalista do art. 37, § 5º da Constituição Federal.

Em contraposição à doutrina e, posteriormente, à jurisprudência do STF, foi construído o entendimento de que a imprescritibilidade é uma exceção drástica, aplicável apenas a casos de danos ao erário, decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa. Para a vasta maioria dos casos apurados em tomadas de contas, que envolvem danos por culpa ou ilícitos de outra natureza, a regra deveria ser a prescritibilidade quinquenal.

Ora, a regulamentação da temporal das relações jurídicas no âmbito do TCU deveria ter o mínimo de previsibilidade, garantindo segurança jurídica aos controlados. Inclusive, a Lei n. 9.873/99, concretizando a missão estabelecida no art. 37, § 5º da Constituição Federal, estabeleceu regras sobre a ação punitiva da administração federal, com destaque a fixação do prazo prescricional de cinco anos para a aplicação de sanções administrativas. Segundo a própria lei, esses deveriam ser contados a partir da prática da infração ou do momento em que a administração tivesse ciência do fato gerador e caso se trate de ilícito civil de natureza permanente.¹⁴⁷

Cumprir registrar que, a despeito da polêmica em torno do art. 1º da Lei nº 9.873/99, acerca de sua natureza prescricional ou decadencial, a leitura atenta do dispositivo revela tratar-se de prescrição. Ao enunciar que “prescreve em cinco anos a ação punitiva da administração pública federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor”,¹⁴⁸ o legislador emprega ação punitiva como sinônimo de pretensão punitiva, isto é, o poder de exigir a sanção no prazo de cinco anos. Trata-se, portanto, de prazo que incide sobre o

¹⁴⁷ PINHEIRO, Hendrick; CALIL, Ana Luiza. Prescrição intercorrente da pretensão punitiva e os limites do poder regulamentar do Tribunal de Contas da União. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 424.

¹⁴⁸ **Lei nº 9.873/99**. Logo em seguida, essa Lei, no §1º, do art. 1º, diz: “incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela administração pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

exercício da pretensão estatal e não sobre a constituição do próprio direito sancionatório, razão pela qual o instituto aplicável é o da prescrição.

Não obstante, a mera fixação de um prazo prescricional se revela insuficiente se sua contagem puder ser manipulada indefinidamente. A eficácia da prescrição, como instrumento de segurança jurídica e de racionalidade administrativa, depende de regras claras sobre sua interrupção.

Como antecipado por Licurgo Mourão¹⁴⁹ ainda em 2009, não seria razoável a relativização do princípio constitucional da segurança jurídica – processualmente representado sob forma da prescrição – somente para atender a efetividade no controle externo. Essa é a percepção do autor quanto à resistência das Cortes de Contas a entendimentos que restringem sua atuação fiscalizatória.

A prática de alguns TC de admitirem múltiplos e sucessivos marcos interruptivos – como a autuação do processo, um mero despacho de movimentação ou a emissão de um parecer técnico –, de certa forma, esvazia o instituto prescricional de seu propósito. "Zerar o cronômetro" repetidamente torna o prazo prescricional uma ficção jurídica e mantém o gestor em estado de incerteza que se perpetua.

Nesse sentido, a Resolução nº 344/22 é o exemplo perfeito, ao ilustrar como o TCU introduziu normas próprias, novas causas interruptivas, incluindo termos iniciais diferenciados para a contagem da prescrição em relação à Lei nº 9.873/99, o que poderia caracterizar uma extrapolação da competência regulamentar do Tribunal.¹⁵⁰

Ora, não é sem propósito dizer que essa determinação viola a distinção entre lei e regulamento. Enquanto a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, porque o princípio da legalidade pressupõe a defesa das liberdades individuais, o regulamento pode: desenvolver, concretizar ou tornar específico o que já está disposto na lei.¹⁵¹ Do contrário, seria entender que o regulamento vale “fora da

¹⁴⁹MOURÃO, Licurgo. Prescrição e decadência: emanções do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ano XXVII, v. 71, n. 2, 2009. p. 38. “Ainda, considerando todo o exposto, ao cumprir o seu mister, não seria razoável que o Tribunal de Contas, a fim de alcançar a efetividade no controle externo da gestão pública, promovesse a citação das partes interessadas ou a realização de diligência para a juntada de documentos, objetivando o saneamento destes autos, haja vista a ineficácia, por extemporânea, a nosso ver, dessas medidas.”

¹⁵⁰PINHEIRO, Hendrick; CALIL, Ana Luiza. Prescrição intercorrente da pretensão punitiva e os limites do poder regulamentar do Tribunal de Contas da União. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p; 432.

¹⁵¹MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 977.

lei”, quando na verdade, o regulamento fora da lei não vale. O poder regulamentar não pode ir além de editar critérios que indiquem o modo de se observar a regra jurídica. Até porque, se uma lei fixou um prazo ou estabeleceu condições, eles não podem ser alterados por um regulamento.¹⁵² De igual modo, se a Lei nº 9.873/99 dispõe sobre prazos específicos de prescrição principal em cinco anos, e a prescrição intercorrente em três anos, não poderia, de maneira alguma, a Resolução nº 344/22 modificá-las. O TCU não poderia desvirtuar o espírito da lei em nome do poder de regulamentar.

Logicamente, essa Lei representa um marco no Direito Administrativo sancionador, mas sua serventia é pouca, se seus limites temporais, relativos à responsabilização de infrações administrativas, não forem respeitados. Isso poderia afrontar sua razão de ser: conferir maior previsibilidade ao exercício do poder sancionador estatal.¹⁵³

Por isso, para que a prescrição finalmente cumpra sua função constitucional, é imperativo que a interrupção da prescrição intercorrente ocorra por um marco único e inequívoco: a citação ou a notificação válida que constitua o responsável em mora e instaure o contraditório.

Nesse contexto, é preciso dizer que um dos aspectos centrais da Resolução nº 344/2022 foi promover um alargamento interpretativo das causas impeditivas, suspensivas e interruptivas aplicáveis à chamada “prescrição principal”, nos casos de prescrição intercorrente. Afinal, em seu art. 8º, parágrafo 2º §, a resolução estabelece as causas que impedem, que suspendem ou que interrompem a “prescrição principal” - como se intercorrente fosse - sem limitação de vezes por interrupções repetitivas.¹⁵⁴

Indubitavelmente, essa prática implica consequências significativas para as hipóteses previstas em lei, porque, de acordo com a Lei nº 9.873/99, as hipóteses da prescrição intercorrente seriam apenas “julgamento” e “despacho” e, nos termos da

¹⁵² MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 978.

¹⁵³ PINHEIRO, Hendrick; CALIL, Ana Luiza. Prescrição intercorrente da pretensão punitiva e os limites do poder regulamentar do Tribunal de Contas da União. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 425.

¹⁵⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução TCU nº 344/22**. “Art. 5º A prescrição se interrompe: I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato; III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; IV - pela decisão condenatória recorrível. A prescrição se interrompe: § 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br> Acesso em: 14/09/2025.

Resolução nº 344/22, os marcos interruptíveis são outros, ampliados sobremaneira por ela.

Com efeito, a noção que norteia este trabalho é a de que esse conjunto de preceitos, da forma como são elencados, lançados e interpretados pelo TCU, não pode prosperar no Estado Democrático de Direito. É que, na visão de Sundfield, lembrado por Fabiana Souza, por sua natureza, na qualidade de órgão de controle externo do Poder Legislativo, aquele Tribunal deve “trabalhar na ampliação do leque de alternativas para ação administrativa encontrar no Direito sua base e seus limites”.¹⁵⁵ Tanto que, após o julgamento do referido Recurso Extraordinário nº 636.886/AL (Tema 889), que reconheceu ser “prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas do TCU”, o STF se debruçou sobre a mencionada ADI nº 5509, examinando a compatibilidade entre os arts. 76, §5º e 78, §7º, da Constituição do Ceará, e os arts. 35-A, 35-B, 35-C e 35-D da Lei 12º160/93 desse estado e o texto da Constituição Federal de 1988.

Tais dispositivos estabelecem a observância, pelos TC dos municípios e do estado do Ceará, dos institutos da prescrição e da decadência no exercício de suas competências, os quais, na visão da Procuradoria-Geral da República (PGR), violavam o *caput do art. 37* e o §5º, o art. 73, *caput*, e o art. 75, *caput*, todos da Constituição da República. Ou seja, eles afrontam o princípio da simetria constitucional.

Segundo o *Parquet*, que defendia, na ação direta, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, o modelo de organização, de composição e de fiscalização dos TCs definidos pela Constituição é de observância compulsória pelos estados, sem espaço para inovação do poder constituinte decorrente estadual. Nesse sentido, alegou, aquele órgão, o seguinte: as normas impugnadas, que estabeleceram a obrigatoriedade de observância dos institutos da prescrição e da decadência no exercício da competência das Cortes de Contas, não têm correspondência no modelo federal.

Ocorre que a jurisprudência, já modificada pelo Tribunal, após encampar a tese dos Temas 666, 897 e 899, contrariou os interesses da PGR, de modo que a higidez

¹⁵⁵ SOUZA, Fabiana de Castro; RODRIGUES, Vivian Fróes Fiuza. Termos iniciais e causas interruptivas da prescrição no TCU: uma solução viável entre a jurisprudência do STF e os normativos do TCU. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 405.

dos arts. 76, §5º e 78, §7º da Constituição do Ceará foram declaradas parcialmente constitucionais.

Porém, a parte declarada parcialmente inconstitucional é a que mais interessa a este estudo. Tendo em vista que, embora no julgamento *leading case* sobre a prescritibilidade das ações do TCU tenha sido derrubada a tese da imprescritibilidade, ali não se firmaram os marcos interruptivos dos prazos prescricionais, mas tão somente, o prazo prescricional em si, qual seja: cinco anos contados da ciência do órgão fiscalizador. Naquele momento, com fulcro na Lei n. 9.873/1999, o STF demarcou o prazo prescricional, mas não aderiu expressamente aos marcos prescricionais do mesmo diploma legal.

Nesse contexto, no julgamento da ADI n. 5509/CE, Relator Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 11 de nov. de 2021, coube demonstrar que, apesar de inexistir precedente fixado com efeitos *erga omnes*, isto é, ações diretas de inconstitucionalidade e recursos extraordinários com repercussão geral, o ditame dos marcos prescricionais é consagrado pela remansosa jurisprudência¹⁵⁶ do Tribunal. Segundo essa, deve-se contar os marcos da prescrição intercorrente a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o TCU realiza auditorias ou inspeções.

Por essa razão, os referidos arts. 35-A, 35-B, 35-C e 35-D da Lei cearense 12.160/1993 foram considerados inconstitucionais, e o Relator da mencionada ADI nº 5509/CE, Min. Edson Fachin, justificou:

[...] não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa.¹⁵⁷

Além disso, a Segunda Turma do STF também tem exarado decisões que limitam as causas interruptivas da prescrição, em prol da unicidade da regra prescricional e em detrimento das pretensões dos TCs. Esses, com arrimo no §1º, do art. 5, da Resolução n. 344/2022 (possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição), vinham descumprindo os parâmetros fixados pela Lei n. 9.873/199.

¹⁵⁶ Mandado de Segurança (MS) n. 32.201/DF; Agravo Regimental no Mandado de Segurança (MS) n. 37.373/DF; Mandado de Segurança (MS) n. 36.990/DF; e Agravo Regimental no Mandado de Segurança (MS) n. 38.735/DF. Cabe dizer que metade deles são anteriores à Resolução n. 344/2022 e, a outra metade, posterior ao aludido ato infralegal.

¹⁵⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão ADI 5509**. Plenário. DJe 23-02-2022. p. 19.

Ainda que seus efeitos sejam *inter partes*, a ementa do acórdão no Agravo Regimentado do MS n. 37.941/DF, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 13 de abr. 2023 e prolatado após a Resolução n. 344/2022, é inequívoco ao apontar:

admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei n. 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.¹⁵⁸

Pelo exposto, é possível perceber que o STF tem assentado que o prazo prescricional se conta a partir do **conhecimento** e, conseqüentemente, da **citação** ou da **notificação válida** que constitua o responsável em mora e instaure o contraditório. Reafirmam-se, aí, a exigência constitucional de segurança jurídica e a vedação de um poder persecutório indefinido no tempo .

Ainda assim, alguns julgados ilustram como a ampliação indevida dos marcos interruptivos da prescrição intercorrente distorce o desfecho dos casos. É o que se verificou na Tomada de Contas Especial nº 0008.007/2022-0, relativa a um convênio celebrado em 2010 entre a Fundação Nacional de Saúde e o município de Dom Feliciano (RS), cujas contas foram tomadas em 2013, e o prazo passou a fluir em 2015, com a notificação do gestor responsável.

Não obstante a citação válida e a instauração do contraditório, a prática de atos meramente instrutórios — pareceres técnicos e relatórios —, que não se confundem com “despacho” ou “julgamento”, foi reputada suficiente. Tanto que, no julgamento, concluído em 2022, foi afastada a prescrição intercorrente por meio de sua reclassificação como “qualquer ato inequívoco, que importe em apuração do fato” (art. 2º, inciso II, da Lei n. 9.873/1999).

Contudo, a Lei n. 9.873/1999, na hipótese do art. 2º, inciso II, de que “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”, sabidamente, é causa que interrompe a ação punitiva em sua prescrição geral, mas não é causa da prescrição intercorrente. Ainda assim, a Resolução n. 344/2022 adotou essa leitura como se houvesse identidade de regimes, tornando-o causa de interrupção prescricional também da prescrição intercorrente.

¹⁵⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS n. 37.941/DF1. DJe 01 de jul. 2023, p. 1.

O exemplo serve para comprovar que o TCU, por meio dessa Resolução,¹⁵⁹ acabou estendendo as hipóteses interruptivas, previstas na Lei n. 9.873/1999 e aplicáveis a outros prazos prescricionais, a casos de prescrição intercorrente. Em uma avaliação particular, isso transborda sobremaneira a competência regulamentar do órgão controlador e está sujeito à revisão do Poder Judiciário, haja vista o reconhecimento da unicidade do prazo prescricional ventilada pela decisão exarada pelo STF no âmbito da ADI n. 5509/CE.

Ademais, como aponta parte da doutrina, uma possível diretriz a ser adotada pelo Poder Judiciário pode ser extraída da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial n. 1.942.072/RS, Relator Min. Mauro Campbell, 2ª Turma. Foi reconhecida a aplicabilidade dos prazos da Lei n. 9.873/1999, quando da constituição de créditos decorrentes de multas aduaneiras, que não possuem natureza tributária,¹⁶⁰ e unificados os prazos prescricionais nela dispostos, para regimes de créditos tributários e para créditos não-tributários na esfera aduaneira, na dita “prescrição principal” e na chamada “prescrição intercorrente”.¹⁶¹

O STJ deixou nítido, inclusive, que não há possibilidade de aplicar hipóteses de interrupção ou de suspensão da prescrição intercorrente diferente daquelas previstas expressamente no § 1º, do art. 1º, da Lei n. 9.873/1999. Isso aproxima a situação descrita do problema desta pesquisa, no que tange à ampliação das hipóteses de impedimento, de interrupção e de suspensão da prescrição, descritas na Resolução nº 344/22. Essa, em geral, adota para uma (“prescrição intercorrente”) os mesmos marcos da outra (“prescrição principal”).

¹⁵⁹ A rigor, a Resolução n. 344/2022 não está em total desconformidade com a Lei n. 9.873/1999 porque o seu primeiro artigo reproduz o teor da lei (“a prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei n. 9.873 de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5509, e regulamentada por esta resolução). No entanto, o artigo oitavo e artigo quinto da resolução deturpam parcialmente a previsão legal, com as seguintes expressões “ato inequívoco de apuração de fato (art. 5º, §1º); “atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações” (art. 5º, §3º); “andamento regular do processo” e “atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações” (art. 8, inciso I), relativos a prescrição intercorrente.

¹⁶⁰ PINHEIRO, Hendrick; CALIL, Ana Luiza. Prescrição intercorrente da pretensão punitiva e os limites do poder regulamentar do Tribunal de Contas da União. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 435.

¹⁶¹ PINHEIRO, Hendrick; CALIL, Ana Luiza. Prescrição intercorrente da pretensão punitiva e os limites do poder regulamentar do Tribunal de Contas da União. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025, p. 435.

Diante desse quadro, a inércia do Estado-controlador, quanto a promover o andamento do processo por um período legalmente definido – como os três anos previstos na Lei nº 9.873/99 –, deve acarretar a prescrição intercorrente. Esse instituto não é um mero detalhe processual, mas a concretização da garantia da duração razoável do processo, funcionando como principal sanção contra a ineficiência e contra a morosidade do órgão de controle.

Do todo descrito, entende-se que a unicidade do marco interruptivo e a prescrição intercorrente são duas faces da mesma moeda: a que garante a efetividade da prescrição como um poderoso incentivo à boa governança e à racionalização do poder de controlar.

3. OS LIMITES TEMPORAIS DO CONTROLE: A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No Brasil, a definição dos limites temporais, aplicáveis ao poder de controle, é uma construção jurisprudencial recente do STF. Em uma sequência de julgamentos de temas de repercussão geral, o Supremo reavaliou sistematicamente a tese da imprescritibilidade que, por décadas, orientou a atuação das Cortes de Contas, estabelecendo balizas temporais. A análise que segue é uma narrativa cronológica da dogmática que permitiu a revisão da tese da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário.

O percurso inicia com o exame do Tema 445¹⁶², precedente que estabeleceu o prazo quinquenal na esfera do controle. Em seguida, o desafio é mais complexo: ressarcimento e análise conjunta de dois precedentes que se complementam: o Tema 666¹⁶³, que confirmou a regra da prescritibilidade para os danos decorrentes de ilícitos civis, e o Tema 897¹⁶⁴, que definiu a imprescritibilidade dos atos de improbidade dolosa, o Tema 899¹⁶⁵, que sedimentou a prescritibilidade do ressarcimento ao erário após o reconhecimento de débito pelos Tribunais de Contas.

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os TCs estão sujeitos ao prazo de cinco anos. A forma como essa prescrição surgiu será abordada e, ao final, será apresentada a síntese dessa nova lógica, evidenciando-se como a atuação do STF foi fundamental para balizar um poder que, no aspecto temporal, se pretendia ilimitado.

3.1. TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE EXTEMPORÂNEO

A expansão do poder de controle no pós-88, considerando as disfunções de incentivos analisadas nos capítulos anteriores, não operou em um vácuo. Ela

¹⁶² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema nº 445**: “Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.”

¹⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema nº 660**: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”

¹⁶⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema nº 897**: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na LIA.”

¹⁶⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema nº 899**: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

demandou pilares jurídicos que a sustentasse e que a legitimasse. Um desses pilares foi a tese da imprescritibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória, que se estabeleceu com base em uma interpretação ampliativa do art. 37, § 5º da Constituição Federal de 1988: “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”.

Por um longo período, a ressalva final do dispositivo foi interpretada como uma exceção implícita à prescritibilidade, de modo a assegurar a proteção irrestrita ao patrimônio público. A consequência dessa leitura foi a outorga de um poder de persecução ilimitada no tempo, que permitia alcançar fatos e gestores independentemente do lapso decorrido. Na prática, instaurava-se um regime de “persecução perpétua”, no qual o Estado mantinha uma permanente Espada de Dâmocles sobre os jurisdicionados.¹⁶⁶ Esse entendimento foi incorporado pelo TCU e consolidado em súmula¹⁶⁷ e em acórdãos, e o STF o chancelou em precedentes, como o MS 26.210/DF, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 4/9/2008.¹⁶⁸

Esse julgado encontrou seu fundamento naquilo que a literatura atual, em especial Eduardo Jordão¹⁶⁹, denominou de “visão romântica do controle”. Nessa, o órgão de controle é visto como um agente voltado à tutela do interesse público, e sua missão de combater a corrupção e de proteger o erário permite, inclusive, relativizar garantias individuais dos jurisdicionados, como a prescritibilidade de seus processos.

Assim, a imprescritibilidade não seria considerada exceção, mas consequência lógica da irrestrita defesa ao erário. A falta de limite temporal para a atuação do controle traz consequências, inclusive, para a produtividade administrativa¹⁷⁰. O medo

¹⁶⁶ Refere-se a uma ameaça iminente e constante de consequências negativas, como uma decisão administrativa desfavorável ou a instabilidade jurídica, que pode afetar empresas e cidadãos.

¹⁶⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Súmula nº 282**: Acórdão Plenário nº 2166/12. Relatora Min. Ana Arraes. Data da sessão: 15.08.2012.. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

¹⁶⁸ “O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - O meu raciocínio realmente é o de que, em se tratando de ressarcimento, as respectivas ações são imprescritíveis.” In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 26210**, Relator: Min. Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2008, DJe 09/10/2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/> Acesso em: 20/09/2025, p.15.

¹⁶⁹ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 25.

¹⁷⁰ A maioria dos entrevistados indicou: (63%) o trabalho é diretamente afetado pelas demandas dos órgãos de controle, (56%) as demandas dos órgãos de controle geram sobrecarga de trabalho, (61%) precisa parar o trabalho para atender às solicitações dos órgãos de controle, (57%) teve experiência desagradável referente à atuação dos órgãos de controle. In: LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O**

do controle se prolonga para além do mandato ou gestão.¹⁷¹ A imprescritibilidade obriga os jurisdicionados a manterem documentos e provas indefinidamente para a própria defesa.

Nesse sentido, merece comentar brevemente outra resposta do Legislativo que, com a Lei nº 14.345/22, buscou assegurar, a ex-prefeitos e a ex-governadores, acesso aos registros de convênios celebrados nas respectivas gestões, em sistema mantido pela União.¹⁷² Essa foi uma resposta à prática que ocorreu, por horas, de a administração não permitir acesso a documentos de defesa aos ex-gestores, muitas vezes opositores, quando inquiridos por órgãos de controle sobre atos praticados em sua passada gestão. Sem acesso à estrutura, são comuns defesas deficitárias e condenações muitas vezes injustas. O controle, quando desatento à realidade do administrador, pode incentivar o surgimento de estratégias nem sempre republicanas e acabar por internalizar disputas políticas no ambiente das Cortes.

Ressalta-se ainda que a consolidação desse entendimento pela não restrição temporal aos processos de contas ignorou o próprio processo constituinte: durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, foi suprimida, do anteprojeto, a expressão “que serão imprescritíveis”, sinalizando uma opção consciente de privilegiar a segurança jurídica e a ampla defesa, restringindo ao máximo as hipóteses excepcionais de imprescritibilidade.¹⁷³ Apesar disso, prevaleceu, por décadas, a leitura literal do § 5º do art. 37 da Constituição¹⁷⁴, transformando uma cláusula restritiva em verdadeira autorização para a imprescritibilidade geral.

fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025. p. 35-36 Disponível em: <https://fundacao.tidesetubal.org.br/>. Acesso em:

¹⁷¹ A maioria dos gestores: (58%) possuem receio de como os órgãos de controle interpretarão as decisões e ações como gestor(a), (67%) possui preocupação com os órgãos de controle no dia a dia do trabalho, (71%) se preocupam em evitar problemas com órgãos de controle, (49%) fica ansioso(a) com a possibilidade de ter problemas com os órgãos de controle, e (42%) sente necessidade de obter aval prévio de órgãos de controle antes de decidir questões importantes. In: LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim.** Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

¹⁷² **Lei nº 14.345/22.** “Art. 2º “(...) O ex-prefeito de Município ou o ex-governador de Estado ou do Distrito Federal cujo ente federado tenha aderido ao sistema de que trata o art. 81 terá acesso a todos os registros de convênios celebrados durante a sua gestão, até a manifestação final do concedente sobre as respectivas prestações de contas.”

¹⁷³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE nº 636.886/AL**, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/> Acesso em: 03/10/2025.

¹⁷⁴ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. “Art. 37 § 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.”

O resultado prático disso foi a instauração de um ambiente de insegurança, o já referido “direito administrativo do medo”, como denominou Rodrigo Valgas dos Santos.¹⁷⁵ Gestores públicos, cientes de que qualquer ato de gestão poderia ser reavaliado e sancionado, por mais antigo ou aparentemente regular que fosse, passaram a atuar sob estado de apreensão crônica. Esse medo institucionalizado produziu incentivos negativos à inação e ao apego excessivo a formalismos, como já explicado, levando ao que ficou conhecido como “apagão das canetas”, também já abordado¹⁷⁶.

O mencionado relatório da pesquisa da Fundação Tide Setubal¹⁷⁷ define esse estado do “apagão” como “uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública que abarca o fenômeno da desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões”. O resultado prático é que muitas políticas podem ficar apenas no papel.

Parte central dessa pesquisa consistiu em uma *survey*, para investigar se o “medo” dos órgãos de controle é real e em que medida a percepção de sua atuação varia entre os níveis federativos.¹⁷⁸ A tabela 2 demonstra o grau de concordância dos participantes com afirmativas sobre a atuação dos órgãos de controle e de seus auditores, por níveis federativos (municipal, estadual e federal).

¹⁷⁵ “A interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.” In: SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Florianópolis, 2020. p. 31.

¹⁷⁶ “Trata-se de uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública que abarca o fenômeno da desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultando na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas.” In: LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. p. 12

¹⁷⁷ Os resultados refletem as análises descritivas da pesquisa, as quais investigaram as percepções de 163 servidores públicos sobre a atuação dos órgãos de controle e auditores, diferenciadas por nível federativo. A soma dos níveis 4 (“concordo um pouco”) e 5 (“concordo totalmente”) foi utilizada para indicar a concordância geral em cada item. In: LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025. p. 34

¹⁷⁸ Survey é um método de pesquisa que utiliza questionários estruturados aplicados a uma amostra de indivíduos, a fim de coletar dados que possam ser generalizados para a população estudada.

Tabela 2 - Percepções sobre a atuação dos órgãos de controle

Questões	Geral	Munic	Estad	Fed	Diferen.*
Os órgãos de controle contribuem para a efetividade do serviço público	61%	61%	64%	58%	—
Costumo concordar com as recomendações e/ou determinações dos órgãos de controle.	60%	64%	66%	43%	F<E F<M
Os órgãos de controle são efetivos em garantir a integridade e legalidade na administração pública.	50%	48%	55%	42%	—
Os auditores possuem ótimo conhecimento das normas e funcionamento do serviço público.	48%	46%	55%	40%	F<E
As solicitações feitas pelos órgãos de controle são sempre razoáveis e justificáveis.	42%	40%	46%	33%	E<E
Os auditores geralmente demonstram uma atitude positiva de apoio aos gestores públicos.	30%	21%	38%	25%	F<E M<E

Fonte: Lotta; Monteiro, 2024, p. 34.

Nota: *Diferenças estatisticamente significantes. M = municipal, E = estadual, F = federal.

A pesquisa mostrou que, de forma geral, os servidores avaliam de maneira mais crítica do que positiva o papel dos órgãos de controle. Quanto à razoabilidade e ao suporte desses órgãos, a avaliação dos servidores é ainda mais desfavorável. Apenas 42% dos entrevistados acreditam que as solicitações dos órgãos de controle são sempre razoáveis e justificadas. Só 30% veem nos auditores uma postura verdadeiramente colaborativa em relação aos gestores.

A análise segmentada entre os órgãos mostra que, no todo, os servidores federais são mais críticos em relação aos controladores do que os servidores estaduais. Por exemplo: o nível federal registrou as menores taxas de concordância em aspectos cruciais, como o conhecimento dos auditores sobre o funcionamento do serviço público (40%), e concordância com as determinações (43%); essas últimas foram significativamente menores que as estaduais e municipais, do ponto de vista estatístico. Essa percepção negativa é crucial. Segundo a pesquisa confirma, uma percepção mais negativa sobre o controle está associada à maior preocupação e, conseqüentemente, à menor intenção de inovar na gestão; reforça a realidade do “apagão das canetas”.

Por fim, a pesquisa aponta também que a autoexpansão das competências dos órgãos de controle, como Ministério Público e os TCs, tem gerado aversão ao risco, paralisa da ação administrativa e piora nas entregas de políticas públicas. No resultado das entrevistas com gestores, muitos relataram "medo de fazer as coisas e assinar", o que leva à paralisa e à falta de inovação. Isso também contribui para a dificuldade de se encontrar, na sociedade, "pessoas dispostas a assumir os riscos associados ao exercício das atividades executivas", diante da percepção de que "não vale a pena".¹⁷⁹

Juridicamente, a tese da imprescritibilidade representava uma anomalia. Como esclarece Rafael Jardim Cavalcante¹⁸⁰, ela resultou de um "superdimensionamento" da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição, transformando uma exceção restrita em regra geral que violava a isonomia e que, com o passar do tempo, inviabilizava o próprio direito de defesa.¹⁸¹ Era um problema com dupla face: no plano pragmático, gerava paralisa e ineficiência; no plano jurídico, representava uma interpretação insustentável, que feria princípios basilares do ordenamento. Foi esse o cenário de disfunção que demandou a intervenção do STF, analisada a seguir.

Como destacam Nóbrega e Araújo¹⁸², embora a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon)¹⁸³ tenha, em 2020, entendido que a decisão do STF no Tema 899 se limitava à imputação de débito, sem afetar a suposta imprescritibilidade

¹⁷⁹ GAETANI, Francisco. A governabilidade da administração em jogo. **Valor Econômico**, abr. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/> Acesso em: 20/09/2025.

¹⁸⁰ FERNANDES, Rafael. Prescrição das ações ressarcitórias oriundas de julgados do TCU e seus novos paradigmas. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 124

¹⁸¹ FERNANDES, Rafael. Prescrição das ações ressarcitórias oriundas de julgados do TCU e seus novos paradigmas. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 154.

¹⁸² Entretanto, em que pese o entendimento da ATRICON, o TCU editou, em 11/10/2022, a Resolução no 344/2022 - que passou a regulamentar, no âmbito daquele órgão de controle externo, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento - onde, claramente, acolheu a tese do STF no RE 636.886/AL e, mais especificamente, aderiu às decisões da nossa Suprema Corte que submetiam as pretensões nos processos de contas aos efeitos da prescrição na forma tutelada pela Lei no 9.873/1999. *Em*: NÓBREGA, Marcos; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A prescrição da Pretensão Punitiva e ressarcitória dos tribunais de contas e seus efeitos no julgamento das contas**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 183.

¹⁸³ Em 2020 a ATRICON, por meio da Nota Técnica nº 04/2020, concluiu que: "a tese jurídica fixada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema 899 (...) aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base na Lei Federal nº 6.830/80 - Lei de Execução Fiscal, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas. A decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema 899 restringe-se aos processos de execução relativos à pretensão de ressarcimento (imputação de débito), não tratando da pretensão punitiva (aplicação de sanções)". In: ATRICON. **Nota Técnica nº 04/2020**. Publicada em: 23.12.2020. Disponível em: <https://www.atricon.org.br>. Acesso em: 28.09.2025.

da pretensão punitiva de aplicar sanções, o entendimento da própria associação se aperfeiçoou¹⁸⁴ e, em 2023, ela passou a recomendar a regulamentação da prescrição pelos respectivos TCs, com objetivo de consolidar que “tanto a pretensão punitiva quanto a ressarcitória ficam sujeitas à prescrição” quinquenal.

Aos poucos, a reinterpretação imposta pelo Supremo começou a afastar o entendimento até então sumular na Corte de Contas da União. A Súmula TCU nº 282, que curiosamente segue em vigor, mesmo que não aplicada, expressamente expõe que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.¹⁸⁵

Essa perspectiva foi inicialmente ratificada pelo próprio STF no referido Mandado de Segurança nº 26.210/08¹⁸⁶, caso que se tornou emblemático para a defesa da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória. Nesse MS, o Supremo interpretou, de forma restritiva, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, para afirmar que essas ações são imprescritíveis. Por aproximadamente oito anos, essa tendência jurisprudencial se manteve estável.

Esse posicionamento se apoiava na ideia de que a proteção ao patrimônio público deveria prevalecer de forma quase absoluta; a imprescritibilidade era vista como parte natural do regime jurídico administrativo. A premissa de que a previsibilidade no controle seria contrária ao interesse público, por facilitar a ocorrência de malfeitos, era um argumento defendido para justificar essa visão. No entanto, embora intuitiva, ela negligenciava a necessidade de ponderação entre outros valores constitucionais.

Tanto que, como será visto adiante, após momento inicial de resistência,¹⁸⁷ o TCU também se empenhou em regulamentar, com a Resolução nº 344/22, a

¹⁸⁴ Em 2023, essa Nota considerou “a evolução de entendimento do Supremo Tribunal Federal, que consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional de imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos atos dolosos de improbidade administrativa, de modo a indicar serem prescritíveis a pretensão punitiva e ressarcitória dos Tribunais de Contas”. In: ATRICON. **Nota Recomendatória -IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023**. Publicada em: 24.04.2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br>. Acesso em: 28.09.2025.

¹⁸⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula TCU nº 282, de 15 de agosto de 2012: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.”

¹⁸⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **MS 26210**, Relator Min. Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2008, DJe 09-10-2008.

¹⁸⁷ Até a edição da Resolução nº 344/22, o TCU resistiu tanto à tese da prescritibilidade quanto a da prescrição quinquenal ao invés de decenal, conforme exemplos: Acórdão nº 679/20-Plenário, Tomada de Contas Especial, Processo 028.455/2008-0, Relator: Ministro Vital do Rêgo, data da sessão: 25.03.21 e TCU, Acórdão nº 1060/2021-Plenário, Tomada de Contas Especial, Processo 019.375/2019-0, Relator: Ministro Augusto Sherman, data da sessão: 05.05.21.

orientação do STF sobre a prescritibilidade, submetendo seus processos à prescrição quinquenal, conforme também prevê a Lei nº 9.873/99.

Nessa linha, Rosilho¹⁸⁸ alerta que a lógica de autorregulação normativa pode ter privilegiado os controladores em detrimento dos controlados e contribuído, assim, para o surgimento do sentimento de insegurança jurídica nos gestores¹⁸⁹. É de se repensar o papel do próprio TCU na busca de impor, a si, o equilíbrio entre a efetividade fiscalizatória e as garantias processuais dos jurisdicionados.

O alcance da ressalva prevista no art. 37, §5º da Constituição gerou intenso debate por causa do medo desencadeado: o Estado pode perquirir para sempre um gestor público quando identificado indício de irregularidade?

Até a publicação da Resolução TCU nº 344/22, por um lado, alguns juristas sustentavam que sim. Um deles, José Afonso da Silva, por exemplo, sugeriu a concessão do “prêmio da imprescritibilidade” ao controle;¹⁹⁰ Francisco Octavio de Almeida Prado defendeu a busca do ressarcimento como exceção à regra de que as dívidas prescrevem.¹⁹¹

Por outro lado, autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁹², já argumentavam que não seria crível admitir a eternização do poder persecutório do Estado, porque a Constituição, quando quis estabelecer hipóteses de imprescritibilidade, o fez de modo expresso, no art. 5º, XLII e XLIV¹⁹³. Por seu turno, Luciano Ferraz, lembrado por Isabela Magliano,¹⁹⁴ propôs uma leitura intermediária, “limitando” a imprescritibilidade aos casos de improbidade dolosa, com prescrição regida por lei ordinária nos demais ilícitos.

¹⁸⁸ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle Da Administração Pública Pelo Tribunal De Contas Da União**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2016, p. 344-346.

¹⁸⁹ Ver dados relativos ao fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. In: LOTTA; MONTEIRO. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Disponível em: <https://fundacao tidesetubal.org.br/>. Acesso em: 29.09.2025. p. 36.

¹⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 9 ed. São Paulo. Malheiros, 2005, p. 673.

¹⁹¹ ALMEIDA PRADO, Francisco Octavio de. **Improbidade Administrativa**. Malheiros, 2001, p. 211-212.

¹⁹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.1080.

¹⁹³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988. Exemplos constitucionais da imprescritibilidade: “Art. 5º. XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível (...); XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

¹⁹⁴ MAGLIANO, Isabela Mendes. **O Entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre a Prescrição**. Brasília, 2022. CEUB. p. 11.

A divergência doutrinária manifestamente aponta a fragilidade da leitura que alçava a imprescritibilidade ao então *status quo* de regra geral. De tal feito, o STF se aproveitaria mais tarde, para, em repercussão geral, assentar marcos temporais ao controle de contas.

Ao STF, coube balizar um poder que, no aspecto temporal, se pretendia ilimitado. Mas no julgamento de paradigmas em repercussão geral, Temas 666, 897 e 899 e da ADI nº 6421, veio a verdadeira mutação constitucional operada pela Corte. Ela redefiniu os contornos do art.37, § 5º e reconduziu a prescrição dos ressarcimentos à sua função de garantia. Como salientou o STF, é inconcebível a imprescritibilidade ampla, vedada pelo histórico legislativo do dispositivo, por sua literalidade e, sobretudo, por seu sistema de garantias constitucionais. Esse foi o cenário de disfunção que demandou a avaliação do STF.

3.2. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E O TEMA 445 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, não previa de forma expressa a garantia da duração razoável do processo. Essa lacuna foi suprida com a Emenda Constitucional nº 45/04, que incluiu no art. 5º, inciso LXXVIII¹⁹⁵, a determinação de que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Elevada à categoria de direito fundamental, a duração razoável do processo constitui cláusula pétrea, imposta não apenas ao Poder Judiciário, mas a toda atuação administrativa estatal.

A pedra angular desse princípio é a necessidade de que os processos sejam concluídos em tempo hábil. Essa exigência se concretiza quando a própria Constituição prevê “meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.¹⁹⁶ A interpretação da expressão “administrativo” no art. 5º, LXXVIII da Constituição é ampla, abrangendo não apenas os processos do Poder Executivo, mas também os de órgãos constitucionais autônomos, como os TCs.

¹⁹⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. “Art. 5º, LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹⁹⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de; REGO, Aline Paim Monteiro do. **Formação das regras sobre prescrição do ressarcimento ao erário no âmbito do TCU: entre o diálogo institucional e a necessidade da edição de uma lei dedicada.** In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). Prescrição nos tribunais de contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 207.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas, por exemplo, tem competência para defender o respeito aos direitos fundamentais dos gestores públicos, incluindo a razoável duração do processo, o material contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e a prescrição.¹⁹⁷

A constante preocupação com a morosidade e a paralisia dos processos administrativos, que se relacionam diretamente com o princípio da eficiência e com o dever da administração em impulsionar os processos, encontra sua fundamentação na duração razoável do processo.¹⁹⁸

Nessa perspectiva, a prolongada duração de processos, especialmente devido a múltiplas interrupções do prazo prescricional, pode resultar em uma persecução perpétua sobre os jurisdicionados.¹⁹⁹ Em síntese, o tempo atua como limite e não como mera conveniência procedimental: a razoável duração vincula o controlador e integra o conteúdo do devido processo legal administrativo.

O ponto de partida para a virada jurisprudencial que impôs limites temporais ao controle foi a erosão da premissa de que as pretensões do Estado, ante o gestor público, por sua natureza, seriam imunes à passagem do tempo. Essa tese, consolidada na cultura dos órgãos de controle, foi um dos pilares jurídico que sustentava a "visão romântica" de um controle onipotente e onipresente.²⁰⁰

Tal lógica foi frontalmente confrontada pelo STF no julgamento do já mencionado Recurso Extraordinário 636.553/RS, (Tema 445). O caso discutia a

¹⁹⁷ Vide, por exemplo, Regimento Interno do TCU: "Art. 62. Compete ao Procurador-Geral e (...) aos subprocuradores-gerais e procuradores: I – promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do erário." In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/normativo/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso realizado em: 05/09/2025.

¹⁹⁸ VIEIRA, Vânia. O Novo Regime de Prescrição Administrativa e seus impactos no ressarcimento ao erário federal: Análise das transformações promovidas pela regulamentação da AGU In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 370.

¹⁹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 38627 AgR**. Relato Min.: André Mendonça, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023..Public 28-04-2023.

²⁰⁰ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da administração pública no Brasil. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 24; JORDÃO, Eduardo. Apresentação: Por mais realismo no controle da administração pública: um manifesto antirromântico. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 9-13; JORDÃO, Eduardo. Acabou o romance: o art. 22 da LINDB e o reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 41.

aplicação do prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99²⁰¹, para análise da legalidade dos atos de aposentadoria, de reforma e de pensão pelo TCU. A controvérsia residia no termo inicial desse prazo: seria contado da concessão do benefício ou da chegada do processo à Corte de Contas? Ao apreciar a questão, o STF reconheceu a repercussão geral e fixou a seguinte tese:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 (cinco) anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.²⁰²

A decisão transcendeu o caso concreto, ao se entender que a inércia do Estado, para exercício de suas atribuições de controle, não é ilimitada. O Tema 445, portanto, funcionou como o marco inicial da racionalização, pois estabeleceu a premissa fundamental: o poder do Estado, mesmo o de controlar, não é absoluto e encontra no tempo seu limite natural. A Corte sinalizou que a eficiência (art. 37, CF²⁰³) não seria um dever apenas do administrador, mas também do controlador, que precisa agir com diligência. Ao sancionar a inércia do TCU, o STF abriu o caminho para a consolidação do entendimento de que a regra geral seja a da prescrição quinquenal, regida pela Lei nº 9.873/1999, pondo em xeque a cultura da imprescritibilidade e dando início à construção de uma nova arquitetura para o controle.

A racionalidade temporal foi reafirmada no julgamento da citada ADI nº 5509²⁰⁴ e representou a consolidação definitiva dessa nova arquitetura. A controvérsia, no caso, transcendia os atos de pessoal e focava na constitucionalidade de normas do TC do Ceará, as quais previam prazos prescricionais para o exercício das competências de julgamento e de ressarcimento. O que se debatia era se o princípio da simetria, que rege a organização dos TCs, impedia que as constituições estaduais fixassem prazos para processos administrativos. Contudo, o que se firmou foi um entendimento ainda mais abrangente. O Supremo, ao analisar a matéria, reforçou a

²⁰¹ **Lei Nº 9.784/1999.** “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

²⁰² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REsp 636.553/RS. Tema 445**

²⁰³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 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.

²⁰⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5509.** DJe 23-02-2022.

tese de que a imprescritibilidade, prevista no art. 37, § 5º da Constituição de 1988,²⁰⁵ deve ser interpretada de forma restritiva.

Em suma, um dos pilares constitucionais que auxiliam o combate à morosidade e à incerteza é o princípio da duração razoável do processo. O Tema 445 de repercussão geral do STF contribui significativamente para concretizar esse princípio, ao estabelecer o conhecimento dos fatos pela Corte de Contas como marco inicial do prazo prescricional. Com isso, busca evitar a instabilidade jurídica da persecução perpétua, embora a aplicação e a interpretação desse termo inicial ainda apresentem desafios e divergências no âmbito do próprio Judiciário.

3.3. A PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO (TEMAS 666, 897 E 899 DO STF)

O passo seguinte na construção jurisprudencial do STF consistiu em enfrentar o desafio mais delicado: definir a natureza prescricional das ações de ressarcimento ao erário. Se, no Tema 445, a Corte delimitou temporalmente a pretensão punitiva dos órgãos de controle, a controvérsia sobre o ressarcimento exigia a releitura do art. 37, §5º da Constituição, dispositivo que havia sustentado, por décadas, a doutrina da imprescritibilidade ampla.

O STF, ao longo de seus julgados de repercussão geral, construiu uma série de distinções para determinar quando essa ressalva implicaria a imprescritibilidade, consolidando o entendimento de que a regra geral no Direito brasileiro é a prescritibilidade. O primeiro marco dessa construção jurisprudencial ocorreu em fevereiro de 2016, no mencionado julgamento do RE 669.069/MG, sob o regime da Repercussão Geral (Tema 666). O caso concreto envolvia uma ação de ressarcimento, proposta pela União, por danos materiais decorrentes de um acidente automobilístico (ilícito civil), ajuizada mais de onze anos após o evento danoso. No julgamento, a Corte buscou dar um sentido restrito à cláusula final do § 5º do art. 37 da Constituição, entendendo que a imprescritibilidade não poderia se estender a todas as ações de ressarcimento movidas pelo Erário, incluindo as fundadas em simples ilícitos civis. Uma interpretação ampla levaria a resultados incompatíveis com o sistema jurídico, contrariando o princípio da segurança jurídica.

²⁰⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. “Art. 37. § 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”.

Assim, o STF fixou a seguinte tese para o Tema 666: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Ao negar provimento ao recurso da União, a Corte manteve o reconhecimento da prescrição quinquenal aplicada a instâncias inferiores, por se tratar de ilícito civil. Essa decisão rompeu a leitura maximalista dominante e estabeleceu a regra geral da prescritibilidade, restringindo a imprescritibilidade como exceção, apenas, para hipóteses específicas. Indo além, em sede de embargos de declaração, o Supremo ratificou que a tese fixada não deveria ser aplicada “à pretensão de ressarcimento fundadas em decisões das Cortes de Contas”.²⁰⁶

O acórdão é emblemático pela fundamentação do Relator, Min. Teori Zavascki. Em seu voto, ele defendeu que a imprescritibilidade total não poderia ser a regra, pois iria de encontro aos princípios da segurança jurídica e à proteção da confiança. Para o Relator, a leitura do art. 37, §5º deveria ser restritiva, limitando a imprescritibilidade às situações em que a própria Constituição ou a lei estabelecesse um tratamento diferenciado. A decisão sinalizou uma ponderação entre a defesa do patrimônio público e o princípio da segurança jurídica, que exige a estabilização das relações e a limitação temporal da persecução estatal para os casos de ilícitos comuns.

Porém a fixação dessa “regra” não encerrou o debate; restava definir a natureza dos ilícitos imprescritíveis. Criou-se, então, uma corrente intermediária que defendia a imprescritibilidade apenas para os ilícitos decorrentes de atos de improbidade administrativa dolosos e os ilícitos penais. Assim, em agosto de 2018, o STF enfrentou diretamente a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em hipóteses de improbidade administrativa, no julgamento do já referido Recurso Extraordinário nº 852.475 (Tema 897). A controvérsia girava em torno da Lei nº 8.429/92, LIA, cujo art. 23²⁰⁷ que estabelece prazos prescricionais para a aplicação das sanções nela previstas.

Após assentar-se em precedentes anteriores, de que os ilícitos civis, em regra, se submetem à prescrição, a Corte concentrou-se em definir o alcance da ressalva constitucional do art. 37, §5º da Constituição. Fixou-se, para o Tema 897, a seguinte

²⁰⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de; REGO, Aline Paim Monteiro do. Formação das regras sobre prescrição do ressarcimento ao erário no âmbito do TCU: entre o diálogo institucional e a necessidade da edição de uma lei dedicada. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 197–220.

²⁰⁷ **Lei nº 8.429/92**: “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”.

tese: “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

A leitura conjunta do precedente evidencia que a imprescritibilidade não se estabeleceu de maneira ampla, mas condicionada a dois requisitos cumulativos: necessidade de que a conduta esteja tipificada como ato de improbidade administrativa pela Lei nº 8.429/1992; exigência da presença do elemento subjetivo dolo. Com isso, a um só tempo, reafirmou-se a prescritibilidade como regra e a necessidade de que, para apuração de ato doloso de improbidade, seja observado o rito próprio da Lei nº 8.429/1992.

Mas o julgamento foi marcado por divergência no Plenário. O Min. Alexandre de Moraes sustentou a prescritibilidade de todas as sanções civis de improbidade, inclusive do ressarcimento, nos prazos previstos no art. 23 da LIA. Para essa corrente, a exclusão da expressão “que serão imprescritíveis” no texto constitucional original, na Assembleia Constituinte, evidenciaria a intenção de não se consagrar a imprescritibilidade implícita.

Em sentido oposto foi a posição do Min. Edson Fachin, relator do acórdão, para quem a imprescritibilidade deveria ser concebida como medida excepcional, vinculada apenas às condutas de maior gravidade, os atos dolosos de improbidade. Fachin ponderou que a imprescritibilidade não podia funcionar como uma “espada de Dâmocles” sobre o gestor, pairada indefinidamente sobre sua atuação. Deveria ser um mecanismo restrito, destinado a assegurar a responsabilização em situações de dolo comprovado. Ao condicionar a exceção à presença do elemento subjetivo (dolo) e à tipificação na LIA, o STF impediu que a cláusula constitucional fosse aplicada de modo generalizado, reforçando a primazia da segurança jurídica.

Em síntese, consolidou-se uma solução intermediária: a imprescritibilidade foi reconhecida, mas de forma limitada e qualificada, circunscrita aos atos dolosos de improbidade administrativa.

O ciclo foi completado em 2020, com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886/AL (Tema 899), já mencionado, no qual se discutia a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento fundada em acórdão do TCU. O STF fixou a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas”, afastando definitivamente a tentativa de sustentar a imprescritibilidade das imputações de débito feitas por aquele órgão.

No voto condutor, o Min. Alexandre de Moraes recuperou o debate histórico da Assembleia Constituinte para demonstrar a opção expressa do legislador constituinte em não consagrar a imprescritibilidade de forma ampla. Afirmou:

Conforme destaquei no julgamento do RE 852475/SP, em auxílio para a realização de uma interpretação equilibrada e homogênea do texto constitucional na presente hipótese, o elemento histórico é muito importante para a definição do conteúdo dessa expressão, pois, durante a Assembleia Nacional Constituinte, a redação inicial do § 4º do art. 44 equivalente ao atual § 5º do art. 37 do Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização foi elaborada da seguinte forma: A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS. Porém, quando da apresentação do Projeto de Constituição (B) da Comissão de Sistematização, foi acolhida a emenda de Plenário 2P02039-9 que excluía essa expressão dара e incisiva QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS, tendo sido, [...] expurgada do texto, conforme se verifica pela leitura de seu § 5º do art. 38 (correspondente ao atual § 5º do art. 37). Antes de ser uma decisão isolada da Assembleia Nacional Constituinte, a exclusão dessa hipótese de imprescritibilidade foi uma clara e consciente opção em privilegiar a segurança jurídica, restringindo ao máximo essas excepcionalidades que causavam grande desconforto nos debates entre os constituintes.²⁰⁸

Além do elemento histórico, a decisão ressaltou a natureza técnica do processo de tomada de contas. Enfatizou-se que o TCU não julga indivíduos, nem apura a ocorrência de dolo ou de culpa em atos de improbidade administrativa. Sua atuação consiste no “julgamento técnico das contas” e, ao se verificarem irregularidades que resultem em dano, imputa-se o débito ao responsável, visando ao ressarcimento. Como registrado no acórdão, “em que pese a importância das competências constitucionais das Cortes de Contas e a terminologia utilizada pela Constituição Federal – julgar –, não se trata de atividade jurisdicional”.²⁰⁹

Ademais, reconheceu-se que essa pretensão de ressarcimento deveria observar a prescrição quinquenal estipulada na Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal), por se tratar de crédito de dívida ativa de natureza não tributária da União.²¹⁰ A decisão também reforçou a importância da segurança jurídica. O acórdão do RE

²⁰⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 636.886/AL (Tema 899)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgamento em 20 abr. 2020, DJe 24 jun. 2020.

²⁰⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão do EDs RE 636.886/AL (Tema 899)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgamento em 20 abr. 2020, DJe 24 jun. 2020. p. 6

²¹⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo. Prescrição nos tribunais de contas: a evolução da jurisprudência e as lacunas normativas. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 95-118, p. 106.

636.886/AL destaca que "a regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal.

Como detalham Oliveira e Schiefler, a *ratio decidendi* foi a de que a sanção drástica da imprescritibilidade deveria ser reservada apenas às condutas de maior reprovabilidade, nas quais o agente atuasse com intenção manifesta de lesar o Estado.²¹¹ Com essa combinação de julgados, a arquitetura foi definida, conforme já descrito: a regra geral é a prescritibilidade do ressarcimento, e a imprescritibilidade é a exceção, aplicável somente aos casos de improbidade dolosa.

Após essa evolução jurisprudencial, observa-se que a Corte Constitucional estabeleceu distinções fundamentais entre ilícitos civis, atos de improbidade administrativa e imputações de débito decorrentes de acórdãos do TCU. Em um quadro comparativo, os avanços e os limites definidos em cada julgamento são sistematizados.

Quadro 1 – Resumo da evolução do entendimento do STF acerca da prescritibilidade nos processos de contas

Tema / RE	Ano	Contexto Fático	Tese Fixada	Resultado Prático
Tema 666 RE 669.069/MG Rel. Min. Teori Zavascki	2016	Ressarcimento por ilícito civil (acidente de trânsito)	“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”	Afirma a prescrição como regra; rompe a tese de imprescritibilidade ampla.
Tema 897 RE 852.475/SP Rel.Min. Alexandre de Moraes (red. p/ acórdão Min. Edson Fachin)	2018	Ressarcimento por ato de improbidade administrativa	“São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na LIA.”	Cria uma exceção qualificada: imprescritibilidade apenas para improbidade dolosa.
Tema 445 RE 636.553/RS Rel. Min. Gilmar Mendes	2020	Ressarcimento e controle de legalidade de atos de aposentadoria, reforma e pensão pelo TCU.	“Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas”	Afirma a incidência do prazo decadencial de 5 anos também aos Tribunais de Contas; reconhece a submissão do controle externo aos princípios da duração razoável do processo e da segurança jurídica.

²¹¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo. **Prescrição nos tribunais de contas: a evolução da jurisprudência e as lacunas normativas.** In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). Prescrição nos tribunais de contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 131.

Tema 899 RE 636.886/AL Rel. Min. Alexandre de Moraes	2020	Ressarcimento com base em acórdão do TCU	“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”	Exclui a imprescritibilidade no âmbito do TCU; aplica prazo da Lei de Execução Fiscal.
--	------	---	--	--

Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos acórdãos citados

Esse quadro evidencia que a regra geral estabelecida pelo STF é a prescritibilidade, admitida a imprescritibilidade apenas em hipóteses excepcionais, restritas aos atos dolosos de improbidade administrativa, como referido. Essa construção demonstra a opção da Corte por um modelo de responsabilização que concilia a proteção ao patrimônio público com a necessidade de estabilidade das relações jurídicas e de previsibilidade na atuação estatal.

Essa virada jurisprudencial, no entanto, não foi imediatamente assimilada pelo TCU. Essa Corte de Contas resistiu à adoção integral dos parâmetros fixados pelo STF, mantendo, em diversos julgados, a aplicação do prazo decenal e sustentando, em algumas hipóteses, a imprescritibilidade do ressarcimento. Tal desencontro entre a orientação consolidada do STF e a prática do TCU gerou relevante insegurança jurídica, prolongando as controvérsias em torno da prescrição no âmbito do controle externo.²¹²

Como observou o Min. Gilmar Mendes, em voto-vogal no julgamento do Tema 899, o fundamento consistiu em compreender a atividade de controle externo como expressão do poder de polícia administrativa, razão pela qual se deveria aplicar, por analogia, o quinquênio legal.²¹³

A evolução normativa se deu de forma gradual e culminou na Resolução TCU nº 344/22, marco regulatório que formalizou a adoção do prazo quinquenal para a pretensão punitiva e para a ressarcitória. O ato normativo estabeleceu critérios objetivos quanto ao termo inicial, às hipóteses de interrupção e à suspensão da prescrição e previu a figura da prescrição intercorrente de três anos, caso o processo permanecesse paralisado sem impulso. Ainda que não tenha eliminado todas as controvérsias interpretativas, a Resolução representou um passo importante para o

²¹² OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo. Prescrição nos tribunais de contas: a evolução da jurisprudência e as lacunas normativas. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 95-118, p. 106.

²¹³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo. Prescrição nos tribunais de contas: a evolução da jurisprudência e as lacunas normativas. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025, p. 107-109.

alinhamento institucional, ampliando a previsibilidade e a segurança jurídica no âmbito do controle externo.²¹⁴

3.4. OUTROS JULGADOS IMPORTANTES

A evolução do entendimento do STF sobre a prescrição e a responsabilização ao erário transcende os marcos estabelecidos pelos Temas de repercussão geral 445, 666, 897 e 899, consolidando uma guinada jurisprudencial, visando ao equilíbrio entre a defesa do patrimônio público com a segurança jurídica e a eficiência administrativa. Essa reinterpretação deu-se em outros julgados e posicionamentos que detalharam aspectos cruciais da atuação dos órgãos de controle, especialmente do TCU, e da responsabilização de agentes públicos.

Ainda em 2017, no MS nº 32.201/DF, Relator Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21 de março, o Supremo enfrentou a prescrição da pretensão punitiva do TCU. Afastou a tese da aplicação do prazo decenal do Código Civil e firmou a incidência da Lei nº 9.873/99 como disciplina específica do Direito Administrativo sancionador. Conforme a ementa, “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/99, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”.²¹⁵

Essa decisão é fundamental, por estabelece o prazo prescricional quinquenal para a atuação do TCU, com marcos interruptivos e com o termo inicial previstos na referida lei. Embora ela estabeleça a “data da prática do ato” como termo inicial, o STF, na ADI 5509 (Tema 445), também considera o “conhecimento do fato” pelo órgão de controle como marco inicial. Essa uniformização da legislação aplicável foi fundamental para a maior previsibilidade jurídica dos processos de controle externo.

Já no mencionado MS nº 26.210/DF, de 2008, prevaleceu a interpretação literal do art. 37, § 5º, da Constituição, segundo a qual

a prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito pela inércia de seu titular, é um princípio geral do direito. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a

²¹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo. **Prescrição nos tribunais de contas: a evolução da jurisprudência e as lacunas normativas**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 95-118, p. 109-110.

²¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 26.210/DF. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Diário da Justiça Eletrônico, 10.10.2008.

apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento.²¹⁶

Nessa linha, no AI 712.435 AgR/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 2012, reafirmou-se que “as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis (artigo 37, § 5º, da CF)”. Essa decisão ilustra a continuidade da orientação anterior, ainda vinculada à ideia de tutela irrestrita do patrimônio público.²¹⁷

A questão das múltiplas interrupções do prazo prescricional gerou intensa controvérsia e foi objeto de uma importante definição pela Segunda Turma do STF. O precedente marcante é o julgamento do referido MS nº 37.941/DF AgR em 2023.²¹⁸ Nele, o STF estabeleceu o “princípio da unicidade da interrupção prescricional”, fundamentando-se no art. 202, *caput*, do Código Civil.²¹⁹ O Tribunal entendeu que

EMENTA – STF. MS nº 37.941/DF AgR em 2023. Relator Min. Edson Fachin. Relator Acórdão Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, DJe 01/06/2023. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 2. **O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral).** 3. **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido, por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 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. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil).** 4. **Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).** 5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita,

²¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL MS 26.210/DF. DJe 10.10.2008.

²¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AI 712.435 AgR/SP. DJe 12.04.2012.

²¹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL MS 37.941-AgR/DF, DJe 1.6.2023.

²¹⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi de; REGO, Aline Paim Monteiro do. Formação das regras sobre prescrição do ressarcimento ao erário no âmbito do TCU: entre o diálogo institucional e a necessidade da edição de uma lei dedicada. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos Tribunais De Contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 210.

imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. 6. Agravo regimental provido.²²⁰ (g.n.)

Ou seja, os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada. No caso concreto desse MS 37.941 AgR, a citação para o processo de tomada de contas especial foi considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.

Foi nesse contexto que se inseriu a decisão da Rcl 68.131/TO AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 19 de agosto de 2025.²²¹ A controvérsia girava justamente em torno da aplicação da Resolução nº 344/22 do TCU, com a alegação de que o art. 2º da Lei nº 9.873/99 permitiria sucessivas interrupções do prazo. A União argumentou que a tese da unicidade contrariava frontalmente a Lei nº 9.873/99 e que a ausência de limitação expressa no texto legal permitia a multiplicidade de marcos interruptivos, especialmente porque a inércia da administração na investigação dos fatos não teria ocorrido.

A Segunda Turma do STF, acompanhando o voto do relator Min. Dias Toffoli, reafirmou a tese da unicidade da interrupção, afastando a tentativa de esvaziar os precedentes. A decisão da RCL 68.131/TO²²² representa um marco na afirmação da prescrição como garantia, impondo, ao controlador, o dever de agir com diligência desde o momento em que tem ciência dos fatos.

²²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 37.941-AgR/DF**. DJe 01/06/2023.

²²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Rcl 68.131/TO AgR** DJe 15/09/2025.

²²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Rcl 68131 AgR**. PUBLIC 15-09-2025. Agravo regimental em reclamação. Pretensão de ressarcimento ao erário. Processo administrativo. Tomada de contas especial. Prescrição quinquenal. Princípio da unicidade da interrupção prescricional. Reclamação procedente. Agravo regimental não provido. 1. Diferentemente da circunstância que justificou o afastamento da regra prescricional do art. 205 do Código Civil (prazo decenal) para se consignar a aplicação da regra do art. 1º da Lei nº 9.873/99 (prazo quinquenal) aos processos administrativos pelo princípio da especialidade, não há que se falar em aparente conflito de normas no tocante ao princípio da unicidade da interrupção prescricional (expressamente consignado no art. 202 do Código Civil). 2. A unicidade da interrupção prescricional constitui diretriz que se extrai do ordenamento jurídico nacional e instrumentaliza a norma de interpretação constitucional que eflui dos precedentes obrigatórios do STF (Temas nºs 666, 897 e 889 da Repercussão Geral), devendo a regra do art. 2º da Lei nº 9.873/99 ser interpretada a partir desse princípio. Precedentes da Primeira e da Segunda Turmas do STF. 3. Agravo regimental não provido.

4. A REAÇÃO DO CONTROLADOR: A REGULAMENTAÇÃO DA PRESCRIÇÃO PELO TCU

A análise empreendida no capítulo anterior demonstrou como o STF, no exercício de sua função como árbitro dos limites do poder estatal, estabeleceu uma nova e complexa arquitetura temporal para o sistema de controle externo. A superação do modelo da imprescritibilidade, contudo, não representa o fim do debate, mas o início de outra jornada, na qual o protagonista é o próprio órgão de controle: o TCU.

Neste momento, a pesquisa se debruça sobre a reação desse órgão à realidade jurídica imposta pelo STF. Para tanto, a análise será dividida em três momentos interligados: (i) diagnóstico da “cultura da imprescritibilidade” prevalecente no tribunal, com foco nos argumentos do Acórdão nº 1441/16, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, Plenário, sessão de 15 de junho de 2016;²²³ (ii) a edição da Resolução TCU nº 344/22, interpretada como um movimento de *backlash* institucional; (iii) análise breve da jurisprudência recente, para identificar, à luz da *Public Choice*, os efeitos práticos dessa reação, investigando a coerência interna das decisões do Tribunal após a prescritibilidade de seus processos.

A compreensão integral desses três momentos, no entanto, exige um passo atrás, qual seja: o exame da cultura organizacional do TCU, que a tornou não apenas possível, mas previsível do ponto de vista teórico.

4.1. PONTO DE PARTIDA: A CULTURA DA IMPRESCRITIBILIDADE E A RESISTÊNCIA A LIMITES EXTERNOS

Para compreender a reação do TCU à imposição de limites temporais pelo STF, é imperativo diagnosticar a cultura institucional que, por décadas, moldou sua atuação. Isso porque, o Tribunal não apenas aplicava a tese da imprescritibilidade; ele era seu principal arquiteto e defensor, tendo-a consolidado na Súmula nº 282²²⁴ e a defendido vigorosamente, sempre que oportunizado.

A aludida posição, adotada com veemência pelo TCU, também nunca foi um mero detalhe técnico, mas a expressão de uma cultura organizacional que se tem

²²³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1441/2016**. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2025.

²²⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Súmula TCU nº 282**: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

como a guardiã do erário e cuja missão não pode ser enquadrada em balizas formais. Tanto que se defende aqui, do ponto de vista da *Public Choice*, que a política - no caso, a política-judiciária - do TCU pode ser concebida como um complexo processo de troca institucional- *politics as exchange*.²²⁵ Ou seja: diferentemente do mercado, no qual as trocas são tipicamente bilaterais e mediadas por preços, a arena política envolve negociações multilaterais sobre bens coletivos e regras.

Com efeito, a análise da argumentação jurídica empregada no voto-revisor no citado Acórdão nº 1441/16²²⁶ e a análise da Resolução nº 344/22²²⁷ que será feita serão minuciosas, uma vez que se pretende revelar a natureza interna do TC, segundo os postulados daquela teoria. É dizer: tendo em vista que o "produto" da então troca institucional não é um bem privado, mas sim um acordo político-normativo sobre o exercício do poder, a alocação de barreiras de acesso à jurisdição e a definição de direitos²²⁸ por meio de acórdãos e resoluções são o produto desse acordo.

Dessa maneira, os princípios invocados, as escolhas hermenêuticas e as razões formais do TCU não são vistos, aqui, como elementos retóricos, e sim, como moeda de troca desse jogo institucional. Até mesmo por isso, a argumentação jurídica será vista como o meio pelo qual o órgão "oferta" suas preferências, buscando legitimar seus interesses institucionais, apresentando-os como a única ou a melhor interpretação do interesse público e da ordem constitucional. Busca-se, assim, desvelar as estratégias por trás da troca institucional, por meio da decodificação da

²²⁵ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. p. 22-23. Buchanan apresenta sua noção de *politics as exchange* por meio da parábola do modelo Crusoé-Friday: *The Familiar Crusoe-Friday model may be introduced for illustrative purposes, although its limitations must be fully acknowledged. Crusoe is the better fisherman; Friday the better climber of coconut palms. They will find it mutually advantageous, therefore, to specialize and to enter into exchange. Similarly, both men will recognize the advantages to be secured from constructing a fortress. Yet one fortress is sufficient for the protection of both. Hence they will find it mutually advantageous to enter into a political "exchange" and devote resources to the construction of the common good*".

²²⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1441/2016** –Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/> Acesso em: 16 set. 2025

²²⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução TCU nº 344/2022**. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/> . Acesso em: 4 out. 2025.

²²⁸ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. p.57-58. Para uma apresentação do argumento de Buchanan sobre o caráter coletivo da escolha de regras em um estágio constitucional a partir do individualismo metodológico: *The rational individual, at the stage of constitutional choice, confronts a calculus not unlike that which he must face in making his everyday economic choices. By agreeing to more inclusive rules, he is accepting the additional burden of decision-making in exchange for additional protection against adverse decisions. In moving in the opposing direction toward a less inclusive decision-making rule, the individual is trading some of his protection against external costs for a lowered cost of decision-making*".

argumentação jurídica empreendida do TCU. Permite-se, dessa forma, a verificação de uma estratégia desse órgão, que não se limita a auferir validade formal a um dispositivo qualquer, mas busca entender as escolhas valorativas e os interesses embutidos na autorregulamentação da prescrição.

Como exemplo característico desse ambiente, tem-se a preferência da instituição pela interpretação jurídica segundo a qual o poder sancionador é maximizado em detrimento da segurança jurídica. Tal interpretação geralmente é justificada como consequencialismo e revela as cláusulas da negociação que a instituição se propõe a realizar há bastante tempo: a aceitação de um poder de controle mais amplo em troca de uma suposta proteção ao erário.

Para exame desse item, será feita uma análise normativa para conectar “o porquê” da reação do TCU (seus incentivos de autopreservação) ao “como” essa reação se formaliza (através de estratégias argumentativas e das escolhas de desenho normativo). A investigação que segue, portanto, não busca apenas descrever suas regras, mas interpretar a Resolução do TCU como resultado de um cálculo institucional complexo, no qual a linguagem do Direito é o veículo para a negociação de poder.²²⁹

É por essa razão que, neste capítulo, adota-se uma posição teórica fixa: a análise econômica oferecida pela *Public Choice*, que permite situar o problema de pesquisa no âmbito da eficácia jurídica. Estuda-se o efeito do comportamento que acordos institucionais promovem em gestores públicos e em operadores do Direito para descobrir também a relação entre a norma e o mundo social.

Com isso, visa-se esboçar uma posição que alinhe os cálculos econômicos por trás de decisões políticas - mesmo que político-judiciárias – ao modo como isso é impresso em termos normativos. Supõe-se que lacunas relativas à coerência na

²²⁹A negociação dos termos de exercício do poder é aspecto caro à Teoria da Escolha Pública, na medida em que um dos seus elementos funcionais é permitir a identificação e a coibição do uso do processo político para fins meramente exploratórios: “*it seems futile to talk seriously of a “theory” of constitutions in a society other than that which is composed of free individuals—at least free in the sense that deliberate political exploitation is absent. This point will require further elaboration as we proceed, because (as later chapters will demonstrate) our analysis of decision processes reveals that certain rules will allow certain members of the group to use the structure to obtain differential advantage. However, it is precisely the recognition that the State may be used for such purposes which should prompt rational individuals to place constitutional restrictions on the use of the political process. Were it not for the properly grounded fear that political processes may be used for exploitative purposes, there would be little meaning and less purpose to constitutional restrictions*” (BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. p.18).

argumentação jurídico-normativa de um ato legal podem ser contextualizadas no escopo do *backlash* institucional, como mecanismo político-jurídico de diálogo.

Na tentativa de estruturar metodologicamente essa posição, serão verificadas as bases argumentativas que fundamentam a tese da imprescritibilidade no TCU. De início, destaca-se que essa posição encontra forte resistência desse Tribunal à Lei nº 13.655/18, que alterou a LINDB. É que tal modificação introduziu um viés mais pragmático²³⁰ e consequencialista no ordenamento²³¹, estabelecendo, entre outros, que a responsabilização pessoal de agentes públicos depende da comprovação de dolo ou de erro grosseiro.

A reação do TCU a essa disposição foi imediata e virulenta, e para essa verificação, basta a conferência de documentos internos, como o produzido por sua Consultoria Jurídica²³² e as manifestações públicas de sua Presidência.²³³ Essas chegaram a recomendar que o presidente da República vetasse o projeto de lei, sob o argumento de que as novas regras representariam um "retrocesso no combate à corrupção" e um "engessamento" da atividade de controle.

Essa oposição à LINDB é o exemplo mais claro da cultura de aversão do TCU a limites externos, seja os normativos de caráter interpretativo, como seu art. 28, seja os parâmetros jurisdicionais integrativos fixados pelo STF. A bem da verdade, em essência, a resistência a ter seu poder de responsabilização balizado por um critério de culpabilidade mais estrito (dolo ou erro grosseiro) é a mesma que o ter balizado por um critério temporal (prescrição). Na ótica do TC, ambos os movimentos são vistos como ameaças à sua capacidade de exercer o controle de forma ampla e irrestrita.

Nesse ponto, Bernardo Leite²³⁴ demonstra que a análise da jurisprudência do TCU, após a edição da LINDB, revela dificuldades contínuas de se aplicar o art. 28

²³⁰ JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, 2018.

²³¹ GABARDO, Emerson; DE SOUZA, Pablo Ademir. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 20, n. 81, p. 97–124, 2020. Disponível em: <https://revistaaec.com/>. Acesso em: 27 set. 2025.

²³² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas**. Consultoria Jurídica do TCU nos autos nº TC-012.028/2018-5. Brasília. Datado em: 20/04/2018.

²³³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Aviso nº 430 - GP/TCU ao Presidente da República**. Brasília. Datado em: 16/04/2018.

²³⁴ LEITE, Bernardo Ramos. **A responsabilização de agentes públicos segundo o art. 28 da LINDB: uma análise sistemática da jurisprudência do TCU**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021, p. 21.

em sua plenitude, denotando uma cultura institucional que tende a prevalecer sobre a norma externa.

É no cenário de um órgão cioso de suas prerrogativas e resistente a balizamentos que a reação à prescrição deve ser compreendida. A todo momento, busca-se, neste estudo, com esforço argumentativo e estudo de casos, perfilar o porquê e como o TCU ainda resiste à mudança pela prescritibilidade e ao reequilíbrio de suas prerrogativas com as garantias dos jurisdicionados.

Antes, esclarece-se que o principal intuito neste momento é expor como se estruturou internamente a narrativa em prol da tese da imprescritibilidade na Corte de Contas. Busca-se o ponto nodal em que a “visão romântica do controle”²³⁵, o “direito administrativo do medo”²³⁶ - elementos valorativos-ideológicos - e as justificativas internas do Tribunal se encontram para compor a cultura da imprescritibilidade.

Para isso, inicia-se a análise do Acórdão nº 1441/16²³⁷, proferido em sede de incidente de uniformização de jurisprudência e apontado, por Bruno Dantas e Caio Santos, como o momento em que “os ministros do TCU enfrentaram definitivamente a questão da prescrição punitiva nos temas de competência do tribunal”.²³⁸

Esse enfrentamento definitivo, no entanto, não é lido na acepção de pacificação da contenda. Como já exposto, internamente, o TCU sempre foi muito reativo em relação às decisões do STF que fixaram ou modificaram a interpretação do art. 37, § 5º da Constituição Federal. Nem mesmo a ADI nº 6421,²³⁹ transitada em julgado em 2024, o último turno do STF na “queda de braço” institucional, obteve a aquiescência dessa Corte de Contas.

Assim, a forma com que o termo “enfrentamento definitivo” é empregado pode ser visto como sinônimo de oportunidades em que o TCU, submetido a um certo nível de dialogicidade com o STF, pôde criar sínteses para fundamentar cada uma das três

²³⁵ JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública**. 2.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

²³⁶ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo Do Medo: Risco e Fuga da Responsabilização dos Agentes Públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

²³⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1441/2016**.

²³⁸ DANTAS NASCIMENTO, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. **Notas sobre a prescrição no Tribunal de Contas da União: a prescrição da pretensão punitiva do Estado nos processos de competência do TCU**. Revista Jurídica, v. 23, n. 52, e8200: 1-19, 2019. A importância na mobilização deste texto consiste em ele ter sido escrito por um dos atores institucionais do Tribunal de Contas da União, o Min. Bruno Dantas, no momento em que antecedeu (2019) sua ocupação do posto de Presidente do Tribunal (2022). Notando que a Resolução TCU nº 344/22 foi publicada em outubro de 2022, pode-se aventar como hipótese a influência da posição defendida pelo Ministro.

²³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6421 MC**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 14 set 2025.

principais teses sobre o tema da prescritibilidade: imprescritibilidade, prescrição quinquenal e prescrição decenal.²⁴⁰ Como se busca entender os sustentáculos do poder de persecução ilimitado no tempo do controle externo da União, a posição a ser analisada é a do Min. Walton Alencar, que defendeu a tese da imprescritibilidade em seu voto no Acórdão 1441/2016.²⁴¹ Na ocasião, o Ministro apresentou as bases da tese amplamente defendida pelo órgão de controle:

- I) O art. 37, § 5º, da Constituição Federal determina a reserva de lei para disposições acerca do prazo prescricional;
- II) A modalidade de reserva de lei em questão seria absoluta pela disciplina da matéria ser reservada pela Constituição à lei, e não relativa, já que a disciplina da matéria não é em parte admissível “a outra fonte diversa da lei, sob a condição de que esta indique as bases em que aquela deva produzir-se validamente”;
- III) Disposições que visassem suprir a lacuna (ou o silêncio) acerca do prazo prescricional usurpariam a competência do Congresso Nacional;
- IV) Frente a isso, não há possibilidade de mecanismos para suprir a lacuna na ausência desta lei; analogias e outros mecanismos de exegese da lei estariam fora do escopo constitucional permitido;
- V) Entendimento contrário representaria autolimitação do “indeclinável encargo constitucional de controle externo”; e, por conseguinte, enfraquecimento do controle externo, “uma vez que o próprio órgão constitucional encarregado de punir administradores, que malversaram recursos públicos, está decidindo que não vai fazê-lo (Acórdão nº 1441/16).²⁴²

Fica evidente que elas carecem de uma fundamentação empírica mais robusta do que as proposições normativas do Ministro revisor. Indicam uma visão na qual a segurança jurídica, representada por critérios temporais de prescritibilidade, equivale a um desafio à manutenção da efetividade da atividade do controlador.

Desse prisma, emergem possíveis riscos ao erário em detrimento de um posicionamento estritamente racionalizador e, por conseguinte, democratizante. Os argumentos do Min. Walton demonstram a possível existência de um “mandamento” constitucional de maximização da eficácia sancionadora do controle externo. A não

²⁴⁰ DANTAS NASCIMENTO, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. **Notas sobre a prescrição no Tribunal de Contas da União: a prescrição da pretensão punitiva do Estado nos processos de competência do TCU**. Revista Jurídica (FURB), v. 23, n. 52, e8200: 1-19, 2019.

²⁴¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1441/2016**. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2025., pp. 2-7.

²⁴² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1441/2016**. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2025., pp. 2-7.

observação desse mandamento gera uma consequência *ad torrem*²⁴³ indesejável institucionalmente, que é o enfraquecimento da atividade do controlador.

Nos argumentos do Min. Walton, vê-se que as escolhas, ratificadas pelo Plenário do TCU, parecem arraigadas a um elemento normativo - classificação da reserva legal - e um elemento fático - consequência indesejada.

Nesse sentido, dada a imprecisão estrutural com que sentenças, votos e decisões *per curiam* são muitas vezes apresentados, para fins metodológicos, vale sistematizar e condensar trechos dos argumentos do Ministro, a fim de se visualizar, empírica e mais objetivamente, seu teor. Para tanto, foi feita uma categorização do respectivo conteúdo por enfoques didáticos (quadro 2): (i) teses jurídicas, (ii) razões públicas elaboradas, (iii) princípios colidentes, (iv) condicionamentos, (v) escolhas adotadas .

Quadro 2 - Estrutura do Acórdão TCU nº 1441/2016

Itens	Conteúdo
1. Teses	“apenas lei formal poderá dispor sobre a matéria. Na falta dessa lei, não incide prescrição ao exercício do poder-dever sancionador do Tribunal, consistente na aplicação de multas a gestores faltosos, nos termos previstos na Lei 8.443/1993”.
2. Razões	<p>a) [a adoção de critérios de prescrição para o controle externo, com delineamento administrativo de regras próprias] viola[ria] o procedimento previsto no §5º do art. 37 da Constituição Federal;</p> <p>b) açambarca[ria] [as] competências inerentes às atividades do Congresso Nacional, com usurpação de sua exclusiva capacidade de decidir se e quando tais ou quais regras, atinentes à prescrição, deverão ser veiculadas;</p> <p>c) enfraquece[ria] o controle externo, uma vez que o próprio órgão constitucionalmente encarregado de punir administradores, que malversaram recursos públicos, está decidindo que não vai fazê-lo, a partir de regras de prescrição que ele próprio fixou, em analogia com outros diplomas esparsos, que a ele não se aplicam e com prazos que mudam com a composição de cada colegiado”.</p>
3. Princípios colidentes	Princípio da Separação dos Poderes e Princípio da Legalidade X Princípio da Segurança Jurídica.
4. Condicionamento	<p>“em razão da reserva legal, expressa no dispositivo constitucional, não poderia o Tribunal de Contas da União autolimitar-se, no seu indeclinável encargo constitucional de controle externo, fixando, sponte propria, parâmetros incondizentes com a legitimação institucional pela higidez do procedimento, inerente ao Estado Democrático de Direito, que respeita a Constituição e se estrutura a partir dela”.</p> <p>“A esse respeito, chamo a atenção para o risco da excessiva limitação temporal do jus puniendi do TCU, a inviabilizar, em grande parte, o poder dissuasivo com que a Carta Constitucional investiu esta Corte de Contas, exatamente para prevenir ou reprimir ilícitos administrativos afetos à sua jurisdição”.</p>

²⁴³ Consequencialismo "ad terrorem" (em latim, "para aterrorizar") refere-se a um argumento que tenta convencer alguém apelando ao medo, apresentando as consequências negativas ou "desastrosas" de não aceitar uma determinada tese.

5. Escolhas	a) Dentre as possibilidades de enquadramentos tipológicos do Art. 37, § 5º, da Constituição Federal dentre as diferentes formas de reserva de lei, escolheu-se a reserva de lei absoluta; b) Escolheu-se prevenir quanto a consequência indesejável de enfraquecimento do controle externo
-------------	---

Fonte: Elaboração própria com trechos do Acórdão 1441/2016

No que tange a esse elemento, percebe-se que sua origem advém de uma posição relativa aos princípios colidentes: o da separação dos poderes e o da legalidade x princípio da segurança jurídica. A argumentação do Ministro, implicitamente, indica que haveria uma prevalência dos dois primeiros sobre o último.

No entanto, se se observar o ordenamento jurídico como um todo coerente, verifica-se que a oposição adotada no voto é meramente aparente. Isso porque a obediência à reserva legal para a produção normativa no Congresso Nacional e o princípio da legalidade pressupõem, antes de tudo, a submissão da Administração não apenas à lei em sentido estrito, mas a todos os princípios jurídicos a ela aplicáveis. Dito de outra forma, os princípios da legalidade e da segurança jurídica não se opõem, mas se complementam em um esforço de coerência interno.

Nesse sentido, a estrutura da argumentação exhibe seu ponto mais interessante no raciocínio consequencialista do voto proferido; consequencialista, mas não nos termos da LINDB, cujos critérios da análise prognóstica se baseiam inequivocamente em parâmetros de eficiência e da relação entre meios e fins. A bem da verdade, evidencia-se um consequencialismo baseado em argumentos políticos *ad terrorem*.

Quanto ao manejo desses argumentos, considera-se o que Bruno Dantas Nascimento e Caio Santos acentuam sobre argumentações no âmbito da Corte de Contas:

argumentos de política, como a manutenção indefinida do poder sancionador do TCU por razões pragmáticas (arguidos na tese da imprescritibilidade), não podem ter lugar nessa altura do jogo, senão no momento de elaboração das normas, cuja atribuição é do Congresso Nacional.²⁴⁴

Ora, a inadequação das razões pragmáticas representa uma fragilização da estrutura persuasiva do voto, uma vez que se desvia do fundamento maior da pretensão de validade que necessariamente acompanha todo juízo consequencialista, qual seja, sua dimensão descritiva. É dizer que a mensuração da desejabilidade de

²⁴⁴ DANTAS NASCIMENTO, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. **Notas sobre a prescrição no Tribunal de Contas da União: a prescrição da pretensão punitiva do Estado nos processos de competência do TCU**. Revista Jurídica (FURB), v. 23, n. 52, e8200: 1-19, set./dez. 2019). p.17.

uma consequência é feita com base em dados empíricos comprováveis ou que, ao menos, sinalizem indícios de uma causalidade entre a decisão e o resultado que se deseja produzir ou evitar. Na mesma direção, explana Schuartz:

o componente normativo do juízo, consistente na ordenação do conjunto de consequências de acordo com critérios valorativos, poder-se-á cobrar, no máximo, a consistência interna desses critérios e, dependendo das circunstâncias, a sua compatibilização externa com normas e práticas aceitas como devidas pelos integrantes de uma comunidade jurídica particular. O espaço social para a resolução ou acomodação posterior das divergências, nesse caso, não é mais a ciência, mas a política.²⁴⁵

Isso posto, até mesmo se partíssemos de uma consideração mais benevolente, a posição normativa do Min. Walton Alencar sobre o art. 37, § 5º, em termos consequencialistas, não se sustentaria. Afinal, ele omitiu a adoção de outros critérios temporais a respeito da prescritibilidade do controle externo, o que enfraquece a função sancionadora do TCU.

Desse modo, a opção por esse viés valorativo, que basicamente consiste na manutenção da máxima capacidade de punir das Cortes de Contas, seria justificável apenas se houvesse uma disposição constitucional que sobrepujasse esse suposto valor, hierarquicamente, ao princípio da segurança jurídica, por exemplo. Como leciona Schuartz,

Sejam D1 e D2 duas alternativas de decisão que geram, respectivamente, as alocações econômica C1 e C2, e suponha-se que C1 seja mais eficiente que C2 e C2 seja mais justa do ponto de vista distributivo que C1 (para uma dada definição de justiça distributiva). Neste caso, uma eventual opção do decisor por D2 somente será irracional *erga omnes* se, segundo as normas e práticas consideradas como obrigatórias na comunidade jurídica de que é parte o decisor, ou, ainda, segundo as normas tratadas como obrigatórias pelo decisor, o valor que deveria ter orientado a sua decisão for a eficiência e não a justiça distributiva - caso em que quaisquer divergências relativas à adequação de D2 serão solucionáveis por meio de argumentos econômicos (assumindo-se que todos os dados e informações necessários a um desfecho conclusivo da discussão estarão disponíveis aos participantes da discussão).²⁴⁶

Nesse cenário, constata-se que a opção por basear seu argumento consequencialista em fatos valorativos denuncia a fragilidade hermenêutica no

²⁴⁵ SCHUARTZ, L. F. **Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 248, p. 130–158, 2008, p. 133 Disponível em: [https:// periodicos.fgv.br/](https://periodicos.fgv.br/) . Acesso em: 3 out. 2025.

²⁴⁶ SCHUARTZ, L. F. **Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 248, p. 130–158, 2008, p. 133 Disponível em: [https:// periodicos.fgv.br/](https://periodicos.fgv.br/) . Acesso em: 3 out. 2025

raciocínio de justificação. A submissão do conteúdo dos cinco itens (quadro 2) do voto do Ministro a um teste de coerência interna demonstra sua falibilidade.

Não é possível, em uma mera interpretação gramatical, que no art. 37, § 5º da Constituição Federal, ele tenha previsto a inexistência da lei sobre a qual se estruturaria a sua reserva legal absoluta.

Afirmar que, mesmo no caso de ausência da lei, “a possibilidade de incidência de prescrição da pretensão punitiva, no âmbito do controle externo, já está claramente respondida”²⁴⁷ é, na verdade, assumir uma lacuna no ordenamento jurídico. Isso, no entanto, agride o “dogma da completude”,²⁴⁸ segundo o qual se deve interpretar o Direito em seu todo. Desse modo, a Constituição Federal deva ser lida visando conferir a maior efetividade possível a suas regras e princípios.

É justamente aí que reside a maior vulnerabilidade das condições do voto-condutor: vedar a analogia. Nos termos de Fernandes,²⁴⁹ é nesses contextos que argumentos analógicos são mais fortes. A razão de ser de uma analogia se funda no desvelamento de princípios implícitos no ordenamento jurídico, porque toda interpretação jurídica racional deve pressupor um reforço de integração ao contexto normativo maior.²⁵⁰

Ao identificar o princípio utilizado para a regulação de casos análogos, pode-se desenvolver o Direito ou, como é o caso, preencher lacunas no ordenamento. Essa operação intelectual é mais relacionada ao raciocínio coerentista, pertencente a uma forma de vida em que coerência é um valor relevante para a prática do Direito.²⁵¹

Julgar, a contrassenso, que a lacuna foi desejada vai ao encontro desse raciocínio coerentista e, nesse ponto, é imperativo lembrar a lição de Carlos Lociks de Araújo:

a ausência de norma específica sobre prescrição nos processos de controle externo não obsta o uso da analogia com normas teleologicamente próximas às características do controle externo para suprir a lacuna. Norberto Bobbio bem leciona que as lacunas não

²⁴⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1441/2016**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 15 de junho de 2016, p.3.

²⁴⁸ Dogma da completude é a crença, central no positivismo jurídico, de que o ordenamento jurídico é completo e não tem lacunas, tendo sempre uma norma para regular qualquer caso. Embora as lacunas (ausência de norma para um caso) sejam inevitáveis, o sistema jurídico busca o ideal da completude, utilizando métodos de integração para preenchê-las, garantindo que o juiz sempre encontre uma solução para os litígios.

²⁴⁹ FERNANDES, Gabriel de Carvalho. **Analogia no Direito: classificação conceitual e similaridade**. 2021. Mestrado em direito – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://doi.org/>. Acesso em: 03 out. 2025. p. 73

²⁵⁰ MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the rule of law**. New York: Oxford University Press, 2005, p.47

²⁵¹ MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the rule of law**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 207.

representam a falta de uma solução, ‘mas de uma solução satisfatória’, ou, em outras palavras, não a falta de uma norma, mas a falta de uma norma *justa*, isto é, de uma norma que se desejaria que existisse, mas que não existe.²⁵²

Esse é o entendimento também compartilhado pelo Min. Luís Roberto Barroso, que rechaça a tese de que a ausência de norma específica sobre o prazo prescricional implica a tese de imprescritibilidade, devendo o intérprete buscar, no sistema normativo, a resposta através da interpretação extensiva ou analógica.²⁵³

Como se vê, a análise do voto do Min. Walton Alencar revela a essência da “cultura da imprescritibilidade” que por tanto tempo prevaleceu no TCU. Fica evidente que a tese não se sustentava apenas em uma interpretação literal do art. 37, § 5º da Constituição, mas em uma matriz argumentativa de fundo político-institucional, fundamentada em um consequencialismo *ad terrorem* e em uma deliberada recusa à adoção de mecanismos de integração do ordenamento, como a analogia. Por isso, a negação da coerência sistêmica, em favor de um suposto “mandamento de maximização” do poder de controle, demonstra que a imprescritibilidade era mais do que uma tese jurídica: “era um pilar da identidade institucional do TCU.”²⁵⁴

Segmentar a argumentação do TCU, como feito acima, leva a um pilar metodológico fundamental da *Constitutional Political Economy* de Buchanan²⁵⁵: o foco nas regras como determinantes dos resultados. Para esse autor, a análise econômica e política se torna mais poderosa quando se concentra menos nos resultados de decisões pontuais e mais na avaliação das regras institucionais. Essas, ao serem aplicadas repetidamente, geram padrões de comportamento previsíveis. A premissa é de que os resultados de qualquer processo social dependem, de forma crítica, da qualidade do *framework* institucional vigente.²⁵⁶

²⁵² ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica**. RIL Brasília, a. 52, n. 208, p. 277-301, 2015, p. 290.

²⁵³ BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. **Revista Diálogo Jurídico**, v. 1, n. 4, 2001. Disponível em: <https://livros-e-revistas.vlex.com.br/> Acesso em: 10/09/2025.

²⁵⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1441/2016. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 15 de junho de 2016.

²⁵⁵ HOLCOMBE, Randall G. Institutions and Constitutions: The Economic World of James M. Buchanan. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013, p. 17-32.

²⁵⁶ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999, p. 18. Quanto a relação entre o postulado do individualismo metodológico e a necessidade em se avaliar os frameworks institucionais, Buchanan dispõe: “*Having rejected the organic conception of the State and also the idea of class domination, we are left with a purely individualist conception of the collectivity. Collective action is viewed as the action*

Essa perspectiva justifica, metodologicamente, por que a análise que se seguirá neste capítulo dedica atenção minuciosa aos detalhes técnicos da Resolução nº 344/22. Afinal, dispositivos definidores de atos inequívocos de apuração ou que enumeram causas distintas de interrupção da prescrição não são, nessa ótica, meros detalhes processuais. São, na verdade, as engrenagens centrais das "regras do jogo" e vão determinar os resultados materiais futuros, quais sejam: a prescrição se consolidará como uma garantia efetiva e previsível para o gestor ou a prescrição será neutralizada na prática, recriando a insegurança por outros meios.

A análise crítica do desenho da norma funciona como indicativo de seus efeitos sobre o comportamento dos agentes e sobre o equilíbrio de poder no sistema de controle. Ao examinar a estrutura da Resolução - e o contexto de sua estruturação -, busca-se não apenas apontar suas conformidades ou desconformidades legais, mas principalmente avaliar se as regras ali estabelecidas são capazes de sustentar um padrão de interação que promova a segurança jurídica²⁵⁷ ou se, ao contrário, sua vagueza e complexidade institucionalizam a incerteza. É a qualidade dessas regras que definirá se a cultura da imprescritibilidade foi superada ou apenas reconfigurada.

Uma vez exposta a fragilidade hermenêutica que sustentava essa cultura, a decisão do STF, que impôs um limite temporal ao poder sancionador do TCU, representou não apenas uma derrota jurídica, mas um abalo sísmico na autoimagem da instituição. A questão que se impõe, portanto, é: como um ator institucional, historicamente resistente a balizamentos externos, reage quando um de seus pilares

of individuals when they choose to accomplish purposes collectively rather than individually, and the government is seen as nothing more than the set of processes, the machine, which allows such collective action to take place. This approach makes the State into something that is constructed by men, an artifact. Therefore, it is, by nature, subject to change, perfectible. This being so, it should be possible to make meaningful statements about whether or not particular modifications in the set of constraints called government will make things "better" or "worse." To this extent, the approach taken in this book is rationalist".

²⁵⁷ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999, p. 218. O sustento dos padrões de interação no decorrer do tempo e sua relação com a segurança jurídicas são pautadas pelo autodenominado objetivo central da teoria de Buchanan, segundo ele: *"The question that we have posed in this work concerns the possibility of extending a similar approach to political organization. Can the pursuit of individual self-interest be turned to good account in politics as well as in economics? We have tried to outline the sort of calculus that the individual must undergo when he considers this question. We have discussed the formation of organizational rules that might result from such a rational calculus. In our more rigorous analytical models we have adopted the extreme assumption that each participant in the political process tries, singlemindedly, to further his own interest, at the expense of others if this is necessary. We were able to show that, even under such an extreme behavioral assumption, something closely akin to constitutional democracy as we know it would tend to emerge from rational individual calculus. We believe that this in itself is an important proof that should assist in the construction of a genuine theory of constitutional democracy"*.

mais consolidados é fundamentalmente redefinido? A resposta novamente não poderia ser mera aquiescência.

É neste ponto que a análise se desloca da cultura que justifica a imprescritibilidade para a reação institucional que sucedeu sua queda. O vácuo deixado pela superação da antiga tese foi preenchido por um movimento de reconfiguração normativa, materializado na edição da Resolução TCU nº 344/22. O novo marco não será aqui interpretado como uma simples regulamentação, mas como um sofisticado episódio de *backlash* normativo, compreendido à luz da Teoria da Escolha Pública como uma resposta para a autonomia e a discricionariedade do órgão de controle frente à nova realidade imposta.

4.2. O IMPACTO DAS DECISÕES DO STF: DA NECESSIDADE À AÇÃO REGULATÓRIA

A cultura de resistência do TCU encontrou um limite claro: o caráter vinculante das decisões do STF em repercussão geral. Diferentemente da LINDB, uma lei sujeita a debates de interpretação, os Temas 445, 666, 897 e 899 são comandos diretos e de aplicação obrigatória, que fulminam a base jurídica da imprescritibilidade. A inércia ou a recusa em aplicá-los não era mais uma opção viável, sob pena de deslegitimação do próprio Tribunal e de insegurança jurídica para seus próprios julgados, que poderiam ser facilmente derrubados na via judicial.

Nesse novo cenário, a Teoria da Escolha Pública ajuda a entender a mudança de postura do TCU. O ator institucional, confrontado com uma nova e inescapável restrição, recalcula sua estratégia para maximizar seus interesses dentro das novas regras.

A análise da reação do Tribunal de Contas da União, nesse ponto, exige um aprofundamento metodológico que se ancora no percurso teórico de James M. Buchanan, especificamente em sua transição da *Public Choice* para a *Constitutional Political Economy*.²⁵⁸ O cerne dessa evolução teórica reside na distinção fundamental

²⁵⁸ HOLCOMBE, Randall G. Institutions and Constitutions: The Economic World of James M. Buchanan. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013. cap. 2, p. 26. A análise da transição (ou melhor, desenvolvimento) teórico de Buchanan foi bem disposta por Halcombe que explanou: “*even half a century after the first shots were fired in the public choice revolution, economists often depict the actions of government as if they are directed by an omniscient benevolent dictator, and Brennan and Buchanan (1980, 1985) are working within an alternative view of government - the view that people in government act in their own interests just as people do in the private sector. Their method of analysis is institutional and constitutional, in that they examine constitutional rules that could be designed to constrain*

entre dois níveis de escolha coletiva: o nível institucional, no qual os atores políticos e administrativos tomam decisões dentro de um conjunto de regras pré-definidas, e o nível constitucional, no qual as próprias "regras do jogo" são escolhidas e moldadas.

Para Buchanan, a análise mais reveladora não se concentra apenas em como os agentes jogam, mas em como as regras que estruturam o jogo são definidas, pois são elas que determinam os padrões de resultados a longo prazo.²⁵⁹

A importância de focar nas regras para entender os padrões de resultados a longo prazo fica mais clara com uma analogia frequentemente utilizada por Buchanan: as regras de trânsito. Se se observar um único motorista em um cruzamento, sua decisão de parar ou avançar é uma escolha de nível institucional. Pode-se avaliar se essa decisão foi boa ou ruim, mas ela diz pouco sobre a segurança e a eficiência do tráfego na cidade como um todo. A análise realmente poderosa, no nível constitucional, consiste em examinar as regras que governam todos os cruzamentos, como a presença de semáforos, placas de "Pare" ou a regra da preferência à direita. Essas são as regras que, ao serem aplicadas repetidamente por milhares de motoristas, produzem um padrão de resultado a longo prazo: um fluxo de tráfego ordenado e seguro ou um cenário de caos e acidentes.²⁶⁰

Dessa forma, a qualidade do sistema não é medida por um único resultado isolado, um único trajeto sem acidentes ou uma única colisão, mas pela previsibilidade e pela eficiência que as regras geram ao longo do tempo. Uma mudança na regra fundamental, como a decisão de instalar semáforos em todos os cruzamentos, altera drasticamente o padrão de comportamento e os resultados agregados, mesmo que as escolhas individuais dos motoristas - acelerar ou frear - permaneçam as mesmas.

government and examine institutional structures within which people can engage in economic activity for their mutual benefit".

²⁵⁹ HOLCOMBE, Randall G. *Institutions and Constitutions: The Economic World of James M. Buchanan*. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013. cap. 2, p. 22. *"Brennan and Buchanan (1985) note, 'If rules influence outcomes and if some outcomes are 'better' than other, it follows that to the extent that rules can be chosen, the study and analysis of comparative rules and institutions become proper objects of our attention.' They go on to discuss the importance of the institutional and constitutional framework - the rules - to the ability of a society to operate for the well-being of its members. This volume shows the institutional approach that Buchanan takes to public choice, that is, his constitutional approach"* (

²⁶⁰ HOLCOMBE, Randall G. *Institutions and Constitutions: The Economic World of James M. Buchanan*. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013. cap. 2, p. 18.

A *Constitutional Political Economy* convida a fazer exatamente isso: avaliar as instituições não por suas decisões pontuais, mas pela qualidade dos padrões de interação que suas regras são capazes de sustentar.²⁶¹

Sob essa ótica, a sequência de decisões do STF sobre a prescrição (Temas 445, 666, 897 e 899) deve ser compreendida como uma intervenção externa no nível constitucional do sistema de controle. O STF não decidiu um caso isolado de contas, mas alterou uma das regras fundamentais que governavam a atuação do TCU, substituindo a premissa da imprescritibilidade por uma nova restrição temporal. Na verdade, demonstrou uma redefinição das balizas que delimitam o poder da instituição, forçando-a a recalcular suas estratégias e a operar sob um novo conjunto de incentivos e custos.

A reação do TCU, materializada na edição da Resolução nº 344/22, não pode, portanto, ser interpretada como um mero ato administrativo de nível institucional - uma simples aplicação da nova jurisprudência. Pelo contrário, ela representa uma sofisticada contra-jogada no mesmo nível constitucional - estruturador de regras. Ao regulamentar a matéria, o TC teria "obedecido" à decisão do STF. No entanto, engajou-se ativamente na tarefa de reescrever as próprias regras operacionais. Foi uma escolha estratégica sobre o desenho da norma que, na prática, iria mediar o impacto da restrição externa, buscando preservar ao máximo a margem de discricionariedade e o poder sancionador que a cultura institucional do órgão considera essenciais.

Ao dissecar os dispositivos da Resolução, especialmente os que definem os marcos interruptivos da prescrição, é possível desvendar como o TCU pôde recalcular os *trade-offs* impostos pela novo parâmetro de prescritibilidade e escolheu um

²⁶¹ HOLCOMBE, Randall G. **Institutions and Constitutions: The Economic World of James M. Buchanan**. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013. cap. 2, p. 18. Esta conclusão pode ser inferida pela forma com que Buchanan apresenta seu exemplo de avaliação de regras institucionais a partir das regras de trânsito, conforme demonstra: "*Buchanan (1962: 348) notes that optimal institutions may at times produce specific results that appear nonoptimal when removed from the context of the institution, using the example of traffic signals. If a driver comes upon a red light and no other traffic is approaching the intersection, it appears suboptimal for the driver to have to stop. Yet in the larger context, where traffic signals provide order for potentially conflicting traffic, the institution provides results that enhance welfare. Thus, analyzing an individual outcome, such as the driver stopped at the light with no conflicting traffic, misrepresents the value of the institution that caused the driver to stop. Buchanan's institutional approach stands in contrast with outcome-based approach taken by a general equilibrium approach to evaluating welfare. Buchanan consistently takes a procedural view, perhaps most evident in Buchanan (1975), where outcomes are judged by the processes that produce them. An optimal institutional structure produces an optimal outcome, and the outcome can be judged by the process that produces it rather than looking at the outcome itself.*"

conjunto de regras internas que, embora formalmente aderente à decisão do Supremo, materialmente buscava perpetuar sua autonomia. É a análise dessa escolha no nível das "regras do jogo" - regras constitucionais - que permite compreender a verdadeira natureza de sua reação institucional.

Nessa perspectiva, a análise normativa dos julgados e das resoluções torna-se essencial, pois esses atos são o produto visível de um processo que Buchanan concebia como quase-mercadológico. Nesse, diferentes valores e interesses são expostos e negociados em uma arena coletiva.²⁶² As justificativas formais, os argumentos jurídicos e os princípios invocados não são apenas retóricos, mas partem de uma "troca institucional" na qual os agentes do TCU esboçam, defendem e buscam legitimar suas interpretações e interesses. A análise dessas justificativas, conseqüentemente, permite desvelar a lógica subjacente que guia a instituição na reconfiguração de seu poder, diante da imposição do STF.

É precisamente por meio desse processo que comportamentos e culturas se institucionalizam. A "cultura da imprescritibilidade" é resultado de uma estrutura de regras que tornava racional, do ponto de vista do controlador, a perpetuação de seu poder. Assim, a reação do TCU só pode ser interpretada, sob essa ótica, como uma escolha estratégica dentro de um novo conjunto de restrições. É a partir dessa escolha que se pode avaliar os *trade-offs* entre a preservação da discricionariedade do controle e a garantia da segurança jurídica, um balanço que define, em última análise, a própria racionalidade do sistema.

A edição da Resolução TCU nº 344/22 é, então, fruto que permite a análise desse processo. A ação regulatória não surgiu de uma epifania doutrinária, mas de uma necessidade pragmática. Era preciso criar um marco interno para dar um mínimo de previsibilidade à aplicação da prescrição e evitar decisões idiossincráticas em cada

²⁶² BOUDREAUX, Donald J. Constitutional Change: No Escaping Hayek. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013. cap. 6, p. 82. A relação entre ato normativo e o processo quase-mercadológico idealizado por Buchanan é detalhado por D.J Boudreaux: *"'Voice' for subjective preferences, equality of individuals, bargaining, and voluntary unanimous agreement are all central to Buchanan's description of his normatively ideal way of making constitutions. This normatively ideal way looks a great deal like the operation of private markets. It involves exchange, gains from trade, and countless individuals each weighing subjective costs and benefits. Buchanan's ideal way of making constitutions also, and importantly, features consumer sovereignty: no one is forced to be party to the bargain. No one is obliged to 'buy' until he is satisfied that the value of what he receives exceeds what he gives up in exchange. Requiring unanimous agreement, therefore, ensures that the expected benefits of the constitutional rules are indeed greater than the expected costs, all without any need for a third party to speculate about how some people's subjective benefits compare with some other people's subjective costs.*

processo. É precisamente desse movimento que surge a tentativa de reconfiguração de um poder até então estabelecido, a qual é apta a gerar uma espécie de *backlash*, já que segundo Rodrigo Valgas:

Poder é algo que qualquer instituição deseja - não apenas o TCU - e, quanto mais poder, maior a expansão da atividade de controle de influência para se interferir nas importantes questões da atividade administrativa brasileira.²⁶³

Situar o *backlash* como um conceito que emerge como descrição do fenômeno institucional de reação para manutenção do poder permite entender um pouco mais as consequências do *judicial review*. Se o *judicial review* encarna uma função contramajoritária, muitas vezes erigida sobre o legislativo, - enfraquecendo o poder de aplicar e construir a Constituição²⁶⁴ - então é possível inferir que um movimento semelhante ocorra em tribunais administrativos, sobretudo, naqueles em que havia poder discricionário, sustentado pelo hermetismo técnico das controvérsias tratadas.

É dessa equação que irrompe a possibilidade de falarmos em *backlash* sob o prisma do TCU. Inclusive, o conceito mais amplo dele refere-se a um fenômeno constatado quando uma parcela da sociedade, que teve seus interesses e opções contrariados, oferece uma resistência organizada à postura político-jurídica assumida publicamente por outro grupo.²⁶⁵ Mais especificamente, no entanto, em sua acepção restrita à natureza jurídica, entende-se o *backlash* como a “aprovação de atos normativos com pretensão de superar decisões judiciais”.²⁶⁶

A reação do TCU, observada neste novo capítulo da relação com o STF, pode ser compreendida à luz da acepção mais normativa do *backlash*²⁶⁷. A ocorrência de legislações “superadoras de jurisprudência”, via de regra, busca a produção de regras

²⁶³ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Florianópolis, 2020. 368 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2020, p. 117.

²⁶⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Constitucionalismo democrático, backlash e resposta legislativa em matéria constitucional no Brasil**. *Revista Brasileira de Direito Público* – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 40, p. 109-138, jan./mar. 2013, pp. 8-9.

²⁶⁵ BACKLASH. **Cambridge dictionary**. [S. l.]: Cambridge University Press, c2021. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org> Acesso em: 10/09/2025.

²⁶⁶ TAVARES, Marcelo Leonardo. **O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial**. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril>, p. 4.

²⁶⁷ TEODORO, Matheus; ALVES, Fernando de Brito. Democracia e efeito backlash no Judiciário: da intenção democrática aos possíveis efeitos deletérios. *Revista Meritum*, v. 17, n. 3, p. 228-241, 2022. p. 230.

jurídicas que modulem os efeitos das decisões judiciais, sem que se altere o funcionamento regular do Judiciário.

O principal lastro para essa hipótese é a identificação de um padrão historicamente posto. Quando, por exemplo, editou-se a Lei Anticorrupção, foi atribuído, à Controladoria-Geral da União (CGU), o protagonismo na celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal. Mesmo sem qualquer previsão expressa, o TCU novamente mobilizou sua máquina regulamentadora em prol da edição da IN nº 74/2015,²⁶⁸ que instituiu etapas fiscalizatórias dependentes da emissão de pronunciamentos conclusivos do Tribunal. Além disso, fixou prazos para a autoridade responsável pelo acordo encaminhar documentos relacionados às condições fiscalizatórias impostas, de modo que, em caso de descumprimento, a autoridade se submetesse à incidência de multa.

Em um ambiente de incerteza quanto ao papel fiscalizatório da entidade controladora sobre os acordos de leniência, o TCU extrapolou seu poder regulamentar para estruturar, normativamente, a ameaça ao gestor, com a finalidade de garantir que a eficácia do instrumento negocial dependa do seu pronunciamento conclusivo.²⁶⁹

É nesse contexto de práticas equivalentes aos *backlashes* normativos que emerge o marco normativo da Resolução TCU nº 344/22, revelando o desafio central na resposta da Corte de Contas. De um lado, o modelo do Estado Regulador, representado pela função reguladora do TCU, funcionalmente demanda deferência às decisões técnicas e especializadas dos agentes administrativos. De outro, o modelo constitucional de 1988 exige uma revisão judicial ampla e irrestrita de qualquer ato que possa lesar um direito.

Frente a essa tensão, o TCU vem, paulatinamente, consolidando sua posição institucional nessa área cinzenta, realizando *trade-offs* para a adequação às novas matizes da separação de poderes e de manutenção de sua discricionariedade. Para tanto, sustenta-se em sua configuração técnica em meio a um Estado com severos problemas de escassez para embasar os direitos que promete.

²⁶⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **IN 74/2015**. Dispõe sobre os acordos de leniência no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 4 out. 2025.

²⁶⁹ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/>. Acesso em: 03 out. 2025., p. 191-192.

Se, em 2008, o TCU declarou que sua missão era “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”, em 2018, esse elemento de autoidentificação (missão) foi alterado para: “aprimorar a administração público em benefício da sociedade por meio do controle externo”.²⁷⁰ Essa alteração é crucial semanticamente, desde que “assegurar” pode ter as acepções de “tornar seguro, garantir, aprovar conforme certas regras, adquirir certeza”; “aprimorar” pode ter as acepções de “aperfeiçoar, esmerar, tornear, fazer acompanhar de primor ou delicadeza, tornar mais eficaz com meios avançado e tecnologia de ponta”.²⁷¹

Percebe-se que houve: (I) transição para uma posição mais detalhista e cooperativista que (II) implica, também, uma expansão dos deveres (e poderes) do Tribunal, com o fim estratégico de “direcionar a administração pública para o interesse público, uma vez que o Estado e os governos se mostram aquém dessa tarefa”.²⁷²

Contudo, em que pese a apresentação dos resultados do relatório que diagnosticou o “apagão das canetas”, em face dos desafios presentes na relação gestor-controlador, o TCU tarda em se adaptar à nova missão institucional, sobretudo, ao não levar em conta a assimetria informacional presente entre os agentes da relação. E mais gravemente: nesse movimento, o direcionamento da administração pública para o interesse público cedeu espaço para uma persecução ainda muito lastreada no ideal assecuratório e moralizante, o que culminou em uma visão criminalizadora do administrador.²⁷³

a chamada ‘criminalização’ da administração pública também opera para a construção do ambiente de paralisia. Isso porque a possibilidade de responsabilização pessoal do gestor, até por questões meramente formais, faz com que o medo seja o principal fator considerado na tomada de decisão, sobrepondo-se, inclusive, ao interesse da coletividade.²⁷⁴

Com isso, instala-se uma controvérsia estruturada quanto ao fato de que o Brasil abraçou a estrutura institucional de um Estado Regulador, sem desenvolver

²⁷⁰ PEREIRA, G. L. M. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** 2019. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019 p. 180.

²⁷¹ DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Verbete. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/> Acesso em: 30 set. 2025.

²⁷² GRIN, Eduardo José. **Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal.** Rio de Janeiro: Ipea, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/>1p. 65.

²⁷³ LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim.** Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

²⁷⁴ LOTTA; Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim.** Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/> Acesso em: 10/09/2025.

simultaneamente uma doutrina jurídica correspondente, para mediar a relação entre esses novos agentes administrativos e um Poder Judiciário constitucionalmente empoderado.

É possível discutir se o STF seria a única instituição legítima para fixar entendimentos constitucionais, como é o caso do esposado acerca do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988. Sob a lógica de que o constitucionalismo possui, *per si*, um elemento contramajoritário, que tensiona seu também inerente elemento democrático, é coerente suscitar dúvidas: a supremacia judicial seria a única via possível? Haveria, de fato, equívoco em analisar criticamente a reação do TCU?

A resposta que se pode dar é: a reação institucional do TCU representa, sim, uma disputa legítima quanto ao sentido constitucional do art. 37, § 5º da Constituição Federal 1988. Porém, a conformidade desta reação e sua adequação ao ordenamento jurídico são passíveis de debate.

Convém ressaltar: ainda que a reação se manifeste por meio de um exercício que expande a função regulamentadora, entende-se que este grau de tensão é parte de um processo de desenvolvimento constitucional. O debate sobre a interpretação judicial não é, em si mesmo, deletério, já que, ao se aumentar o escopo deliberativo sobre determinado tema, pode-se fortalecer a legitimidade democrática da Constituição.²⁷⁵

Nesse prisma, a reação do TCU pode apresentar um diagnóstico até então menos explorado pelos próprios agentes institucionais que o compõem. Mais especificamente, vige, no Tribunal, uma cultura consolidada da imprescritibilidade. E mais genericamente, prevalece no sistema político-jurídico um mal-estar relacionado à separação dos poderes. O TCU, como “assegurador” da efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, resiste ao TCU “aprimorador” da administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.²⁷⁶

Dessa maneira, ao analisar a reação, abre-se espaço para um potencial construtivo que não deve ser ignorado nem por seus componentes nem pelos doutrinadores. Afinal, enquanto não se edita um marco legislativo capaz de

²⁷⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. Constitucionalismo democrático, backlash e resposta legislativa em matéria constitucional no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, ano 11, n. 40, p. 109-138, 2013, pp. 8-9.

²⁷⁶ PEREIRA, G. L. M. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. p. 180.

sedimentar a questão, destaca-se o papel do doutrinador como adequado teórico do sistema jurídico em relação aos desafios correntes na tensão entre mundo das normas e realidade.²⁷⁷

A regulamentação, portanto, foi uma resposta racional a múltiplos incentivos. Primeiramente, o de autopreservação institucional: ao regulamentar a matéria, o TCU demonstrou, ao sistema de justiça, que estava ciente de suas obrigações e que agia para cumpri-las, o que reforçava sua legitimidade. Em segundo lugar, o de manutenção da discricionariedade: ao ser autor da norma que detalha a aplicação da prescrição, o Tribunal poderia moldar as regras processuais - como o termo inicial e, crucialmente, os marcos interruptivos - de modo que, embora formalmente aderente à decisão do STF, fosse mais favorável à manutenção de sua capacidade de controle.

A análise crítica, a ser feita no tópico seguinte, trará as tensões entre a adequação formal à jurisprudência e a preservação material do poder de controle.

4.3. ANÁLISE CRÍTICA DA REGULAMENTAÇÃO: A RESOLUÇÃO TCU Nº 344/22

A Resolução TCU nº 344/22, embora represente a aceitação formal da prescritibilidade, é um documento que revela, em seus detalhes técnicos, uma tensão entre o dever de obediência ao STF e o desejo institucional de mitigar os efeitos da nova doutrina. A análise de seus dispositivos mais sensíveis demonstra como o TCU utilizou sua competência regulamentar para criar um regime próprio que, em pontos cruciais, se afasta do espírito da jurisprudência da Suprema Corte e do regime geral do Direito Administrativo sancionador.

Desse cenário, emerge o receio de que essa Resolução mantenha o espaço cinzento normativo que amplia a insegurança jurídica. O ponto mais controverso e que constitui o principal foco da crítica doutrinária é a disciplina das causas de interrupção da prescrição. Enquanto a legislação de referência, a Lei nº 9.873/99, prevê um rol restrito de marcos interruptivos, a Resolução do TCU, em seu art. 5º, estabelece uma lista extensa e aberta, que inclui, entre outros, "qualquer ato inequívoco de apuração do fato".

Para Araújo, antes mesmo de a controvérsia sobre a ausência de clareza dos marcos interruptivos prescricionais das ações de contas tomar as proporções que tem

²⁷⁷ ENGEL, Ricardo José. O Papel da Doutrina Jurídica: Um Enfoque Teórico Sob o Ponto de Vista da Política Jurídica. **Novos Estudos Jurídicos**, ano VI, n. 12, p. 85-94, 2001.

hoje, já se advertia quanto à importância deste instituto para o jurisdicionado. Ela reside na estabilização de uma dada expectativa de *status* jurídico por sua manutenção no tempo. Em suas palavras: “[...] tal expectativa, embora não se apoie em uma certeza positiva, induz um estado de conforto espiritual, de acomodação, no ser que vivencia a situação fática temporalmente consolidada”.²⁷⁸

Do outro lado da relação, o legitimado, para intervir nesta situação jurídica, é impedido de permanecer inerte sob pena de perder o direito de agir. Ademais, a perda permite que o longo intervalo temporal, entre o cometimento de um ilícito e o processamento dessa irregularidade, não seja utilizado em detrimento do exercício de garantias inerentes aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Nesse sentido, vê-se que a finalidade da prescrição é a estabilização das relações sociais, de modo a gerar um incentivo de confiança e legitimidade para os controlados, frente ao aplicador da lei.²⁷⁹ Tal teleologia não só representa uma manifestação mais concreta do princípio da segurança jurídica, como também visa realizar a previsão constitucional de garantia da segurança jurídica privada, que não se restringe apenas à segurança física; também inclui “a proteção da estabilidade das situações jurídicas individuais”.²⁸⁰

Estss premissas principiológicas não podem ser esquecidas, pois em um ambiente em que a fiscalização contábil, financeira e patrimonial – prevista no art. 70 da Constituição Federal – vem sendo complementada por um controle operacional – que se ocupa de avaliar a eficiência, a economicidade e a efetividade das ações administrativas – há riscos de que a assunção dessas novas atribuições seja feita à revelia de parâmetros limitadores. Riscos esses que, nos termos de Marques Neto e Palma,²⁸¹ já se materializam na realidade, desde que o novo controle expandido anda ocorrendo num “diálogo fora de esquadro”.

²⁷⁸ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 208, p. 277-301, 2015. p. 278. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 19/08/2025.

²⁷⁹ REGO, Aline Paim Monteiro do. **O Tribunal de Contas da União e a prescrição da pretensão ressarcitória**. 2023. 201 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. p. 53.

²⁸⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. **O Direito Administrativo de Punir o Tempo Leva**. In: OSORIO, Aline, Patrícia Perrone Campos Mello, BARROSO, Luna van Brussel (coord.). **Direitos E Democracia: 10 anos do Ministro Luís Roberto Barroso no STF**. Belo Horizonte: Fórum, p. 311-328, 2023. p. 317.

²⁸¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 120, p. 203-236, 2020.

Como se demonstrou nos tópicos acima, o deslocamento equivocado do diálogo institucional do TCU com seus controlados e demais instituições é explicado por um certo anacronismo, frente a sua identificação em relação à própria missão institucional. O TCU “aprimorador”, fruto da força normativa incutida nos princípios da eficiência, da segurança jurídica e outros, é atravancado pelo TCU “assegurador”, produto de cultura controladora baseada única e exclusivamente na sanção e na aferição do cumprimento de requisitos estritamente legais. Anacronicamente, busca-se a efetividade de soluções sobre novos problemas com velhas ferramentas, em uma época que requer mais Direito, conforme explica Enrique Groisman, ao se referir à “mera juridicidade da atuação estatal”, cuja “legitimação se tornou insatisfatória a partir do momento em que começou também a ser exigida a obtenção de resultados”.

Não se considera mais suficiente que os governantes não violem a lei: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, solução para os problemas de habitação e saúde. A discussão sempre se coloca em relação a quais são as políticas mais adequadas para atingir estes fins, mas não há dúvidas de que a lei deixou de ser apenas um meio para impedir a arbitrariedade para se converter em ponto de partida para uma série de atividades nas quais há uma maior margem de delegação e de discricionariedade e um crescente espaço para a técnica.²⁸²

Nessa ótica, a tentativa de minar garantias processuais daqueles submetidos a um processo sancionador não pode ser vista senão como incoerente com as tarefas impostas pelo tempo e, aparentemente, assumidas pela Corte de Contas. Francisco Campos ponderou, já em 1936, em seminal discurso no Congresso Nacional de Direito Judiciário, que o sistema jurídico, por seus elementos inerentes, é “mais refratário à mudança e o de passo mais lento no sentido das crises e das transformações”.²⁸³ Então, o ímpeto crítico é vital para evitar o risco de “tornar sensíveis [...] os vícios de anacronismo da ordem legal e sua inadequação às justificadas exigências da vida social, econômica e política da coletividade, desmoralizando a autoridade da lei e dos homens incumbidos do seu ministério”.

Em um período histórico marcado pelo direito administrativo do medo, a advertência de Francisco Campos não possui nada de anacrônica. Ao contrário, reveste-se de impressionante atualidade. Se se perpassa um “período de inquietação

²⁸² GROISMAN, Enrique. Crisis y Actualidad del Derecho Administrativo Económico. **Revista de Derecho Industrial**, v. 42, p. 894.

²⁸³ CAMPOS, Francisco. Congresso Nacional de Direito Judiciário - Discurso do Dr. Francisco Campos. **Revista Forense**, v. LXVII, n. 398, Rio de Janeiro, 1936, p. 809.

ou renovação”, então, é certo que o Direito já nasce velho, em razão das suas “pronunciadas tendências a persistir nos seus hábitos e, portanto, nos seus erros”.²⁸⁴

Por si só, Direito é tendente à resistência em relação às mudanças do tempo. E ela é agravada, no presente caso, quando ativamente se organizam estruturas normativas para contornar os esforços atualizadores. Assim, problemas atualizados pela Resolução do TCU, no que tange à consolidação de um cenário de segurança jurídica, devem ser avidamente apontados e criticados.

Com isso em vista e segundo Ana Botelho e Thiago Brito²⁸⁵, ao analisar o novo marco normativo, a vagueza e a abrangência da Resolução do TCU abrem margem para que despachos de mero expediente ou pareceres internos sejam utilizados para “zerar o cronômetro” da prescrição repetidamente. Na prática, isso descaracteriza o instituto e recria a perseguição perpétua por outros meios. A crítica é levada a nível mais agudo por Floriano Neto e Fábio Barbalho Leite²⁸⁶, que apontam a ilegalidade insuperável de dispositivos da Resolução nº 344 que, ao permitirem a interrupção por qualquer ato, aniquilam a finalidade da prescrição intercorrente e violam a razoável duração do processo

A disciplina da prescrição intercorrente, aliás, é outro ponto de grande fragilidade da norma. Embora a Resolução preveja um prazo de três anos de paralisação para sua ocorrência (art. 8º), o mesmo parágrafo único que permite a interrupção por qualquer ato de andamento esvazia essa garantia. O resultado, como aponta Thiago Aguiar²⁸⁷, é um regime muito mais gravoso ao jurisdicionado do que o parâmetro legal da Lei nº 9.873/99.

A Resolução falha na criação de mecanismos claros para a aplicação prática da complexa distinção do Tema 897 entre ilícito civil e improbidade dolosa. A norma não estabelece critérios objetivos para essa diferenciação, deixando ampla margem

²⁸⁴ CAMPOS, Francisco. Congresso Nacional de Direito Judiciário - Discurso do Dr. Francisco Campos. **Revista Forense**, v. LXVII, n. 398, Rio de Janeiro, 1936, p. 809.

²⁸⁵ BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha. **Os desacordos interpretativos do Supremo Tribunal Federal em torno da prescrição no Tribunal de Contas da União: Uma análise empírica das decisões do Supremo**. In: Prescrição nos Tribunais De Contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 220.

²⁸⁶ NETO, Floriano de Azevedo Marques; LEITE, Fábio Barbalho. **Decadência e prescrição em Tribunais de Contas: O paradigma do Tribunal de Contas da União**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Cord.). Prescrição nos Tribunais De Contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 96.

²⁸⁷ AGUIAR, Thiago Maciel. **O sistema prescricional da Resolução TCU 344/2022: Análise crítica e pontos polêmicos**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Cord.). Prescrição nos Tribunais De Contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. 2025, p. 273-274.

de discricionariedade para o julgador. Isso mantém a "zona cinzenta" de incerteza e, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, cria um forte incentivo para que o órgão de controle, na dúvida, tenda a enquadrar as irregularidades como "indícios de dolo". Com isso, invoca a exceção da imprescritibilidade, perpetuando a insegurança jurídica que a decisão do STF visava combater. A regulamentação, portanto, embora necessária, revela-se uma sofisticada peça de resistência normativa-institucional, que se adequa formalmente à nova realidade enquanto busca preservar, materialmente, o máximo de seu antigo poder.

Dessa forma, a edição da Resolução TCU nº 344/22 não encerra o debate sobre a prescritibilidade no controle externo; pelo contrário, desloca-o do campo constitucional para o da aplicação prática. Ao instituir um regime próprio com pontos de interrupção fluidos e critérios subjetivos, o TCU transferiu a disputa para o interior de cada processo administrativo. Cabe à doutrina e, principalmente, ao Judiciário, fiscalizar como esses dispositivos serão manejados na jurisprudência vindoura.

Na análise casuística dos próximos julgamentos é que se poderá medir a real distância entre a segurança jurídica, ordenada pelo STF, e a perseguição virtualmente perpétua, possibilitada pela nova norma. O *backlash* normativo foi efetivado; a reação do sistema de justiça a ele, contudo, ainda é um capítulo em aberto.

4.4. A APLICAÇÃO PRÁTICA E O CONTROLE JUDICIAL DA PRESCRIÇÃO

A análise da Resolução TCU nº 344/22 revela as tensões teóricas e as "zonas cinzentas" criadas pela regulamentação. Contudo, é na aplicação prática dessas regras que seu real impacto sobre a segurança jurídica se manifesta. A análise da jurisprudência, tanto do próprio TCU, quanto do Poder Judiciário, demonstra que as críticas da doutrina não são meras abstrações, mas problemas concretos que afetam a vida dos gestores e a própria legitimidade do controle.

A jurisprudência do TCU, após a resolução, tem refletido as ambiguidades da norma. Em diversos acórdãos, observa-se a utilização de despachos de mero expediente e de pareceres técnicos como "atos inequívocos de apuração", suficientes para interromper o prazo prescricional, confirmando o receio de que a multiplicidade de marcos interruptivos serviria para esvaziar a eficácia do instituto.

Sob essa ótica, é adequado examinar a jurisprudência recente do TCU para verificar os contornos semânticos albergados aos referidos atos inequívocos de apuração. Para tanto, realizou-se uma pesquisa no buscador usual de jurisprudência

desse Tribunal, utilizando-se os termos “prescrição” e “resolução” e “Art. 5º” e “344/2022”, restringidos os resultados aos acórdãos proferidos em plenário em razão do maior nível de colegialidade e, por consequência, maior nível deliberativo.

No entanto, antes propriamente da análise, cabem algumas ressalvas metodológicas. Para que as inferências generalizantes, feitas com base na amostra selecionada, fossem representativas, seria necessário, primeiro, dimensionar o universo amostral, saber a quantidade total de acórdãos que versassem sobre a configuração de “atos inequívocos de apuração” em um dado intervalo de tempo. Se se buscasse saber como cada Ministro decide sobre o assunto, era preciso realizar o mesmo procedimento de delimitação do espaço amostral por cada um como relator.

À primeira vista, tentou-se aplicar estes filtros e critérios, obtendo-se os seguintes resultados (quadro 3) em termos de universo amostral, no período agosto de 2024 a agosto de 2025:

Quadro 3 - Número de acórdãos relatados no plenário entre 18/08/2024 e 18/08/2025 por cada gabinete no TCU

Relator	Nº de acórdãos relatados no plenário 18/08/2024 a 18/08/2025
Min. Antonio Anastasia	28
Min. Aroldo Cedraz	24
Min. Augusto Nardes	34
Min. Augusto Sherman	19
Min. Benjamin Zymler	53
Min. Bruno Dantas	23
Min. Jhonatan de Jesus	32
Min. Jorge Oliveira	54
Min. Marcos Bemquerer	7
Min. Vital do Rêgo	16
Min. Walton Alencar Rodrigues	27
Min. Weder de Oliveira	16

Fonte: Elaboração própria

A análise jurisprudencial realizada aqui é exploratória, visando reforçar, argumentativamente, o objetivo deste trabalho e encontrar eventuais indícios de pontos de atenção a serem levados em consideração em pesquisas vindouras. Nesse prisma, entre os acórdãos encontrados no período indicado acima, buscou-se manualmente acórdãos cuja controvérsia reside no enquadramento de condutas como atos inequívocos de apuração para, então, cruzá-los com as planilhas de julgados oferecidas pela Política de Dados Abertos do TCU.

Foram extraídos, de alguns desses acórdãos, seu número, o relator, o marco inicial da prescrição, o primeiro marco interruptivo, data do primeiro marco interruptivo e número de marcos interruptivos mencionados (quadro 4). A finalidade foi verificar, à primeira vista, uma correspondência entre os prognósticos críticos acerca da Resolução TCU nº 344/22 e a jurisprudência recente do Tribunal. A intenção era saber se existiam julgados com um número expressivo de marcos interruptivos considerados, por exemplo, ou se havia julgados em que o sentido de ato inequívoco de apuração era questionado ou, até mesmo, se já era possível constatar uma ampliação semântica do enunciado jurídico em algum julgado.

Quadro 4 - O uso de marcos interruptivos em acórdãos do Acórdãos do TCU

Número Acórdãos	Relator	Marco Inicial	1º marco interruptivo	Data 1º marco interrup	No. marcos interruptivos
1607/2025	Min. Jorge Oliveira	13/07/2023	Diligências necessária para sanear os autos, dando seguimento às apurações	25/08/2023	3
1854/2025	Min. Marcos Bemquerer	18/04/2017	Instrução Técnica contendo proposta de diligência	18/06/2019	6
1349/2025	Min. Walton Alencar Rodrigues	08/09/2014	Determinação de conversão do TC Processo 015.738/2014-0 em TCE e a citação e audiência dos responsáveis	03/12/2014	15
1274/2025	Min. Jhonatan de Jesus	30/03/2010	Nota Técnica de Análise 211/2010	29/09/2010	6
1255/2025	Min. Benjamin Zymler	01/11/2022	Ofício 2023/610-397 - Notificação de Luan Gomes de Menezes	28/12/2023	8
2459/2024	Min. Augusto Sherman	19/11/2018	Determinação para instauração de TCE e realização de citações e audiências	10/7/2019	21
2446/2024	Min. Augusto Nardes	12/06/2015	Relatório conclusivo da comissão apuradora da	12/06/2015	22

			caixa das irregularidades praticadas pelo ex-empregado Carlos Aurélio de Lima Bucater		
2435/2024	Min. Walton Alencar Rodrigues	19/12/2011	Representação do Ministério Público do Rio de Janeiro (TC Processo 028.438/2014-0)	21/10/2014	6
2210/2024	Min. Weder de Oliveira	25/08/2024	Relatório do grupo de trabalho	31/10/20214	13
2095/2024	Min. Walton Alencar Rodrigues	01/06/2022	Instauração de Inquérito Policial Militar	25/07/2022	7
2085/2024	Min. Augusto Nardes	13/03/2016	Parecer Técnico 01/2019	04/06/2019	7
2008/2024	Min. Antonio Anastasia	11/01/2017	Relatório CEFRA sobre o Precatório 2301.005.30276680-7	21/03/2019	23
1866/2024	Min. Benjamin Zymler	21/11/2011	Nota Técnica	27/12/2011	32

Fonte: Elaboração própria.

Do grupo de acórdãos analisados, percebe-se que as principais disposições acerca da prescrição ordinária constam do Relatório. O assunto é inicialmente abordado desde a exposição sobre a disciplina da prescrição, com base na Resolução TCU nº 344/22. Então, passa-se à enumeração dos eventos processuais interruptores do prazo prescricional. A enumeração se dá em forma de tabela ou lista, sem um padrão estabelecido. Em certos casos, como o do Acórdão nº 2459/24,²⁸⁸ de relatoria do Min. Augusto Sherman, as informações são divididas em data da interrupção, evento interruptivo, natureza da interrupção, discriminação, responsável alcançado e localização. Em outras, como o do Acórdão nº 1274/25,²⁸⁹ de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, cita-se a conduta processual, a data e a localização no processo.

Foram observadas divergências relevantes nesta seara. O Min. Marcos Bemquerer, no Acórdão nº 1854/25²⁹⁰, por exemplo, apresenta uma “lista não exaustiva” dos marcos interruptivos, sem exposição integral de todas as condutas que poderiam interromper o prazo prescricional. A prática foi seguida pelo Min. Weder de Oliveira, no Acórdão nº 2210/24,²⁹¹ e pelo Min. Benjamin Zymler, no Acórdão nº

²⁸⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2459/24**, 2024.

²⁸⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1274/25**, 2025.

²⁹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1854/25**, 2025.

²⁹¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2210/24**, 2024.

1255/25.²⁹² Nesse aspecto, o desconhecimento sobre quais atos processuais foram considerados marcos interruptivos para o julgador torna-se prejudicial para a impugnação da defesa, já que, em um campo vasto de possibilidades de eventos processuais enquadráveis, aos olhos dos julgadores, não se sabe qual o padrão dentre eles para se fazer o juízo de distinção perante os que não se enquadram.

Vale também olhar para um ponto do Acórdão nº 1255/25, qual seja: no trecho destinado à exposição de suas razões, não há pormenorização da razão pela qual semanticamente a conduta indicada como interruptora do prazo prescricional se enquadra como ato inequívoco de apuração. O mesmo ocorre com a ausência de justificação mínima entre as medidas elencadas e o enquadramento sob o art. 5º, II, da Resolução TCU nº 344/22 no Acórdão nº 1349/25. No trecho destinado à exposição de suas razões o Ministro limita-se a tratar da prescrição em três parágrafos, a saber:

O marco inicial da prescrição é a data de 8/9/2014, quando foi concluído o relatório de auditoria objeto do TC Processo 015.738/2014-0, ocasião em que este Tribunal tomou conhecimento das irregularidades, hipótese prevista no art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/22. Em relação aos atos questionados pelo recorrente, a instrução de mérito, de 2020, e o despacho do então Relator, de 2021, configuram atos inequívocos de movimentação processual que impulsionam o feito em direção ao julgamento final, sendo, portanto, aptos a interromper a prescrição intercorrente, com base no art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022. Diante disso, concluo que não se operou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, seja principal ou intercorrente, conforme os marcos interruptivos detalhados na instrução da AudRecursos (peça 180, p. 5-7).²⁹³

O acórdão que melhor esmiuçou o raciocínio por trás do enquadramento em um ato inequívoco de apuração de fato foi o Acórdão nº 2435/24, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues. Nesse processo, a defesa alegou especificamente que a instrução realizada em março de 2020 não poderia se enquadrar como ato inequívoco de apuração, uma vez que se referiria “à mera proposta de encaminhamento para o julgamento das contas pelo TCU feita por Auditor, com aquiescência do Diretor e do Secretário daquela unidade técnica”.²⁹⁴

Nas palavras do relator, porém, o Regime Interno do TCU, por meio do seu art. 156²⁹⁵, define: “são etapas do processo a instrução, o parecer do Ministério Público e

²⁹² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1255/25**, 2025.

²⁹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1349/25**, 2025.

²⁹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº. 2345//24**, 2024.

²⁹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **RITCU**, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/RITCU_2025_a6a18744fc.pdf

o julgamento ou a apreciação”. Sendo assim, “a instrução da unidade técnica constitui-se num elemento essencial para a apuração dos fatos, sem o qual o processo não estará pronto para ser levado a julgamento/apreciação do Tribunal”.

Parece-nos, com essa explicação, que todo ato processual em meio a uma instrução é ato de apuração. À primeira vista, novamente, um problema de distinção surge como um prejuízo processual para a defesa, levantando a necessidade de buscá-lo em outros lugares que também estejam discutindo o assunto.

Ainda que não existam precedentes qualificados nesse sentido, a jurisprudência do STF oferece uma boa perspectiva do que poderia ser um critério distintivo para o enquadramento dos atos inequívocos de apuração. O MS 3819/DF²⁹⁶, Relator Min. Edson Fachin, apreciado em 2024 pela Segunda Turma, esboça na reconsideração de agravo regimental bons apontamentos para o que poderá ser um critério distintivo dos atos inequívocos de apuração:

No que tange à ocorrência dos atos inequívocos que importem apuração dos fatos, é importante consignar que a jurisprudência desta corte se orienta no sentido de que somente é possível reconhecer-se tais eventos como marcos interruptivos prescricionais quando eles traduzirem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada, e que, posteriormente tornaram-se objeto da tomada de contas especial.²⁹⁷

A jurisprudência mencionada, por sua vez, apresenta uma proposição normativa que ajuda a detalhar ainda mais o que poderia ser o ato inequívoco. Trata-se de decisão em Agravo Regimental impetrado no MS nº 32.412/RJ²⁹⁸, ementa transcrita: 2:

EMENTA – STF. MS 32.412/RJ Relator Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 15 setembro de 2022. DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. 1. Agravo interno contra decisão em que concedi a segurança, para anular o Acórdão nº 2.294/2021 do TCU, e deferi o pleito liminar para suspender os efeitos do ato coator, até o trânsito julgado da presente decisão. 2. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração

²⁹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 38191/DF**. Min. Rel. Edson Fachin. Segunda Turma. DJe 05/07/2024.

²⁹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 38191/DF AgR**. Min. Rel. Edson Fachin. Segunda Turma. DJe 05/07/2024.

²⁹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 32.412/RJ AgR**. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Segunda Turma. DJe 15/09/2022.

permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Precedentes: MS 32.201, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 35.512 e 36.067, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 3. **A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. Considerando que tal identidade inexistente na hipótese, não detecto a presença de causas interruptivas da prescrição, motivo pelo qual constato a violação de direito líquido e certo da impetrante.** 4. O papel do TCU no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo, que não pode ser desconsiderado. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (g.n.)

A análise da aplicação prática da Resolução TCU nº 344/22²⁹⁹ evidencia que o debate sobre a prescrição no controle externo se deslocou para a definição dos marcos interruptivos.

Nesse cenário de incerteza, a própria jurisprudência do STF, conforme se observa em decisões como as proferidas no citado MS nº 38.191/DF³⁰⁰, começa a fornecer indicativos e possíveis respostas para a controvérsia. Ao sinalizar que os "atos inequívocos de apuração" devem se referir a medidas que investiguem condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa, o Supremo aponta um caminho mais restritivo e garantista. Essa orientação sugere que o marco interruptivo deve ter uma conexão material com a acusação específica, oferecendo um parâmetro de maior previsibilidade e segurança jurídica para o jurisdicionado.

Em paralelo a essa delimitação conceitual pelo STF, a prática do TCU, refletida nos julgados examinados, parece seguir uma via de maior alargamento. A extensa lista de eventos processuais considerados aptos a interromper a prescrição (quadro de acórdãos) revela uma interpretação abrangente do instituto. Casos como o do Acórdão nº 2459/24³⁰¹ (21 interrupções), do Acórdão nº 2446/24³⁰² (22 interrupções) e do Acórdão nº 1866/24³⁰³ (32 marcos) ilustram como a multiplicidade de atos

²⁹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução TCU nº 344/2022**. Dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2025.

³⁰⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 38191/DF AgR**. Min. Rel. Edson Fachin. Segunda Turma. DJe 05/07/2024.

³⁰¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2459/2024** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman.. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2025.

³⁰² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2446/2024** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 18 set. 2025.

³⁰³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1866/2024** – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 18 set. 2025.

processuais, às vezes de ordem burocrática, é usada para reiniciar o prazo prescricional. Embora justificável pela dinâmica interna dos processos de controle, isso gera uma divergência prática em relação ao critério que emerge do STF.

Essa dissonância entre o esforço de delimitação do STF e a prática expansiva do TCU resulta em uma tensão que impacta diretamente a efetividade da prescrição. Quando um número considerável de atos processuais pode reiniciar o prazo, o risco de enfraquecimento do instituto se torna concreto, diluindo a previsibilidade e a estabilidade que a superação da imprescritibilidade visava garantir.

O que se observa, portanto, não é o fim do debate, mas um novo capítulo no diálogo interinstitucional. A definição dos contornos do "ato inequívoco de apuração" permanece como o ponto central a determinar se a prescrição no controle externo se consolidará como uma garantia ao jurisdicionado ou se terá seus efeitos práticos mitigados pela dinâmica processual.

4.5. NOVOS INCENTIVOS, VELHOS DESAFIOS: A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO DE UMA DOUTRINA DA DEFERÊNCIA

Ao final dessa demonstração, fica claro que a reação do TCU à imposição da prescritebilitade transcendeu a mera adaptação normativa. Este capítulo demonstrou como uma arraigada cultura da imprescritibilidade, analisada em suas bases no Acórdão nº 1441/16, serviu de substrato para um sofisticado movimento de *backlash* normativo. A edição da Resolução nº 344/22, interpretada à luz da Teoria da Escolha Pública, revelou-se o instrumento pelo qual a instituição buscou, racionalmente, preservar sua discricionariedade. A análise da jurisprudência recente confirmou como a interpretação elástica dos marcos interruptivos se tornou a principal ferramenta prática para mitigar os efeitos da decisão do STF, materializando a resistência institucional no dia a dia dos processos de controle.

Essa nova arquitetura temporal reconfigurou o cenário de incentivos. Para o gestor público, a mudança representou um avanço inegável, ao eliminar a ameaça da "persecução perpétua"; para o controlador, a prescrição impôs um claro "custo da inércia", incentivando uma atuação mais célere. No entanto, como visto, as brechas deixadas pela Resolução ainda permitem a manutenção de antigas práticas, atenuando o efeito modernizador que a prescrição deveria ter.

Nesse cenário de equilíbrio instável, e enquanto se aguarda uma solução legislativa definitiva, destaca-se a importância do papel do Poder Judiciário. A

consolidação de uma doutrina da deferência qualificada poderia servir como um contrapeso à elasticidade interpretativa do TCU. Nessa ótica, o Judiciário continuaria a respeitar o mérito técnico das decisões de controle, mas atuaria de forma mais incisiva quando houvesse violação de garantias fundamentais, como a razoável duração do processo.

O grande desafio que persiste e que se projeta para o futuro é a superação desse estado de instabilidade regulatória. A solução mais robusta, como apontado por autores como Thiago Aguiar³⁰⁴, Juliana Palma e Aline Rego³⁰⁵, seria a edição de uma lei nacional sobre a prescrição nos processos de controle externo. Tal lei, ao unificar os prazos, os marcos iniciais e, crucialmente, os marcos interruptivos de forma clara e taxativa para todos os TCs do país, retiraria a matéria do campo da regulamentação infralegal e da disputa jurisprudencial, conferindo a previsibilidade e a segurança jurídica que são, em última análise, o objetivo final do instituto da prescrição.

Enquanto a lei não surgir, o sistema permanecerá instável, marcado pela tensão entre a força dos precedentes do STF e a resiliência da cultura institucional do controle. O debate sobre a prescrição, portanto, revela um microcosmo dos grandes desafios do Estado brasileiro: equilibrar a necessária luta contra a má gestão com o respeito às garantias individuais.

A superação dessa tensão será um termômetro da maturidade das instituições e um passo fundamental para a consolidação de controles externos menos disfuncionais pautado pela eficiência, mas também pela confiança e pela busca por superação ao "direito administrativo do medo".

³⁰⁴ AGUIAR, Thiago Maciel. **O sistema prescricional da Resolução TCU 344/2022: Análise crítica e pontos polêmicos.** In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). Prescrição nos Tribunais De Contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. 2025, p. 277-278.

³⁰⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi de; REGO, Aline Paim Monteiro do. **Formação das regras sobre prescrição do ressarcimento ao erário no âmbito do TCU: entre o diálogo institucional e a necessidade da edição de uma lei dedicada.** In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). Prescrição nos tribunais de contas. Belo Horizonte: Bretas, 2025. p. 216-217.

5. CONCLUSÃO: PARA ALÉM DO ROMANTISMO, UM CONTROLE RACIONAL E RESPONSÁVEL

Ao final desta jornada investigativa, a dissertação buscou contribuir para a análise do desenho institucional do controle externo brasileiro pós-1988 ao propor um olhar mais realista – ou antirromântico – sobre o Tribunal de Contas da União quando o situa perante o seu poder expansivo sem a contrapartida de mecanismos de accountability correspondentes.

Constatou-se a existência de uma "visão romântica do controle", que idealiza o controlador como guardião infalível do interesse público, com a materialização de padrões comportamentais baseados em medo dos gestores públicos. Em meio a isso, o liame que une essa cultura do medo, de um lado, e da punição, de outro, gera um cenário de paralisia institucional, evidenciado em termos normativos pela crítica à estrutura interna dos produtos dos acordos institucionais analisados, isto é, a Resolução TCU nº 344/22 e os demais acórdãos do TCU.

Na linguagem desses produtos, que possuem uma pretensão de coerência interna, a intervenção do STF na problemática da prescrição, foco do estudo, aparece como um fortalecimento do controle. É que, em um movimento tardio e fundamental para a racionalização do sistema, reinsere-se um poder que se tornara anacrônico, nos limites da razoabilidade impostos pelo Estado Democrático de Direito.

Para consolidar esse entendimento, serão revisitados alguns pontos do trabalho, destacando-se a proposta central e os marcos teóricos que embasaram a pesquisa: a *Public Choice* e o uso instrumental da Teoria do Direito.

A perspectiva "antirromântica" que norteou a dissertação tem seus alicerces no individualismo metodológico buchiano e foi a principal ferramenta para deslocar a análise do campo estritamente dogmático, descontextualizado normativamente e que tende a presumir a neutralidade e a benevolência dos atores estatais, para um exame realista dos incentivos institucionais e seus meios de realização.

Sob essa lente, o TCU deixa de ser um guardião abstrato do "interesse público" para se revelar um ator racional, cujo comportamento agregado é moldado pelas "regras do jogo" que opera. A premissa do individualismo metodológico permitiu enxergar a instituição não como uma entidade "monolítica", mas como um conjunto de indivíduos que, como quaisquer outros, calculam custos e benefícios e buscam maximizar interesses próprios, sejam eles orçamentários, de prestígio ou de poder.

Essa mudança de perspectiva, ancorada na Escolha Pública, foi crucial para diagnosticar a origem das disfunções, mais resultados racionais de um arranjo institucional defeituoso, do que desvios morais. Contudo, para compreender a fundo a resiliência dessa cultura, a análise dos incentivos precisou ser complementada. Foi necessário dissecar a lógica interna que o Tribunal constrói para sustentar e justificar suas decisões.

Nesse ponto, a Teoria do Direito foi mobilizada como um instrumento para a análise normativa e argumentativa. Ao examinar documentos como acórdãos e votos, ferramentas da teoria da argumentação e da hermenêutica foram empregadas para desconstruir as justificativas formais da instituição – como se fez na análise do Acórdão TCU nº 1441/16 –, apontando indícios de desconformidade.

A articulação entre os dois campos teóricos, *Public Choice* e Teoria do Direito, permitiu uma análise em dupla camada: a Teoria da Escolha Pública embasa a compreensão dos caminhos que explicam por que o TCU age de determinada maneira (seus incentivos), enquanto a Teoria do Direito subsidia o entendimento de como esse órgão formaliza e justifica essas ações em linguagem jurídica (suas estratégias argumentativas). O resultado achado dessa abordagem dupla foi inequívoco: a busca por um controle máximo, longe de garantir a eficiência, produziu seu oposto, uma administração receosa e ineficiente, cujo custo da onipotência do controlador foi a paralisia do gestor.

Na demonstração da arquitetura constitucional, viu-se que o modelo de 1988, complementado pela Lei Orgânica do TCU e por uma contínua autoexpansão interpretativa, via resoluções e acórdãos, transformou o Tribunal de órgão auxiliar em um "quase-administrador". Houve a transição de um ator historicamente "tímido" para um poder de fato, robusto e politicamente assertivo, com um vasto leque de competências que conferem, a ele, a capacidade de influenciar e de moldar o mérito de políticas públicas cruciais.

Argumentou-se que este poder, combinado a um modelo de nomeação com forte componente político – no qual o Congresso Nacional e a Presidência da República exercem papel preponderante –, converteu as cadeiras do Tribunal em um "ativo" de imenso valor no jogo de coalizões partidárias. Esse desenho institucional, que fragiliza a independência e a imparcialidade, foi apresentado como sintoma inequívoco do profundo déficit de *accountability* que caracteriza o sistema de controle

brasileiro. A premissa central é de que o problema não está no controle em si, mas nas disfuncionalidades de controle.

Uma vez estabelecida a concentração e consequente exploração de poder pelo TCU sobre seus jurisdicionados, demonstrou-se como a atuação da Corte de Contas, exercida sob a égide da "visão romântica" e de uma cultura institucional punitivista, gerou o "direito administrativo do medo". Fenômenos como "burocracia defensiva" e "apagão das canetas", respaldados em pesquisas empíricas, como a da Fundação Tide Setúbal, foram apresentados não como metáforas, mas como respostas comportamentais racionais de gestores públicos a um sistema de incentivos perversos.

Nesse ambiente, a inação torna-se a estratégia de sobrevivência mais segura do que a decisão inovadora, e o formalismo excessivo, uma trincheira contra a responsabilização. A perpetuidade do poder sancionador, materializada na tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, foi identificada como o pilar jurídico que sustenta a cultura de insegurança crônica, funcionando como a "espada de Dâmocles" que justifica a paralisia.

O clímax dessa disfunção foi a batalha jurídica em torno da prescrição, na qual a tensão entre o poder ilimitado do controlador e a necessidade de segurança jurídica do controlado se manifestou de forma explícita. Uma análise cronológica da virada jurisprudencial do STF, por meio de uma sequência de julgamentos paradigmáticos em repercussão geral, sistematicamente desconstruiu a tese da imprescritibilidade.

Essa atuação foi interpretada não como ativismo, mas como um movimento de reajuste das "regras do jogo" constitucionais, na acepção teórica da visão antirromântica. Ao impor limites temporais, o STF buscou minimizar os altíssimos custos externos que a doutrina da imprescritibilidade impõe à sociedade (paralisia decisória, ineficiência, *uncertainty costs*), forçando o controlador a internalizar o custo da própria inércia. A análise superou o formalismo jurídico para revelar a disputa subjacente sobre a alocação de custos e poder. A intervenção da Corte Suprema representou um esforço de racionalização para restaurar o equilíbrio mínimo do sistema de freios e contrapesos.

O exame da reação do TCU às orientações do STF foi visto como movimento de autopreservação burocrática – previsto no modelo de Niskanen – e como manifestação do poder de grupos de interesse, na linha de Olson e Tullock. A análise

da cultura da imprescritibilidade revelou uma argumentação de fundo político-institucional, resistente a balizamentos externos.

A edição da Resolução TCU nº 344/22, mesmo formalmente cedendo à autoridade do STF, foi interpretada como um sofisticado *backlash* normativo. O TCU, agindo como o "grupo privilegiado" de Olson – coeso e organizado em seus interesses –, utiliza sua competência regulamentar para criar um regime próprio de interrupção prescricional, com marcos fluidos e numerosos que, na prática, buscam mitigar os efeitos da decisão judicial.

Essa manobra para preservar a discricionariedade e o poder de persecução pode ser lida como forma de *rent-seeking*, na qual a instituição busca manter uma "renda institucional" à custa da segurança jurídica do "grupo latente" e desorganizado dos administrados. A resistência do TCU, portanto, não foi vista mera divergência jurídica, mas como prova efetiva de relutância em se submeter a controles efetivos. Esse entendimento confirma a proposta central deste trabalho.

O desenvolvimento da pesquisa buscou oferecer contribuições. Por exemplo: a articulação do diagnóstico das disfunções do controle externo com o referencial da Teoria da Escolha Pública trouxe uma visão da problemática de pesquisa que transcende a análise dogmática tradicional, dialogando com a Teoria do Direito, com a ciência política e com a gestão pública. A pesquisa demonstra como o comportamento dos atores institucionais, longe de ser anômalo, pode ser compreendido como resposta racional aos incentivos e constrangimentos do arranjo em que operam.

No plano jurídico, a análise do caso da prescrição revelou a importância crítica de se pensar a *accountability* dos próprios controladores. A dificuldade histórica de o sistema político e judicial impor limites efetivos ao TCU expõe uma profunda "assimetria de responsabilidades": enquanto o gestor público é submetido a um escrutínio rigoroso e, até recentemente, perpétuo, o controlador opera com uma margem de discricionariedade que, na prática, o isenta dos custos de suas próprias decisões disfuncionais. O controlador não internaliza as externalidades negativas que sua atuação gera, como a paralisia de uma política pública essencial.

Como sugerem Brennan e Buchanan em *The Power to Tax*, instituições sem freios externos eficazes tendem a se comportar como "Leviatãs" institucionais. Buscam expandir continuamente seu poder e sua autoridade. O *backlash* normativo do TCU, por meio da Resolução nº 344/22, é a prova cabal dessa tendência.

Institucionalmente, a dinâmica exposta ilustra perfeitamente a tese de Mancur Olson, em *The Logic of Collective Action*: o TCU é visto como um "grupo privilegiado", pequeno em número de membros, coeso em seus interesses e altamente organizado. Ele consegue defender sua agenda institucional de forma muito mais eficaz do que a maioria difusa e desorganizada de gestores públicos e cidadãos, que suportam individualmente os custos da insegurança jurídica sem dispor de mecanismos eficientes de ação coletiva para reagir.

No plano da gestão pública, a pesquisa trouxe um diagnóstico robusto sobre os custos tangíveis da insegurança jurídica. Ao conectar a tese da imprescritibilidade com o fenômeno do "apagão das canetas" e da "burocracia defensiva", o estudo demonstrou que um controle disfuncional não é apenas um problema legal abstrato, mas uma causa empírica direta e mensurável de ineficiência administrativa.

O comportamento de um gestor para não decidir, para adiar um projeto ou para se apegar a formalismos paralisantes é, sob a ótica da Escolha Pública, uma resposta calculada aos *uncertainty costs* – custos de incerteza. Quando o risco de uma sanção futura, por um ato praticado décadas atrás, é percebido como real e imprevisível, o cálculo racional do administrador o induz a minimizar sua exposição pessoal, evitando qualquer decisão que fuja do estritamente protocolar. A pesquisa da Fundação Tide Setúbal trouxe resultados que confirmam esse pressuposto teórico.

Também houve desafios: no plano teórico, o principal foi evidenciar a notável fertilidade da aplicação de conceitos, como maximização burocrática – Niskanen –, lógica da ação coletiva – Olson –, custos de decisão e custos externos – Buchanan e Tullock – e *rent-seeking* – Tullock – para a compreensão do papel de um ator central do sistema político brasileiro. A estratégia racional de autopreservação de poder resulta de burocracias que, quando não submetidas a pressões competitivas, tendem a maximizar variáveis como orçamento, prestígio e outros.

A edição da Resolução nº 344/22, com suas regras frouxas de interrupção, é a materialização dessa lógica: um movimento para preservar a discricionariedade sancionadora, enquanto a insistência na imprescritibilidade tende a manter o poder de perseguição perpétua.

Em termos gerais, a conclusão a que se chega, com o trabalho, é que o debate sobre os limites do controle é, em essência, um debate sobre a própria saúde do sistema de freios e contrapesos. Tornar a responsabilização dos órgãos de controle um tema central – seja por meio de um controle judicial mais incisivo sobre seus atos,

seja por reformas legislativas que definam sua responsabilidade por dano decorrente de controle abusivo – é, portanto, condição indispensável para a evolução e o amadurecimento do Direito Administrativo brasileiro.

Nesse sentido, a ideia aqui defendida justifica a necessidade de reformas que, ao conferirem maior segurança e previsibilidade ao gestor honesto, não visem à impunidade, mas sim, à criação de um ambiente institucional que incentive a inovação, a assunção de riscos calculados e a coragem responsável, elementos indispensáveis a uma gestão pública efetiva.

Finalmente, em termos de sugestões, ao focar no diagnóstico das disfunções e na análise do caso da prescrição, abre-se caminho para novas investigações que não puderam ser esgotadas aqui. Apontam-se três horizontes de pesquisa promissores que aprofundam as questões aqui levantadas, demonstrando maturidade acadêmica e a vitalidade do assunto para além dos limites deste trabalho: primeiro, a transição para um modelo consensual de controle. A análise desenvolvida demonstrou que o modelo de atuação do TCU é predominantemente punitivo e adversarial, uma lógica de "jogo de soma zero" que gera altos custos de transação e incentiva comportamentos defensivos. Uma agenda de pesquisa futura, informada pela Teoria da Escolha Pública, poderia investigar sistematicamente o potencial de mecanismos de consenso – como acordos de leniência, termos de ajustamento de gestão e outras soluções negociadas – como alternativa ou complemento a esse modelo.

Segundo, o desenho de mecanismos de *accountability* para o controlador. Se a pesquisa diagnosticou um profundo déficit de responsabilização do TCU, a questão que se desdobra é eminentemente prática: como criar mecanismos eficazes para tornar os próprios membros e técnicos dos Tribunais de Contas responsáveis por erros, excessos ou abusos? Esse é um clássico problema de "principal-agente", no qual a sociedade e seus representantes – o principal – delegam poder ao controlador – o agente –, mas enfrentam severas dificuldades de monitoramento e sanção. Estudos futuros poderiam se debruçar sobre o desenho de modelos institucionais que minimizem custos de agência e riscos morais por parte do controlador, como negligência e outros.

Terceiro, a análise jurisprudencial sistemática da aplicação da prescrição. A análise exploratória da jurisprudência do TCU revelou notáveis divergências e a utilização de critérios fluidos na definição dos marcos interruptivos da prescrição. Uma agenda de pesquisa futura de grande relevância consistiria em aprofundar e

sistematizar esse desenho de pesquisa. Propõe-se, assim, um estudo de larga escala, quantitativo e qualitativo, sobre a aplicação da Resolução nº 344/22. Tal investigação permitiria verificar empiricamente se essa norma interna do TCU está gerando segurança jurídica e previsibilidade ou, ao contrário, se sua vagueza está sendo instrumentalizada para perpetuar a incerteza. Essa metodologia, ao focar na prática decisória, permitiria uma avaliação concreta do *backlash* normativo, oferecendo um diagnóstico preciso sobre a distância entre a norma e sua aplicação e fornecendo subsídios robustos para o controle judicial e para futuras propostas legislativas.

Talvez se possa dizer que essas três vertentes de pesquisa, em conjunto, formam uma agenda para aprofundar a compreensão sobre os desafios da *accountability* no Brasil, movendo o debate para além da denúncia e em direção ao desenho de soluções institucionais mais racionais e equilibradas.

Em suma, o caminho para um controle racional e responsável passa, necessariamente, pela superação da visão romântica que o concebe como um poder absoluto e benevolente. Requer o reconhecimento de que controladores, como todos os atores públicos, são movidos por incentivos e precisam de limites. A consolidação de um Estado de Direito maduro exige que a *accountability* seja uma via de mão dupla, na qual o poder de controlar seja permanentemente equilibrado pelo dever de responder.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Simone Coelho. **Origem e Evolução dos Tribunais de Contas**. XXII Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 314-337.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica**. RIL Brasília, a. 52, n. 208, p. 277-301, out./dez. 2015.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **Prescrição intercorrente no Tribunal de Contas da União**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB); CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (CNPTC); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (ABRACOM). **Nota Recomendatória Conjunta nº 02/2023: Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo**. Brasília: ATRICON, 2023

BACKLASH. In: CAMBRIDGE UNIVERSITY. **Cambridge Dictionary**. [S. l.]: Cambridge University Press, c2021. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/backlash>.

BARROSO, Luís Roberto. **A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99**. Revista Diálogo Jurídico, v. 1, n. 4, jul., 2001.

BRENNAN, G.; BROOKS, M. **Buchanan on Freedom**. In: LEE, D. R. (ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 43-63.

BOUDREAUX, Donald J. **Constitutional Change: No Escaping Hayek**. In: LEE, Dwight R. (Ed.). **Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock**. New York: Springer, 2013.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha. **Repensando o prazo prescricional aplicável a pessoas jurídicas no âmbito do Tribunal de Contas da União para os casos de fraude à licitação ou ao contrato administrativo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 284, n. 2, p. 179-215, maio/ago. 2025.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Org.). **Prescrição nos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Bretas, 2025.

BRAGA, André de Sá; AQUINO, Vanessa Reis Sampaio de. **Prescrição intercorrente: a multiplicidade de marcos interruptivos sob a perspectiva da moralidade administrativa e da segurança jurídica**. In: BOTELHO, Ana Cristina

Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). **Prescrição nos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2025. p. 509-528.

BRANDÃO, Guilherme. **A quem prestam contas os tribunais de contas? transparência, politização e governismo na accountability**. 2017. 118 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Institute of Economic Affairs, 2012.

CABRAL, Flávio Garcia. **Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988?**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.

CAMPOS, Francisco. Congresso Nacional de Direito Judiciário – **Discurso do Dr. Francisco Campos**. Revista Forense, v. LXVII, n. 398, Rio de Janeiro, ago. 1936.

CLARK, J. R.; LEE, D. R. **The Impact of The Calculus of Consent**. In: LEE, D. R. (ed.). *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 1-16.

COMENTTO. **Calculadora de Amostra**. Disponível em: <https://www.comentto.com/calculadora-de-amostra>. Acesso em: 17 set. 2025.

CRUZ, Alcir Moreno da; BORGES, Mauro. **Responsabilização no TCU e dosimetria: teoria do risco inerente e proposta de sistematização**. Consultor Jurídico, 25 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-25/responsabilizacao-no-tcu-e-dosimetria-teoria-do-risco-inerente-e-proposta-de-sistematizacao/>. Acesso em: 3 out. 2025.

DANTAS NASCIMENTO, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. **Notas sobre a prescrição no Tribunal de Contas da União: a prescrição da pretensão punitiva do Estado nos processos de competência do TCU**. Revista Jurídica (FURB), v. 23, n. 52, e8200: 1-19, set./dez. 2019.

DE PALMA, Juliana; ROSILHO, André. **Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB**. v. 13 n. 23 (2021): Revista da CGU, 23, jan-jun/2021.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. 1. ed. São Paulo: Singular, 2020.

ENGEL, Ricardo José. **O Papel da Doutrina Jurídica: Um Enfoque Teórico Sob o Ponto de Vista da Política Jurídica**. Novos Estudos Jurídicos, Ano VI, n. 12, p. 85-94, abr./2001.

FERNANDES, Gabriel de Carvalho. **Analogia no Direito: classificação conceitual e similaridade**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GABARDO, Emerson; DE SOUZA, Pablo Ademir. **O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 20, n. 81, p. 97-124, 2020.

GRIN, Eduardo José. **Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

GWARTNEY, J. **The Public Choice Revolution and Principles of Economics Texts**. In: LEE, D. R. (ed.). *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 185-194.

HOLCOMBE, Randall G. **Institutions and Constitutions: The Economic World of James M. Buchanan**. In: LEE, Dwight R. (Ed.). *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. New York: Springer, 2013.

JESUS, Ricardo Antônio Rezende de; MARTINS, Argemir Cardoso Moreira; ROESLER, Cláudia Rosane. **A noção de coerência na teoria da argumentação jurídica de Neil MacCormick: caracterização, limitações, possibilidades**. Revista Novos Estudos Jurídicos. São Paulo: v. 16, n. 2, p. 207-221, mai./ago. 2011.

JORDÃO, Eduardo. **Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

JORDÃO, Eduardo. **A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador?** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 209-230, out./dez. 2014.

JORDÃO, Eduardo. **Estudos Antirromânticos sobre Controle da administração pública**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

JURUENA, Cynthia Gruending. **Accountability**. In: *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro* / organizado por Roberta Simões Nascimento, Renan Guedes Sobreira e Erick Kiyoshi Nakamura - São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

LEITE, Bernardo Ramos. **A responsabilização de agentes públicos segundo o art. 28 da LINDB: uma análise sistemática da jurisprudência do TCU**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso – FGV DIREITO RIO, Rio de Janeiro, 2021.

LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera. **O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the rule of law**. New York: Oxford University Press, 2005.

MAGLIANO, Isabela Mendes. **O entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre a prescrição: prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas**. 2022. Artigo Científico – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2022

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Diálogos fora de esquadro: o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 120, p. 203-236, jan./jun. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MOURÃO, Licurgo. **Prescrição e decadência: emanções do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 71, n. 2, ano XXVII. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Junho, 2009.

NETO, Giuseppe Giamundo. **O devido processo legal no exercício das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas: exame das garantias concretizadoras e contribuições da nova LINDB e do CPC/2015 para o seu aperfeiçoamento**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

PEIXOTO, Fabiano Hatmann. **Análise da argumentação jurídica em decisão judicial: desenvolvimento e aplicação de modelo analítico-sintético**. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 13, n. 3, p. 206-222, Set.-Dez., 2017.

PEREIRA, G. L. M. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

PESSOA, Robertsonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. **Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias**. Revista de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 104, p. 11-30, abr./jun. 2023.

PINHEIRO, Hendrick; CALIL, Ana Luiza. **Prescrição intercorrente da pretensão punitiva e os limites do poder regulamentar do Tribunal de Contas da União**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). Prescrição nos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Del Rey, 2025.

PUCCIONI, Felipe Galvão. **Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021.

REGO, Aline Paim Monteiro do. **O Tribunal de Contas da União e a prescrição da pretensão ressarcitória**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

SCHUARTZ, L. F. **Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem**. Revista de Direito Administrativo, v. 248, p. 130-158, 2008.

SHUGHART II, W. F. **James Buchanan and Gordon Tullock: A Half-Century On**. In: LEE, D. R. (ed.). Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 101-123.

SIMMONS, R. T. **Public Choice and Public Life**. In: LEE, D. R. (ed.). Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock. New York: Springer Science+Business Media, 2013. p. 223-236.

SOUZA, Fabiana de Castro; RODRIGUES, Vivian Fróes Fiuza. **Termos iniciais e causas interruptivas da prescrição no TCU: uma solução viável entre a jurisprudência do STF e os normativos do TCU**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). Prescrição nos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Del Rey, 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Direito Administrativo de Punir o Tempo Leva**. In: OSORIO, Aline; MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luna van Brussel (coord.). Direitos e democracia: 10 anos do Ministro Luís Roberto Barroso no STF. Belo Horizonte: Fórum, p. 311-328, 2023.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022.

TEODORO, Matheus; ALVES, Fernando de Brito. **Democracia e efeito backlash no Judiciário: da intenção democrática aos possíveis efeitos deletérios**. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 228-241, 2022.

VIEIRA, Vânia. **O novo regime de prescrição administrativa e seus impactos no ressarcimento ao erário federal: análise das transformações promovidas pela regulamentação da AGU**. In: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes; BRITO, Thiago da Cunha (Coord.). Prescrição nos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Del Rey, 2025. p. 361-387.

VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. **O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas**. Revista de Direito e Atualidades, [S. l.], v. 2, n. 4, 2022.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **Constitucionalismo democrático, backlash e resposta legislativa em matéria constitucional no Brasil**. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 40, p. 109-138, jan./mar. 2013.

ANEXO 1 – LEIS, NORMATIVOS E JURISPRUDÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 3 out. 2025.

Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm .

Lei nº 8.443. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm . Acesso em: 3 out. 2025.

Lei nº 9.873/99. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela administração pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509.** Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, julgamento em 11 de nov. de 2021, Diário da Justiça Eletrônico, 23 de fev. de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4972868> . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, julgamento em 11 mar. 2024, Diário da Justiça Eletrônico, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207> . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 37941.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgamento em 13 de abr. 2023, Diário da Justiça Eletrônico, 01 de jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6191603> . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **RE 636.553/RS (Tema 445).** Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgamento em 19 fev. 2020. DJe 26 mai. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?class_eProcesso=RE&incidente=4043019&numeroProcesso=636553&numeroTema=445 . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **RE 669.069/MG (Tema 666).** Relator: Min. Teori Zavascki. Plenário, julgamento em 3 fev. 2016, DJe 28 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4189164> . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **RE 852.475/SP (Tema 897).** Relator: Min. Alexandre de Moraes; relator para acórdão: Min. Edson Fachin. Plenário, julgamento em 8 set. 2018,

DJe 25 mar. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950> . Acesso em: 3 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal. **RE 636.886/AL (Tema 899)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgamento em 20 abr. 2020, DJe 24 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531> . Acesso em: 3 out. 2025.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1441/2016 – Plenário**. Processo nº TC 030.916/2015-7. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 15 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2025.

Tribunal de Contas da União. **IN 74/2015**. Dispõe sobre os acordos de leniência no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 4 out. 2025.

Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 344/2022**. Dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 4 out. 2025.