



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Mestrado Profissional em Direito (PMDP)

SANDRA MIRANDA DOS SANTOS

A JUDICIALIZAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E
PUNITIVA DO TCU NO STF

BRASÍLIA
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO (PMDP)

SANDRA MIRANDA DOS SANTOS

A JUDICIALIZAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E
PUNITIVA DO TCU NO STF

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa Regulação e Políticas Públicas.

Orientador: Professor Doutor André
Macedo de Oliveira

BRASÍLIA
2025

SANDRA MIRANDA DOS SANTOS

A JUDICIALIZAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E
PUNITIVA DO TCU NO STF

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa Regulação e Políticas Públicas.

Aprovado em: 2 de dezembro de 2025.

Prof. Dr. André Macedo de Oliveira
Orientador

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa
Membro interno.

Prof. Dr. Marcus Vinicius Kiyoshi Onodera
Membro externo

RESUMO

O estudo se propõe a analisar as decisões finais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança impetrados contra acórdãos do Tribunal de Contas da União, nos quais determina-se o ressarcimento ou aplica-se sanção, ou ambos. O objetivo é compreender se as decisões da Suprema Corte, no tocante à prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, têm assegurado e em que medida a responsabilização de agentes públicos e privados na defesa do patrimônio público, sem violar a segurança jurídica. A pesquisa revelou uma divisão quase equitativa entre as decisões concessivas (49,46%) e denegatórias da segurança (50,54%), bem como demonstrou a divergência existente nos pronunciamentos dos Ministros, principalmente no tocante à fixação do termo inicial e à interrupção do prazo prescricional. Ao término da pesquisa, são apresentadas 3 propostas: a edição de norma legal específica pelo Poder Legislativo, que regulamente a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União; o julgamento da matéria pelo Plenário do STF, a fim de consolidar entendimento claro que possa orientar o regime prescricional do TCU; e a constituição, pelo órgão de controle federal, de grupo de trabalho destinado a avaliar o tempo de apuração dos fatos no exercício do controle externo.

Palavras-chave: Prescrição de pretensões; Tribunal de Contas da União; Supremo Tribunal Federal; responsabilização de agentes públicos; segurança jurídica.

ABSTRACT

The study examines the interpretation given by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) to the rules governing the statutes of limitations for compensatory and punitive claims brought by the Federal Court of Accounts (TCU) in the context of writs of mandamus. The research covers the Court's jurisprudential developments between February 3, 2016, the date of the judgment in Extraordinary Appeal No. 669,069, which recognized the applicability of limitation periods to actions for the reparation of damages to the Public Treasury arising from civil wrongdoing, and May 31, 2025. It investigates the positions adopted by the reporting Justices and the Court's Panels, seeking to identify shifts in legal interpretation and their impact on the TCU's actions. The objective is to assess whether administrative oversight has been conducted in a manner that reconciles the accountability of public agents with legal certainty.

Keywords: Prescription of claims; Federal Court of Accounts; Supreme Federal Court; accountability of public agents; legal certainty.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a André Luiz, companheiro de vida há mais de 3 décadas, pelo estímulo constante e pelo amparo irrestrito ao longo desta jornada acadêmica. Sua confiança em minha capacidade de enfrentar este desafio e sua decisão em prover, diariamente, as condições necessárias para a concretização deste projeto foram decisivas. À sua presença serena, ao apoio generoso e à compreensão das inevitáveis ausências, expresso minha mais profunda gratidão e o meu amor.

Aos meus filhos e à minha mãe, minha admiração e reconhecimento pelo incentivo constante e pela sensibilidade com que acolheram os momentos de ausência.

Ao meu orientador, agradeço pela firmeza e gentileza com que guiou este trabalho, bem como por conduzir com muita paciência a elaboração desta dissertação. Sua orientação foi essencial para que este trabalho adquirisse forma.

Aos colegas de trabalho, registro meu agradecimento pela colaboração na coleta de dados e na obtenção de materiais imprescindíveis à pesquisa.

Aos colegas do mestrado, que me lembraram do espírito acadêmico dos tempos de outrora, expresso minha sincera gratidão pela convivência.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de algum modo, contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. A cada uma delas, meu muito obrigada.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.1 FUNDAMENTOS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.2 A NATUREZA JURÍDICA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	15
2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ORIGEM, COMPETÊNCIAS E CONTROVÉRSIAS	19
2.3.1 A prestação de contas como pilar do controle externo	23
2.3.2 Tomada de contas especial (TCE): responsabilização e punição no âmbito do Tribunal de Contas da União	25
3 A PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	31
3.1 PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO: O TEMPO E SUA INFLUÊNCIA NAS RELAÇÕES JURÍDICAS.....	34
3.2 PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E PUNITIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	37
4 A CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA NO CONTROLE JUDICIAL, PELO STF, DAS DECISÕES DO TCU SOBRE A PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO EM MANDADOS DE SEGURANÇA.....	44
4.1 A PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA NO STF E SEUS REFLEXOS NOS MANDADOS DE SEGURANÇA CONTRA ATOS DO TCU: INFLUÊNCIA DE TESES DE REPERCUSSÃO GERAL E DE AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE.....	45
4.1.1 A prescritibilidade das ações de reparação de danos decorrentes de ilícito civil (RE 669.069 - Tema n. 666 da repercussão geral)	45
4.1.2 A imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em ato doloso de improbidade administrativa (RE 852.475 -Tema n. 897 da repercussão geral)	46
4.1.3 A fixação do prazo quinquenal para o julgamento dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo TCU (RE 636.553 -Tema n. 445 da repercussão geral)	47
4.1.4 A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário reconhecida em decisões do TCU (RE 636.886 -Tema n. 899 da repercussão geral)	48
4.1.5 A fixação do termo inicial da contagem do prazo prescricional (ADI 5.509).....	50
4.2 A IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES DO TCU POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA NO STF	52
5 ANÁLISE EMPÍRICA DOS MANDADOS DE SEGURANÇA IMPETRADOS CONTRA ATOS DO TCU: CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E PROBLEMAS NO TOCANTE À PRESCRIÇÃO	54
5.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETIVO E PERCURSO METODOLÓGICO	55
5.2 PRETENSÃO REPARATÓRIA: PRESCRITIBILIDADE, PRAZO, TERMO INICIAL E INTERRUPÇÃO	65

5.2.1 Prescritibilidade da pretensão ressarcitória e prazo aplicável	65
5.2.2 Termo inicial da prescrição da pretensão de ressarcimento.....	66
5.2.3 Interrupção do prazo prescricional da pretensão de devolução de valores	67
5.3 PRETENSÃO PUNITIVA: PRESCRITIBILIDADE, PRAZO, TERMO INICIAL E INTERRUPÇÃO .	68
5.3.1 Termo inicial da prescrição da pretensão sancionatória	69
5.3.2 Interrupção do prazo prescricional da pretensão sancionatória.....	70
5.4 PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E PUNITIVA: PRESCRITIBILIDADE, PRAZO, TERMO INICIAL E INTERRUPÇÃO	70
5.4.1 Prescritibilidade da pretensão ressarcitória e punitiva e prazo aplicável	71
5.4.2 Termo inicial da prescrição da pretensão ressarcitória e sancionatória	72
5.4.3 Interrupção do prazo prescricional das pretensões ressarcitória e sancionatória	73
5.5 PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA E SANCIONATÓRIA DO TCU NO ENTENDIMENTO DOS MINISTROS DO STF.....	75
5.6 PADRÕES DECISÓRIOS DAS TURMAS DO STF SOBRE A PRETENSÃO SANCIONATÓRIA E RESSARCITÓRIA DO TCU	82
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

A prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a posterior judicialização da matéria perante o Supremo Tribunal Federal (STF), constituem tema de elevada complexidade e relevância no cenário jurídico-administrativo brasileiro. A interação entre essas instituições, seus mecanismos de controle e a segurança jurídica tem suscitado inúmeros debates acadêmicos e jurisprudenciais, especialmente no tocante aos limites temporais da responsabilização, com ênfase na fixação do prazo, do termo inicial e da interrupção da prescrição.

Nesse contexto, a importância da matéria decorre do papel que o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal exercem, direta ou indiretamente, na proteção do patrimônio público, na responsabilização daqueles que, seja na condição de agentes públicos ou de particulares, tenham contribuído para a aplicação irregular de recursos públicos, na observância da legalidade e da eficiência dos atos administrativos e na proteção do direito dos administrados, principalmente na promoção da segurança jurídica. Trata-se, portanto, de um campo em que se entrelaçam valores por vezes distintos, exigindo constante ponderação.

O Tribunal de Contas da União, órgão essencial do sistema de controle externo da Administração Pública Federal, exerce diversas funções, dentre as quais se destacam a fiscalização da gestão financeira, orçamentária e patrimonial, o julgamento das contas de administradores e a determinação de pagamento, bem como a aplicação de sanções a agentes públicos e privados, causadores de danos ao patrimônio público¹. Essas atribuições expressam o poder-dever estatal de assegurar a correta aplicação de recursos, mas exigem, ao mesmo tempo, limites que coíbam arbitrariedades, a perpetuação de litígios e a insegurança jurídica dos administrados.

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal, cuja função principal é a guarda da Constituição Federal, conjuga-a ao papel de uniformizar a interpretação do direito nos casos que lhe são submetidos.

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional: Atual*. até a EC 115/2022. São Paulo: Atlas, 2022. p. 508-510.

Sob essa perspectiva, a discussão acerca da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União e da forma como tem sido interpretada pelo Supremo Tribunal Federal ultrapassa o plano técnico e institucional. Trata-se de tema que repercute diretamente na forma como o Estado exerce o controle sobre a Administração Pública, seja para assegurar a regularidade dos atos administrativos, seja para viabilizar o ressarcimento de danos ao erário. A indefinição quanto aos prazos e aos contornos da responsabilização administrativa contribui para o agravamento da insegurança jurídica, comprometendo a confiança dos administrados e a previsibilidade das decisões proferidas pelos órgãos de controle.

Compreender os critérios que o STF tem adotado na delimitação da atuação do TCU é, pois, essencial para entender de que modo o Estado busca compatibilizar o poder-dever de sancionar e determinar a reparação com a garantia da estabilidade e segurança nas relações jurídicas.

Nesse contexto, a prescrição tem grande importância, uma vez que estabelece os limites temporais para o exercício de pretensões, inclusive as ressarcitórias e sancionadoras do Tribunal de Contas da União. A fixação do prazo, a definição do termo inicial e a identificação das hipóteses de interrupção do prazo prescricional podem influenciar diretamente a efetividade do controle externo exercido pelo TCU e a segurança jurídica dos administrados, traduzida na estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas, permitindo que os indivíduos e o Estado ajam com confiança, sabendo quais serão as consequências de seus atos.

A análise da impetração de mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal contra atos do Tribunal de Contas da União, associada à vivência prática da pesquisadora como assessora de Ministro naquela Corte, revela a existência de tensões institucionais entre os 2 órgãos, decorrentes de divergências interpretativas acerca da prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas do TCU.

Diante desse cenário, formula-se a seguinte pergunta que orienta a presente investigação: o controle da Administração Pública, exercido pelo Tribunal de Contas da União e interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, no tocante à prescrição da pretensão de ressarcimento e de aplicação de sanções, tem assegurado a responsabilização de agentes públicos e privados na defesa do patrimônio público e a segurança jurídica?

Para responder a essa indagação, será realizada uma pesquisa documental qualitativa, centrada na análise de mandados de segurança com

julgamento de mérito definitivo no Supremo Tribunal Federal contra acórdãos do Tribunal de Contas da União, que tenham determinado o ressarcimento de valores, a imposição de sanções ou ambas as medidas. O recorte incidirá sobre as decisões que envolvam controvérsias relativas à prescrição, com o objetivo de examinar o conteúdo jurídico desses pronunciamentos.

O raciocínio adota método hipotético-dedutivo, com base na análise de decisões do Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança contra acórdãos do Tribunal de Contas da União, buscando verificar se a jurisprudência produz um padrão interpretativo consistente sobre o prazo e os marcos prescricionais aplicáveis ao TCU.

Para tanto, a pesquisa concentra-se no período compreendido entre 3 de fevereiro de 2016 e 31 de maio de 2025. O marco inicial corresponde ao julgamento do RE 669.069 (Tema n. 666 da repercussão geral), no qual o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. Embora o precedente não tenha versado diretamente sobre as pretensões ressarcitórias e sancionatórias do TCU, sinalizou uma mudança interpretativa na jurisprudência do STF quanto à incidência dos efeitos do tempo sobre a prescrição no Direito Administrativo e, em consequência, na atuação do Tribunal de Contas da União. O marco final, por sua vez, corresponde à data de encerramento da coleta de dados, para ser iniciada a análise e a redação do trabalho.

O presente estudo tem início com a exposição do sistema de controle da Administração Pública, com ênfase no exercido pelo Tribunal de Contas da União. Na sequência, serão abordados os efeitos do decurso do tempo nas relações jurídicas, no âmbito do Direito Administrativo, com destaque para a prescrição aplicável aos atos do TCU em sede de tomada de contas especial. Por fim, serão analisados precedentes do Supremo Tribunal Federal, os quais, embora não enfrentem diretamente a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória do TCU, têm influenciado a construção jurisprudencial sobre o tema.

A seguir, serão examinadas as decisões proferidas nos processos obtidos na pesquisa, de forma que possibilite a coleta de dados, os quais serão organizados quanto à medida impugnada na ação mandamental (determinação de ressarcimento ou aplicação de sanção ou ambas), ao prazo prescricional e à sua natureza (prescritível ou imprescritível), à fixação do termo inicial, à possibilidade de interrupção e aos fundamentos adotados em cada caso. Será igualmente registrado se a

prescrição foi reconhecida ou afastada pelo Supremo Tribunal Federal, bem como os posicionamentos adotados pelos Ministros e pelas Turmas no julgamento dos mandados de segurança.

Na sequência, serão apresentados os resultados qualitativos da pesquisa, e buscar-se-á extrair conclusões que permitam avaliar em que medida o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União tem se revelado efetivo.

Na elaboração das considerações finais, parte-se da hipótese de que, embora essencial para a proteção da legalidade administrativa e do patrimônio público, o controle exercido pelo Tribunal de Contas deve respeitar balizas da segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas.

Nas hipóteses de denegação da ordem, será considerada a possibilidade de que tenha havido atuação eficaz do TCU na tutela do patrimônio público. Já nos casos de concessão, por outro lado, examinar-se-á se a decisão judicial refletiu a prevalência da segurança jurídica.

Por meio da análise proposta, será possível identificar se, e de que maneira, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos mandados de segurança contra atos do Tribunal de Contas da União tem influenciado a conformação dos prazos prescricionais aplicáveis às pretensões ressarcitórias e punitivas do TCU.

2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando que o presente estudo se propõe a examinar os limites e os contornos da atuação do Tribunal de Contas da União, sob a perspectiva da prescrição administrativa e do controle judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal, este capítulo traça um panorama do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública, culminando na análise da atuação do TCU na efetivação das pretensões ressarcitórias e punitivas.

Essa abordagem proporciona uma visão introdutória das bases conceituais, do arcabouço normativo e das funções institucionais do TCU, elementos essenciais à discussão que será aprofundada nos capítulos subsequentes.

2.1 FUNDAMENTOS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública compreende um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos voltados à fiscalização e à revisão da atividade estatal em todas as esferas de Poder², com o propósito de assegurar a observância dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade. Em determinadas circunstâncias, esse controle pode alcançar também o mérito administrativo dos atos administrativos³.

Mais do que uma ferramenta técnica de verificação da conformidade dos atos, o controle representa uma garantia institucional, tanto para os administrados quanto para a própria Administração. Ao possibilitar o monitoramento da gestão pública, favorece a identificação de irregularidades, correção de desvios e o aprimoramento contínuo da atividade estatal. Sua efetividade contribui para a promoção da transparência, o fortalecimento da legitimidade democrática e previne

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 971-973.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 829.

consequências indesejáveis, como a aplicação indevida e desperdício de recursos públicos, a ineficiência e a corrupção^{4,5}.

Embora a doutrina clássica apresente diversas divisões do controle da Administração Pública^{6,7,8}, para fins de delimitação metodológica, adota-se, neste trabalho, a distinção baseada na posição do órgão controlador em relação à entidade controlada, identificando-se as categorias de controle interno e externo.

Conforme Marçal Justen Filho, o controle interno da atividade administrativa consiste no poder-dever conferido ao próprio Poder Público de verificar, de forma permanente e contínua, a legalidade e a oportunidade de sua atuação, com o objetivo de prevenir ou corrigir irregularidades, bem como de aperfeiçoar o desempenho da função administrativa. Trata-se, portanto, de instrumento voltado à eficiência da máquina estatal, mediante a adoção das medidas necessárias à sua correção ou aprimoramento institucional⁹.

Esse controle é exercido pela própria Administração Pública, seja de ofício, seja por provocação, com fundamento no princípio da autotutela. Por meio desse instituto, a Administração revisa seus próprios atos, anulando-os quando ilegais, ou revogando-os, por razões de conveniência e oportunidade. Pode ser realizado em qualquer fase do processo administrativo: antes, durante ou após a prática do ato.

Ainda de acordo com Marçal Justen Filho, a institucionalização desse controle interno resultou na generalização das competências administrativas para sua execução, além da criação de estruturas especializadas, conforme previsto no art. 74 da Constituição Federal¹⁰.

O controle externo da Administração Pública, por sua vez, é exercido por um Poder ou órgão sobre a atuação de outro, com o objetivo de fiscalizar, avaliar e, se necessário, corrigir ou determinar a correção da atividade administrativa. Visa

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 969-973.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 781-786.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 973-977.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 675-679.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 782-789.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 786.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, p. 790, 2025.

assegurar a conformidade dos atos administrativos com os parâmetros legais e constitucionais, bem como com os princípios que regem a Administração Pública.

A subclassificação desse tipo de controle não é pacífica na doutrina¹¹. Celso Antônio Bandeira de Melo subdivide essa categoria em: (i) parlamentar direto; (ii) o controle exercido pelo Tribunal de Contas; e (iii) o controle jurisdicional¹². Tal subdivisão será adotada neste trabalho, com fins didáticos, para situar o controle exercido pelo TCU no âmbito do controle externo.

O controle exercido sobre a Administração Pública pelo Poder Judiciário, sempre mediante provocação, tem por objetivo aferir a compatibilidade dos atos administrativos com o ordenamento jurídico, configurando-se, por norma, como posterior à prática do ato impugnado. Entre os instrumentos processuais voltados a esse fim, destacam-se o mandado de segurança, a ação popular, a ação civil pública, o *habeas data* e o *habeas corpus*. Tais mecanismos permitem que os administrados, ou entidades legitimadas por lei, submetam, ao crivo do Poder Judiciário, os atos estatais que repute lesivos a direitos individuais, coletivos ou ao patrimônio público.

O controle parlamentar, por outro lado, é prerrogativa do Poder Legislativo, voltada à fiscalização da Administração Pública sob os aspectos político e financeiro. Nesse exercício, conta com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, se necessário. Embora atuem em colaboração com o Legislativo, essas Cortes não lhe são subordinadas, pois a Constituição Federal lhes assegura autonomia funcional e

¹¹ Odete Medauar, após assinalar que é possível adotar qualquer das classificações do controle administrativo propostas pela doutrina, opta pelo critério fundado no agente controlador, distinguindo-o em controle interno e externo, sem, contudo, promover subdivisões. Acrescenta apenas as modalidades relativas ao aspecto sobre o qual incide, ao momento em que se exerce, à sua amplitude e ao modo de deflagração (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 4 out. 2025. p. 380).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, reconhece a existência de diversos critérios para classificar as modalidades de controle, dentre os quais se destacam os controles interno e externo. Limita-se, entretanto, a exemplificá-los, sem proceder à respectiva subclassificação (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 830-831).

José dos Santos Carvalho Filho propõe classificação do controle segundo a natureza do controlador e do controle, a extensão, o âmbito da Administração, bem como a iniciativa e a oportunidade de sua realização (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, p. 973-977, 2021).

Hely Lopes Meirelles, por fim, não apresenta classificação do controle administrativo, limitando-se a exemplificá-lo (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, p. 678, 2018).

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, p. 842, 2023.

administrativa para exercer, com independência, competências fiscalizatórias, sancionatórias e julgadoras, seja por provocação, seja de ofício.

Compreender as bases e as modalidades de controle da Administração Pública é passo indispensável para entender os mecanismos que limitam o poder estatal e asseguram sua atuação nas normas legais e constitucionais. Nesse cenário, os Tribunais de Contas ocupam papel de destaque: embora componham o sistema de controle externo, não se reduzem a meros auxiliares do Poder Legislativo. Sua atuação, dotada de autonomia técnica e funcional, reflete um modelo institucional próprio, voltado à fiscalização, ao julgamento e à promoção da boa governança pública. Por essa razão, sua estrutura, competências e relevância prática merecem exame mais detido, o que será desenvolvido no item seguinte.

2.2 A NATUREZA JURÍDICA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Luiz Henrique Lima observa que, apesar de os historiadores não conseguirem chegar a um consenso sobre as primeiras instituições e práticas destinadas a controlar a atuação estatal, é seguro afirmar que, desde os primórdios da organização humana em cidades-Estados, já se percebia a necessidade de organizar a arrecadação, a guarda, a conservação e a gestão de provisões e materiais e, em momento posterior, de numerário, com vistas a viabilizar funções como a defesa e a conquista. Acrescenta que, contemporaneamente, o controle externo está ligado ao modelo de Estado democrático, que institui mecanismos de contenção e limitação do poder por seus titulares¹³.

Entende-se por sistema de controle externo o conjunto de ações de controle exercidas por estrutura organizacional dotada de procedimentos, atividades e recursos próprios, não inserida na estrutura controlada, destinada à fiscalização, verificação e correção de atos administrativos. A doutrina, em regra, identifica 2 arranjos principais de controle: o Sistema de Tribunais de Contas e o Sistema de Auditorias Gerais.

O controle externo brasileiro insere-se no Sistema de Cortes de Contas, caracterizado por decisões colegiadas, poder sancionatório e função que conjuga

¹³ LIMA, Luiz Henrique, *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 1.

fiscalização e julgamento. Trata-se de um modelo que enfatiza a verificação de legalidade e conformidade dos atos administrativos com a legislação e os princípios vigentes, distinto do Sistema de Auditoria ou de Controladoria-Geral, no qual predominam decisões monocráticas e recomendações de natureza opinativa e consultiva¹⁴.

O controle da gestão dos recursos públicos constitui uma função indispensável no regime democrático, ao assegurar o acompanhamento de toda a atividade financeira do Estado, desde a arrecadação de receitas até a execução das despesas e a verificação dos resultados alcançados com as políticas públicas. Esse processo de fiscalização contínua tem por finalidade garantir que o uso do dinheiro público se dê de forma transparente, responsável e orientada ao interesse coletivo. Para tanto, é essencial que o órgão incumbido dessa tarefa atue com plena autonomia e independência em relação aos entes e agentes fiscalizados, preservando sua capacidade técnica e imparcialidade no exercício do controle¹⁵.

Embora o texto constitucional trate com maiores detalhes do Tribunal de Contas da União, o modelo consagrado estende-se, por força do art. 75, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e, onde houver, dos Municípios. Tem-se, assim, um sistema nacional de controle externo estruturado segundo diretrizes comuns, ainda que descentralizado em sua implementação federativa¹⁶. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o *caput* do art. 75 da Constituição Federal estabelece expressamente a replicação do modelo

¹⁴ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 10-15.

¹⁵ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹⁶ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 71-72.

federal de controle externo contábil, financeiro e orçamentário nos âmbitos estadual, distrital e municipal (ADI 5.705¹⁷, ADI 6.981¹⁸, ADI 4.643¹⁹, ADI 3.715²⁰ e ADI 5.323²¹).

Nesse contexto, o controle externo das contas públicas, previsto no art. 70 da Constituição Federal, é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União; pelas Assembleias Legislativas, com o apoio dos Tribunais de Contas Estaduais; e pelas Câmaras Municipais, com suporte dos Tribunais de Contas Municipais, onde existirem, ou dos Estados. Esse controle não tem natureza jurisdicional, embora certos pronunciamentos das Cortes de Contas apresentem peculiaridades, como a imputação de obrigações exigíveis judicialmente, com força de título executivo extrajudicial (CF/88, art. 71, § 3º).

As competências dessas Cortes decorrem do exercício de controle técnico e especializado sobre a Administração Pública, especialmente no plano da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, orientada à observância dos princípios constitucionais que informam a gestão dos gastos públicos.

Consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as funções exercidas pelos Tribunais de Contas excedem a mera fiscalização (diligências, auditorias etc.), a exemplo das funções: 1) consultiva, no esclarecimento de questionamentos submetidas por autoridades ou órgãos, como na emissão de parecer técnico e prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo; 2) julgadora, especialmente no exame das contas de responsáveis por recursos públicos; 3) sancionadora, mediante aplicação de penalidades; 4) corretiva, por meio de determinações voltadas à prevenção de danos ao erário; 5) de ouvidoria, com o recebimento de denúncias de irregularidades; e 6) informativa, mediante a divulgação de relatórios de dados de

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.705*. Relator: Min. André Mendonça, 10 de junho de 2025. Decisão colegiada. DJe 28 de agosto de 2025. Acesso em: 30 ago. 2025.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.981*. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe 9 de janeiro de 2023.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.643*. Relator: Min. Luiz Fux, 15 out. de 2019. Decisão colegiada. DJe 3 de agosto de 2019. Acesso em: 30 ago. 2025.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.715*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de agosto de 2014. Decisão colegiada. DJe 3 out. de 2014. Acesso em: 30 ago. 2025.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.535*. Relator: Min. Rosa Weber, 11 de abril de 2019. Decisão colegiada. DJe 6 de maio de 2019. Acesso em: 30 ago. 2025.

controle²². Hely Lopes Meirelles, por seu turno, afirma que as atividades do Tribunal se expressam, fundamentalmente, em funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas²³.

Por outro lado, a atuação dos Tribunais de Contas não se confunde com as competências de outros órgãos administrativos ou do Poder Judiciário, ainda que incidentes sobre os mesmos fatos, em razão da independência das instâncias administrativas, cível e penal, ressalvadas algumas hipóteses, conforme entendimento jurisprudencial majoritário da Suprema Corte (AO 2.669²⁴ e MS 32.806)²⁵.

Cumprir destacar que o exercício das funções de controle externo do TCU deve harmonizar o emprego de suas prerrogativas institucionais com a observância dos direitos dos administrados, sobretudo em razão do potencial impacto de suas decisões sobre a esfera jurídica de agentes públicos e de terceiros.

Os arts. 20 a 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)²⁶, incluídos pela Lei n. 13.655/2018, promoveram significativa transformação na forma de atuação dos órgãos de controle da Administração Pública. A reforma buscou reforçar a segurança jurídica e evitar que as decisões administrativas ou de controle se apoiassem apenas em valores jurídicos abstratos, sem a devida consideração das consequências práticas que produzem. Desde então, passou-se a exigir que os atos administrativos explicitem, de maneira clara, não apenas os fundamentos normativos que os amparam, mas também os efeitos concretos que deles decorrem.

Nesse contexto, Fredie Souza Didier e Rafael Alexandre Oliveira defendem que a diretriz contida no art. 20 da LINDB aplica-se igualmente ao exercício do controle externo. Para esses autores, a norma vincula os Tribunais de Contas, principais

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 843-844.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, p. 713, 2018.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Ordinária n. 2.669*. Relator: Min. Nunes Marques. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. 21 de fevereiro de 2024. Decisão colegiada. DJe 20 de março de 2024. Acesso em: 30 ago. 2025.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 32.806*. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de junho de 2017. Decisão colegiada. DJe 7 de agosto de 2017. Acesso em: 30 ago. 2025.

²⁶ BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

responsáveis por essa atividade, ao dever de fundamentar suas deliberações com base não apenas em construções abstratas do Direito, mas também na análise das consequências práticas, em respeito ao compromisso com decisões responsáveis e com os resultados que elas efetivamente produzem na realidade administrativa²⁷.

Desse modo, as inovações introduzidas na LINDB reafirmam a centralidade dos Tribunais de Contas no sistema de controle externo, ao mesmo tempo em que impõem uma nova perspectiva decisória pautada pela transparência, na motivação e na ponderação das consequências práticas de suas deliberações. A atuação dessas Cortes, portanto, deve conjugar o rigor técnico que lhes é próprio com uma postura responsável e sensível aos efeitos concretos de suas decisões sobre a gestão pública e os administrados, consolidando o controle como instrumento de aprimoramento da Administração Pública e de fortalecimento da segurança jurídica.

2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ORIGEM, COMPETÊNCIAS E CONTROVÉRSIAS

Ao longo de sua trajetória institucional, o Tribunal de Contas da União consolidou-se progressivamente como órgão central no exercício do controle externo, processo que alcançou plena definição com a Constituição da República de 1988, a qual lhe conferiu competências próprias e assegurou sua autonomia funcional.

A origem institucional do controle financeiro estatal remonta a 1808, com a criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda, durante o governo de Dom João VI. Embora esses órgãos não configurassem um Tribunal de Contas nos moldes contemporâneos, constituíram os primeiros esboços de fiscalização das finanças públicas no Brasil.

Idealizado por Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório da República, o Tribunal de Contas da União foi formalmente instituído em 7 de novembro de 1890, por meio do Decreto n. 966-A. À época, incumbia-lhe examinar, revisar e julgar as operações relativas à receita e à despesa da União, com o objetivo de fortalecer o controle sobre os gastos públicos. Desde então, a instituição

²⁷ DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 143–160, 2019. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068>. Acesso em: 24 jun. 2025.

passou a integrar o constitucional, com previsão nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e, por fim, na de 1988²⁸.

Na Constituição de 1891 (art. 89), conferiu-se ao Tribunal de Contas a competência para liquidar as contas da receita e da despesa públicas, bem como para verificar sua legalidade antes do encaminhamento ao Congresso Nacional. Nessa primeira configuração, o Tribunal foi concebido como órgão autônomo, não inserido nos 3 Poderes da República.

Já na Constituição de 1934, o Tribunal foi incluído no capítulo destinado aos órgãos de cooperação governamental, com o Ministério Público. Introduziu-se, então, a expressão “julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”²⁹, além de se garantirem aos seus Ministros as mesmas prerrogativas conferidas aos membros do Supremo Tribunal Federal. Entre as inovações funcionais, destacam-se a exigência de registro prévio de contratos de seguros que implicassem obrigação para o Tesouro e a atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República.

A Constituição de 1937, promulgada sob o regime do Estado Novo, restringiu expressivamente as atribuições do Tribunal de Contas da União. Entre as modificações introduzidas, suprimiu-se a competência para a emissão de parecer prévio sobre as contas presidenciais. Ainda assim, manteve-se a prerrogativa de julgar as contas dos responsáveis por valores ou bens públicos, bem como de fiscalizar a legalidade dos contratos celebrados pela União. Preservou-se igualmente a forma de nomeação dos Ministros, realizada pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal, e as garantias funcionais equivalentes às dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Com o fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, o Tribunal de Contas da União recuperou parte de suas atribuições e reafirmou sua relevância no controle externo da Administração Pública. A nova Constituição fixou sua sede na Capital da República, com atuação em todo o território nacional, e manteve a forma de nomeação dos Ministros pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal. Esses ministros passaram a gozar de prerrogativas

²⁸ LIMA, Luiz Henrique, *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 15-19.

²⁹ BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

equivalentes às de juízes do Tribunal Federal de Recursos. O texto constitucional também ampliou as competências da Corte, ao incluir o acompanhamento da execução orçamentária, o julgamento das contas de administradores e autarquias, a verificação da legalidade de contratos, aposentadorias e pensões, além de restabelecer a atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

Durante o regime instaurado pela Constituição de 1967, consolidou-se o modelo de controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, que manteve a competência para emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais. O texto constitucional trouxe inovações relevantes, como a instituição do sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo e a introdução da noção de auditorias financeiras e orçamentárias. Estabeleceu, ainda, critérios técnicos para a nomeação dos Ministros e modificou o regime de apreciação de determinados atos administrativos, ao eliminar o registro prévio de contratos e restringir o exame de aposentadorias, reformas e pensões a atos sujeitos apenas a registro. Previu, por fim, a possibilidade de o Tribunal sustar atos administrativos, assegurando ao Presidente da República a faculdade de mantê-los, *ad referendum*, do Congresso Nacional.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União passou a ocupar posição de destaque no sistema de controle externo da Administração Pública, exercido em cooperação com o Congresso Nacional, mas dotado de autonomia funcional e técnica (art. 71, caput, da Constituição Federal)³⁰. A nova ordem constitucional ampliou suas competências, conferindo-lhe atribuições voltadas à fiscalização da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência da gestão de recursos públicos. Essas atribuições passaram a abranger desde a emissão de pareceres e auditorias até o julgamento de contas, configurando um modelo de controle mais abrangente e orientado à efetividade da Administração Pública.

Entre as funções mais relevantes do Tribunal de Contas da União destacam-se o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por

³⁰ A expressão auxiliar é utilizada no texto constitucional não para qualificar o TCU como órgão subordinado ao Congresso Nacional, mas para demonstrar uma das funções exercidas pela Corte de Contas, que é de auxiliar o Poder Legislativo, conforme afirmativa de Carlos Ayres Britto (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 7-30, jan./mar. 2002.)

dinheiros, bens e valores públicos, bem como a aplicação de sanções (CF/88, art. 71, II e VIII). A primeira, de natureza técnico-jurídica, permite ao Tribunal avaliar a regularidade da gestão, apurando eventual responsabilidade pessoal, quando constatadas ilegalidades ou danos ao erário. As sanções, especialmente multas, podem ser impostas de forma cumulativa com o dever de ressarcimento, nas hipóteses nas quais o ato, além de causar prejuízo, constitui infração administrativa, ou, ainda, isoladamente, na ausência de dano, desde que configuradas irregularidades na gestão orçamentária, financeira ou patrimonial (Lei n. 8.443/1992).

O Tribunal de Contas da União, muito além de órgão sancionador, exerce funções que combinam prevenção, orientação e controle. Essa multiplicidade de papéis encontra amparo no art. 71 da Constituição Federal, que disciplina as competências do Tribunal. Conforme dispõe o inciso IX desse artigo, ao constatar ilegalidade, o TCU poderá estabelecer prazo para o responsável promover a regularização da falha, antes da eventual aplicação de sanções. Já o inciso XI do mesmo dispositivo constitucional prevê o dever de encaminhar às autoridades competentes os casos que excedam sua esfera de atuação direta, notadamente quando configuradas ilegalidades, abusos ou outras irregularidades que demandem apuração ou responsabilização por outros órgãos estatais.

O arcabouço normativo que rege as ações do Tribunal de Contas da União contempla, ainda, atribuições de natureza consultiva e fiscalizatória, previstas no art. 71, inc. I, III, IV, V, VI, VIII e X, bem como nos §§ 1º e 2º da Constituição Federal. Tais atribuições também se encontram delineadas na Lei n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), em diplomas legislativos esparsos e em seu Regimento Interno. Não obstante sua relevância institucional, essas funções não guardam relação direta com o objeto específico desta investigação, razão pela qual não serão analisadas em detalhe ao longo do presente trabalho.

A ampliação das funções do Tribunal de Contas da União, efetuada pela Constituição Federal de 1988, consolidou um modelo de controle externo robusto e proativo, voltado ao fortalecimento da transparência e à prevenção de abusos na Administração Pública. Esse processo de fortalecimento institucional, contudo, tem suscitado debates acerca dos limites da atuação da Corte. Conforme observa Eduardo Jordão, a expansão das competências do TCU, ainda que amparada em dispositivos constitucionais e legais, tem se traduzido, em certos casos, em práticas que ultrapassam os contornos juridicamente estabelecidos. Tais excessos manifestam-se,

por exemplo, na imposição de condutas a entes públicos e privados que recebem recursos públicos, na transformação de interpretações administrativas em comandos normativos e na aplicação de sanções sem fundamento direto na legalidade ou na legitimidade expressa³¹.

Na mesma linha, André Rosilho alerta que o alargamento funcional não decorre apenas de desvios isolados, mas de uma conformação estrutural que conferiu poderes amplos aos órgãos de controle, abrindo, contudo, margem para antinomias entre a proteção do erário e a segurança jurídica³².

Essas questões revelam a complexidade de harmonizar o dever de controle e responsabilização, indispensáveis à tutela do patrimônio público, com a salvaguarda dos direitos dos administrados, especialmente no que se refere à segurança jurídica.

2.3.1 A prestação de contas como pilar do controle externo

Dentre os instrumentos que concretizam o controle externo, destaca-se o dever de prestar contas, expressão máxima dos princípios que fundamentam a República e o Estado Democrático de Direito. Tal conduta está expressamente prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo a qual “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”³³.

Nesse contexto, a prestação de contas representa um instrumento essencial da gestão pública, por meio do qual os administradores e, quando for o caso, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos vinculados aos Poderes da União, apresentam informações e análises sobre os resultados alcançados no exercício, abrangendo aspectos orçamentários, financeiros, operacionais e patrimoniais. O objetivo é assegurar a transparência e

³¹ JORDÃO, Eduardo. A expansão do TCU para dentro de entidades controladas: fenômeno é mais um sinal de desequilíbrio institucional em favor do controle. In: ROSILHO, André (org.). *Direito administrativo e controle de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 49-50.

³² ROSILHO, André. O direito também tem de valer para o TCU: está havendo uma inversão de papéis?. In: ROSILHO, André (org.). *Direito administrativo e controle de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 33-34.

³³ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

permitir o controle, tanto pela sociedade quanto pelas instâncias institucionais previstas nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal³⁴.

Esse dever de prestar contas não se limita aos agentes públicos investidos em cargos formais. Ele alcança todos aqueles que, de alguma forma, manejam, administram ou utilizam recursos, bens ou valores públicos — ainda que indiretamente. Isso inclui tanto pessoas físicas quanto jurídicas, públicas ou privadas, desde que atuem com recursos públicos e assumam, em nome próprio ou da União, compromissos de natureza financeira. Essa compreensão está alinhada com o que ensinam Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maria Alves³⁵.

Uma vez prestadas as contas na forma prevista no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, cabe ao Tribunal de Contas da União julgá-las e, se for o caso, aplicar sanções diante de ilegalidades ou irregularidades, conforme preveem os incisos II e VIII do art. 71 da mesma Constituição. No plano infraconstitucional, esse encargo é disciplinado pela Lei n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e pela Instrução Normativa n. 84/2020, que detalha os procedimentos, prazos e requisitos aplicáveis à prestação de contas no âmbito do controle externo.

No exercício dessa atribuição, o TCU observa 3 critérios fundamentais de controle, definidos pela própria Constituição: legalidade, legitimidade e economicidade. A legalidade diz respeito ao cumprimento das normas jurídicas; a legitimidade considera se os atos praticados estão alinhados aos fins públicos a que se destinam; e a economicidade avalia se os recursos foram utilizados com racionalidade, eficiência e responsabilidade.

O julgamento das contas pode conduzir a 4 desfechos distintos, conforme os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União.

As contas são consideradas regulares quando se constata que a gestão atendeu aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como às normas contábeis, orçamentárias e patrimoniais aplicáveis. Por outro lado, classificam-se como regulares com ressalvas aquelas em que, embora não haja

³⁴ BRASIL. Instrução Normativa n.º 84, de 22 de abril de 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União [...]. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>. Acesso em: 9 jul. 2025.

³⁵ ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 76.

indícios de má-fé, dolo ou prejuízo ao erário, são identificadas falhas formais ou impropriedades que merecem registro.

As contas podem ainda ser julgadas irregulares com sanção quando, mesmo na ausência de dano comprovado ao patrimônio público, a conduta do responsável revela-se suficientemente grave ou censurável a ponto de justificar a aplicação de penalidades. Por fim, são consideradas irregulares com danos ao erário as situações em que se verifica que o agente público ou privado deu causa à perda, desvio, extravio ou outra irregularidade que resultou em prejuízo aos cofres públicos. Nesses casos, impõe-se a instauração de processo de tomada de contas especial, com vistas à apuração da responsabilidade e à reparação do dano.

A tomada de contas especial, nesse sentido, configura uma das manifestações mais incisivas da atuação da Corte, não apenas pela sua natureza ressarcitória ou punitiva, ou ambas, mas também pelo seu caráter pedagógico e preventivo.

Dado que o presente trabalho tem por objeto a análise de decisões do Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança que impugnam deliberações do TCU envolvendo sanções de ressarcimento e sanção, com foco na discussão sobre o prazo prescricional, impõe-se, no tópico seguinte, o exame do processo administrativo em que se aferem e se formalizam as referidas responsabilizações.

2.3.2 Tomada de contas especial (TCE): responsabilização e punição no âmbito do Tribunal de Contas da União

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilização administrativa assume diferentes configurações, conforme o regime jurídico aplicável e a natureza do bem jurídico tutelado. Entre essas modalidades, destaca-se a responsabilização administrativa sancionadora exercida pelo Tribunal de Contas da União, prevista no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal. Nos termos desse dispositivo, compete ao Tribunal de Contas aplicar sanções aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade nas contas, inclusive mediante a imposição de multa proporcional ao dano causado ao erário.

Além disso, conforme o § 3º do referido artigo, as decisões do Tribunal de Contas da União que resultem na imputação de débito ou de multa possuem eficácia de título executivo, o que evidencia a natureza punitiva e ressarcitória dessas

medidas. Trata-se, portanto, de instrumento normativo que confere ao TCU relevante função no controle externo da administração pública, viabilizando não apenas a recomposição patrimonial, mas também a responsabilização pessoal dos agentes infratores.

Diante da omissão no dever de prestar contas, da ausência de comprovação quanto à aplicação dos recursos repassados pela União, por meio de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, ao Estado, ao Distrito Federal ou a Município, bem como da ocorrência de desfalque, desvio de verbas, bens ou valores públicos, ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com repercussão sobre o erário, deverá a autoridade administrativa competente adotar as providências necessárias à instauração da tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária.

O procedimento está disciplinado na Lei n. 8.443/1992 (LOTCU), que estabelece as competências e o rito da apuração de irregularidades mediante tomada de contas especial, conduzida pelo Tribunal de Contas da União. Recentemente, a IN n. 98/2024/TCU³⁶, que revogou a IN n. 71/2012/TCU, ao estabelecer o rito e os procedimentos da tomada de contas especial, introduziu importantes atualizações, alinhando, segundo o Tribunal, a regulamentação infralegal ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento e à Resolução n. 344/2022/TCU.

A tomada de contas especial tem por finalidade apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, com vistas à recomposição do patrimônio público. Trata-se de um instrumento de responsabilização administrativa, cujo desfecho pode incluir a imputação de débito, imposição de multas e outras sanções proporcionais à gravidade do fato. Para tanto, exige-se a presença de elementos fáticos e jurídicos suficientes, capazes de demonstrar a materialidade da irregularidade e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano causado.

A instauração da tomada de contas especial deve ser precedida do esgotamento das medidas administrativas disponíveis para regularização das contas ou eliminação do dano. Essa exigência, expressa na IN n. 98/2024 (art. 4º), busca

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n.º 98, de 27 nov. 2024*. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-33292/score%2520desc/0. Acesso em: 20 out. 2025.

evitar a abertura de processos formais desnecessários e incentivar a recomposição voluntária do prejuízo.

Quando tais providências não se mostram eficazes e permanece configurada ilegalidade, o Tribunal de Contas da União pode julgar as contas como irregulares, determinar o valor do prejuízo e responsabilizar o agente envolvido, impondo o dever de ressarcimento com atualização monetária e incidência de juros de mora, nos termos do art. 71, inc. VIII, da Constituição Federal, e do art. 19 da Lei n. 8.443/1992.

O regime jurídico que disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União em matéria de responsabilização é orientado por princípios constitucionais da Administração Pública, além de regras específicas que lhes conferem concretude. Entre esses fundamentos, destacam-se o devido processo legal (IN n. 98/2024, art. 3º; Lei n. 8.443/1992, arts. 8º a 12), a razoabilidade e a eficiência administrativa (IN n. 98/2024, art. 3º), bem como a proporcionalidade e a segurança jurídica. Estas últimas se manifestam, por exemplo, na vedação à instauração de tomadas de contas para valores irrisórios (art. 6º) e na fixação de prazos prescricionais para as pretensões de ressarcimento e punição (arts. 8º a 11).

A legalidade e a tipicidade administrativa também figuram como balizas essenciais do processo de responsabilização, uma vez que a imputação de débito e a aplicação de multa dependem de previsão legal expressa (Lei n. 8.443/1992, arts. 57 a 59).

O processo de tomada de contas especial tem como finalidade principal a recomposição do dano causado ao erário federal, por meio da apuração da lesão patrimonial e da identificação de seus responsáveis. Embora se desenvolva na esfera administrativa, seu caráter é jurisdicional-administrativo, pois envolve juízo de responsabilidade, manifestação colegiada e, quando for o caso, imputação de débito com força de título executivo extrajudicial (CF/88, art. 71, § 3º; Lei n. 8.443/1992, art. 19). Essa responsabilização alcança tanto agentes públicos quanto particulares que tenham concorrido para o dano ou dele se beneficiado (LOTUCU, art. 5º, II), e está condicionada à ocorrência de perda, extravio ou qualquer irregularidade que resulte em prejuízo ao erário³⁷.

³⁷ ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. Processo do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

O trâmite processual divide-se em duas fases: uma fase interna, conduzida pela unidade administrativa competente do órgão ou entidade responsável, e uma fase externa, sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União. A primeira compreende as medidas preliminares, a instauração, instrução e eventual arquivamento do processo (IN n. 98/2024/TCU, arts. 3º a 8º, 10, 18, 22 e 24). A fase externa, por sua vez, consiste na análise técnica do processo, na garantia do contraditório e da ampla defesa e no julgamento colegiado (IN n. 98/2024/TCU, arts. 19 a 23, 26 e 27).

Cabe destacar que essa divisão de fases não impede a instauração direta de tomada de contas especial pelo próprio TCU. Essa prerrogativa está prevista no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, sendo reafirmada no art. 18, § 4º, da Instrução Normativa n. 98/2024/TCU, permitindo que o Tribunal converta processos fiscalizatórios em tomadas de contas especiais sempre que presentes os pressupostos legais.

No julgamento da tomada de contas especial, o Tribunal de Contas da União pode declarar as contas como regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. O reconhecimento da regularidade importa em quitação definitiva da responsabilidade (IN n. 98/2024/TCU, art. 22, § 5º). Já no caso de contas regulares com ressalvas, embora não haja imputação de débito, o responsável também é exonerado de responsabilidade, podendo, contudo, receber advertências ou recomendações (IN n. 98/2024/TCU, art. 22, § 5º). Por fim, no cenário de contas irregulares, se constatado prejuízo ao erário ou omissão grave no dever de prestar contas, poderão ser aplicadas sanções como a imputação de débito, multa e, eventualmente, penalidades adicionais (Lei n. 8.443/1992, art. 58, II; IN n. 98/2024/TCU, arts. 8º, parágrafo único; 22, § 5º; 26).

As multas administrativas são aplicáveis aos responsáveis por irregularidades, independentemente da existência de dano a ser ressarcido. Elas podem ser fixadas proporcionalmente ao débito ou isoladamente, nos casos em que não se apure prejuízo, em conformidade com o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal e os arts. 57 e 58 da Lei n. 8.443/1992.

Quando configuradas infrações de maior gravidade, o TCU pode impor outras penalidades, como a inabilitação temporária para o exercício de cargo ou função pública e a declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública. A aplicação da primeira depende de deliberação por maioria absoluta do colegiado (Lei n. 8.443/1992, art. 60). Já a segunda é prevista nos casos em que se comprova fraude em licitação, nos termos das Leis n. 8.666/1993 e 14.133/2021. Tal

medida visa resguardar a moralidade administrativa nas contratações públicas, afastando do processo licitatório agentes que tenham atuado de forma dolosa em certames anteriores.

Com o objetivo de assegurar a efetividade da responsabilização, especialmente nos casos em que há risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal pode ainda adotar medidas cautelares, como o bloqueio de bens e o afastamento temporário de agentes públicos. Também são admitidas recomendações e determinações com vistas à proteção do interesse público.

No âmbito da tomada de contas especial, o pronunciamento do Tribunal de Contas da União pode resultar tanto na imposição de sanções quanto na determinação de ressarcimento ao erário. A relevância concreta desse instrumento é evidenciada no Relatório de Gestão do TCU referente ao ano de 2024. Segundo esse relatório, o Tribunal “julgou 3.731 responsáveis: 1.376 tiveram contas regulares, 793 contas regulares com ressalva e 1.686 contas irregulares”³⁸. O total dos débitos e multas é de R\$ 8.052.606.310,10³⁹, revelando a magnitude da atuação do TCU na promoção da moralidade administrativa e na proteção do patrimônio público.

Apesar de sua importância, a atuação do TCU deve observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente no que se refere à razoabilidade temporal e à preservação dos direitos dos administrados. A negligência a esses parâmetros compromete a legitimidade do sistema de controle externo e pode culminar em violação da garantia da segurança jurídica.

Com esse intuito, as normas que disciplinam a tomada de contas especial estabelecem prazos para sua instauração, encaminhamento e julgamento, além de preverem hipóteses de suspensão, interrupção e decadência quanto à eventual reabertura de contas iliquidáveis (IN n. 98/2024/TCU, art. 4º, § 1º, I a III e § 2º; arts. 14 e 19; Lei n. 8.443/1992, art. 20, § 2º). Quanto à prescrição, a mesma Instrução Normativa prevê sua incidência mesmo na fase interna do processo, determinando a

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União 2024*. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União 2024*. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

aplicação dos marcos interruptivos e suspensivos fixados na Resolução n. 344/2022/TCU.

Ainda que se reconheça a relevância do exercício da pretensão ressarcitória e punitiva pelo Tribunal de Contas da União, não há, até o momento, previsão em lei em sentido formal que discipline expressamente os prazos aplicáveis a essas hipóteses. A regulamentação da matéria tem ocorrido por meio de atos normativos infralegais, em especial a Instrução Normativa n. 98/2024 e a Resolução n. 344/2022/TCU.

Nesse contexto, a prescrição não deve ser compreendida apenas como instituto técnico-processual, mas como instrumento de equilíbrio entre a prerrogativa estatal de punir e a necessidade de assegurar previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas. No caso específico do TCU, esse equilíbrio assume especial relevância diante da atuação do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar mandados de segurança, tem delineado parâmetros quanto aos prazos prescricionais, seus termos iniciais e as hipóteses de interrupção.

A análise crítica da jurisprudência constitucional sobre o tema revela-se, portanto, indispensável para avaliar se o sistema de controle externo tem promovido, efetivamente, a responsabilização dos agentes públicos, sem, contudo, transgredir direitos fundamentais, notadamente a segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI).

3 A PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Após examinar a competência constitucional de controle externo atribuída ao Tribunal de Contas da União, bem como suas funções de responsabilização e de imposição de sanções, este capítulo propõe analisar os principais fundamentos conceituais e normativos que permeiam as discussões sobre a incidência da prescrição nas pretensões ressarcitórias e punitivas daquela Corte. Busca-se, ainda, delinear suas implicações e os referenciais teóricos que lhe conferem sustentação.

Parte-se, para tanto, de uma contextualização no campo do Direito Administrativo, com ênfase em suas bases estruturantes, a fim de compreender de que modo a passagem do tempo repercute nas relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e os administrados.

O Direito Administrativo, ramo do Direito Público, é tradicionalmente⁴⁰ definido como o conjunto de normas e princípios que disciplinam a atividade administrativa do Estado. Essa regulação abrange não apenas as relações entre a Administração Pública e os administrados, mas também a organização interna dos órgãos administrativos e o exercício das funções no âmbito estatal. O núcleo dessa disciplina é formado pelo denominado regime jurídico-administrativo, caracterizado por prerrogativas e restrições específicas impostas à Administração, distintas das que regem o Direito Privado, alicerçado, em linhas gerais, nos princípios da supremacia e da indisponibilidade dos interesses públicos⁴¹.

Nesse sentido, Odete Medauar leciona que o interesse público deve ser compreendido como valor jurídico que ultrapassa a mera soma dos interesses individuais ou a vontade eventual dos governantes. Trata-se de um referencial que orienta a atuação da Administração Pública, assentado na finalidade e nos bens coletivos reconhecidos pela ordem constitucional e pela legislação infraconstitucional. Esse valor, ademais, confere legitimidade às prerrogativas administrativas e, ao

⁴⁰ Tendo em vista que há autores como Carlos Ari Sunfeld, no artigo “Princípios desconcertantes do Direito Administrativo” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Princípios Desconcertantes do Direito Administrativo (trecho)*. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/principios-desconcertantes-do-direito-administrativo-trecho/>. Acesso em: 3 out. 2025), que questiona a ideia de que o Direito Administrativo seja um ramo científico autônomo, dotado de princípios próprios.

⁴¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 4 out. 2025. p. 35-45, 107-122 e 123-141.

mesmo tempo, delimita o exercício do Poder Público, na medida em que impede a disposição arbitrária de direitos e bens pertencentes à coletividade.

A autora acrescenta que a supremacia do interesse público funciona como fundamento dogmático do Direito Administrativo, legitimando as prerrogativas conferidas ao Estado em face dos administrados. Ressalva, contudo, que tal princípio não autoriza a supressão dos direitos individuais, devendo ser interpretado em conformidade com a Constituição Federal e aplicado segundo critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a harmonizar os direitos fundamentais com as exigências da justiça social.

Não obstante essa construção teórica amplamente consolidada, reconhece-se a existência de posições doutrinárias dissonantes.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello⁴², um dos mais influentes doutrinadores clássicos do Direito Administrativo brasileiro, o interesse público não constitui uma realidade autônoma ou em oposição aos interesses individuais. Ao contrário, representa a dimensão coletiva desses interesses, ou seja, os interesses de cada cidadão considerados enquanto membros da coletividade. O autor concebe a supremacia do interesse público como princípio estruturante do Direito Administrativo e sustenta que, em situações de conflito, deve o interesse coletivo prevalecer sobre o individual. Isso se justifica por constituir condição para a realização do bem comum e, paradoxalmente, para a própria proteção dos direitos privados.

Essa supremacia, contudo, não confere ao Estado poderes ilimitados. O interesse público, como adverte Bandeira de Mello, não se confunde com os interesses do aparato estatal. Por isso, a invocação do princípio da supremacia do interesse público somente se legitima quando orientada à efetivação dos direitos e das necessidades coletivas, e não quando utilizada como justificativa para o exercício arbitrário do poder.

Embora haja convergência entre os entendimentos de Medauar e de Bandeira de Mello quanto à centralidade do interesse público no regime jurídico-administrativo, suas formulações divergem em pontos essenciais. Enquanto este último o trata como princípio fundante e, em certa medida, absoluto, Medauar propõe uma releitura funcionalista do postulado, ressaltando a necessidade de compatibilizá-

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 38. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, p. 51-59, 2025.

lo com os limites democráticos do Estado de Direito. Sua abordagem reflete um esforço de atualização e moderação da doutrina tradicional.

Gustavo Binenbojm, professor titular da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por sua vez, critica a formulação clássica da supremacia do interesse público sobre o privado, por considerá-la abstrata e incompatível com o paradigma constitucional de 1988. Para o autor, a Constituição Federal não consagra uma prevalência automática do coletivo sobre o individual, mas estabelece um sistema de ponderação entre direitos fundamentais, valores coletivos e interesses individuais, a ser operado no caso concreto⁴³.

Por sua vez, o princípio da indisponibilidade do interesse público reflete a ideia de que bens, direitos e valores sob tutela estatal pertencem à coletividade, não aos gestores públicos. Por essa razão, não podem ser objeto de renúncia, disposição arbitrária ou transação indevida. Nessa perspectiva, os agentes públicos atuam como curadores do patrimônio público, devendo pautar sua conduta pela legalidade e pela busca do bem comum⁴⁴.

A conjugação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público expressa a forma peculiar como o Direito Administrativo busca equilibrar a autoridade estatal e a proteção dos direitos individuais. O exercício dessas prerrogativas, contudo, não é ilimitado, devendo observar parâmetros que assegurem estabilidade, previsibilidade e respeito às situações jurídicas consolidadas.

Nesse contexto, o princípio da segurança jurídica ocupa papel central. Ao atuar como contrapeso às prerrogativas públicas, fundamenta institutos como a prescrição, cuja função é garantir a estabilidade das relações jurídicas e preservar a confiança legítima dos administrados na conduta da Administração Pública.

Tanto Odete Medauar⁴⁵ quanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁶ reconhecem a segurança jurídica como princípio essencial do Direito Administrativo, especialmente

⁴³ BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. *Revista Brasileira de Direito Público*, São Paulo, n. 8, jan. 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P129/E344/3459>. Acesso em: 3 out. 2025.

⁴⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 4 out. 2025. p. 35-45, 107-122 e 123-141.

⁴⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 4 out. 2025. p. 138-140.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 73-79.

após as inovações introduzidas pela Lei n. 13.655/2018 (que alterou a LINDB). Ambas destacam seu papel na promoção da estabilidade normativa, na previsibilidade da atuação estatal e na proteção da confiança legítima dos administrados frente ao exercício do poder público.

Entre os instrumentos destinados a concretizar a segurança jurídica, destaca-se a prescrição, cuja finalidade é conferir estabilidade, previsibilidade e confiabilidade às relações jurídicas. Por meio dela, evita-se que relações jurídicas permaneçam indefinidamente sujeitas à revisão ou à imposição de sanções pelo Estado, assegurando-se, assim, a proteção da confiança legítima dos administrados.

Dessa forma, verifica-se que o Direito Administrativo estrutura-se com base em princípios que, simultaneamente, legitimam o exercício das prerrogativas estatais e exigem o respeito às garantias fundamentais e à previsibilidade nas relações jurídicas. Nesse contexto, a segurança jurídica desempenha papel fundamental como elemento de mediação entre a autoridade administrativa e os direitos individuais, funcionando como vetor de limitação do poder estatal. Seu conteúdo permeia toda a atuação administrativa, orientando-a pela estabilidade normativa e pela proteção à confiança legítima dos administrados.

É nesse cenário que a prescrição se impõe como categoria jurídica de especial relevância. Mais do que mero instrumento técnico voltado à extinção de pretensões, ela representa a busca por um ponto de equilíbrio entre, de um lado, o dever do Estado de apurar irregularidades e responsabilizar e, de outro, o direito dos administrados à consolidação das situações jurídicas. A partir dessa compreensão, o próximo item examina o papel do tempo como elemento constitutivo da juridicidade administrativa e analisa a forma pela qual a prescrição atua na conformação das relações entre Administração Pública e administrados.

3.1 PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO: O TEMPO E SUA INFLUÊNCIA NAS RELAÇÕES JURÍDICAS

O decurso do tempo é um fenômeno que incide diretamente sobre a dinâmica das relações jurídicas, constituindo-se como elemento transformador dotado

de efeitos relevantes. Não se trata apenas de um dado cronológico, mas de uma variável jurídica que condiciona a aquisição, a modificação e a extinção de direitos⁴⁷.

Conforme assinalam Arnaldo Rizzardo, Arnaldo Rizzardo Filho e Carine Ardissonne Rizzardo, embora o direito subsista no plano subjetivo, sua eficácia tende a se enfraquecer com o não exercício, podendo até desaparecer no plano prático⁴⁸.

Nesse panorama, 2 institutos se destacam como instrumentos de controle da temporalidade jurídica: a prescrição e a decadência. Ambos desempenham função limitadora do exercício de prerrogativas, embora partam de premissas distintas. A prescrição recai sobre a pretensão e admite causas de suspensão e interrupção de sua contagem (CC, art. 189). A decadência, por sua vez, recai sobre o próprio direito, extinguindo-o quando não é exercido no prazo legal ou convencionado, independentemente de qualquer inadimplemento (CC, arts. 207 e 211).

Esses prazos não funcionam apenas como limitadores do exercício de direitos, mas também atuam como instrumentos de estabilidade jurídica, ao impedir que as obrigações se perpetuem no tempo⁴⁹.

Dada a centralidade da prescrição para o tema em estudo, apresentam-se a seguir suas noções gerais no âmbito do Direito Administrativo.

A prescrição, compreendida como a perda da pretensão pelo decurso do tempo, estabeleceu-se historicamente como instituto clássico do direito privado. No entanto, paulatinamente, sua aplicação foi sendo incorporada ao Direito Público, tanto pela influência doutrinária como pela evolução normativa, especialmente a partir do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, que determina a fixação por lei de prazos prescricionais aplicáveis aos ilícitos cometidos por agentes que causem prejuízo ao erário.

Nesse contexto, a prescrição passou a ser reconhecida como um mecanismo de controle da atividade administrativa, servindo à segurança jurídica e à estabilidade das relações entre Administração Pública e os administrados, conforme observa Elody Nassar⁵⁰.

⁴⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 1-2.

⁴⁸ RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. *Prescrição e decadência*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 3-5.

⁴⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 4-5.

⁵⁰ NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 27-37 e 91-131.

Para Luís Roberto Barroso⁵¹, a prescrição vincula-se intimamente ao princípio da segurança jurídica, na medida em que busca estabilizar situações potencialmente litigiosas e assegurar a previsibilidade nas relações entre o Estado e os administrados. No Estado Democrático de Direito, o tempo atua, portanto, como fator de limitação do poder sancionatório, impedindo que a Administração prolongue indefinidamente a incerteza sobre condutas pretéritas.

Apesar disso, os prazos prescricionais no Direito Administrativo não são uniformes, diferentemente do que ocorre no Direito Civil, ainda que a regra geral seja de 5 anos. Essa diversidade decorre da existência de regimes próprios de cada ramo do Direito Administrativo, o que faz com que o prazo aplicável varie conforme a natureza da relação jurídica envolvida.

Nesse sentido, podem ser citadas a Lei n. 9.873/1999, aplicável às sanções administrativas decorrentes de ilícitos ambientais e de outras infrações contra a Administração Pública; a Lei n. 8.112/1990, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais; e a Lei n. 12.529/2011, conhecida como Lei de Defesa da Concorrência⁵².

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que, na ausência de norma legal específica que estabeleça o prazo para o exercício do direito de agir, deve-se aplicar, por analogia, o prazo geral de 5 anos⁵³.

A prescrição administrativa, portanto, não apenas incorporou características do Direito Civil, mas também passou a apresentar contornos próprios, adaptados à complexidade das funções estatais. Sua aplicação contribui para a efetivação de princípios, especialmente a segurança jurídica. No entanto, a concretização desse valor depende da existência de normas com marcos temporais claros e coerentes, o que nem sempre se verifica na prática.

A inexistência de lei específica sobre prescrição no tocante ao desempenho de determinadas funções administrativas e o consequente recurso à analogia podem suscitar discussões sobre possível violação de direitos, especialmente sob o prisma

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 118, p. 7-56, jul./ago. 2004.

⁵² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 40, p. 291-313, abr./jun. 2010.

⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 38. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, p. 906, 2025.

da segurança jurídica. Essa problemática manifesta-se, por exemplo, na atuação do Tribunal de Contas da União no exercício de sua competência para aplicar multas e imputar débitos, tema que será examinado no item seguinte.

3.2 PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIAS E PUNITIVAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União, entre outras funções:

Art. 71. [...]

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 à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público⁵⁴.

Como decorrência dessa atribuição, a Constituição conferiu ao Tribunal de Contas da União não apenas a competência, mas o dever jurídico de imputar responsabilidade e determinar o ressarcimento ao erário, quando presentes os requisitos para tanto, bem como de aplicar sanções pecuniárias aos responsáveis, nos termos do art. 71, II e § 3º⁵⁵. Trata-se, portanto, de um poder-dever, cujo exercício é imposto sempre que verificada a prática de ato lesivo ao patrimônio público. Não obstante, a Constituição não estabeleceu prazos específicos para o exercício dessas funções.

Em 17 de julho de 1992, entrou em vigor a Lei n. 8.443, que instituiu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Embora represente um marco normativo relevante para o delineamento das competências da Corte, a referida norma não cuidou de estabelecer prazos prescricionais para o exercício dessas atribuições.

Essa omissão legislativa deu ensejo à formulação de distintas interpretações, no âmbito do próprio TCU, quanto à aplicabilidade da prescrição em sua atuação institucional. Consolidaram-se, nesse contexto, três correntes principais: a primeira defende a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, com

⁵⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

⁵⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, por se tratar de danos causados ao patrimônio público; a segunda sustenta a aplicação, por analogia, dos prazos prescricionais previstos no Código Civil, considerando a natureza patrimonial das pretensões; e a terceira propõe a incidência do prazo quinquenal, com base em normas de Direito Administrativo que regulam a atuação da Administração Pública em geral⁵⁶.

Esse cenário suscitou debates doutrinários⁵⁷ e jurisprudenciais⁵⁸, impulsionados, inicialmente, pela indefinição quanto ao alcance do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, bem como pela ausência de norma legal específica que discipline os prazos prescricionais aplicáveis às competências do Tribunal de Contas da União.

Antes de se adentrar na análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória, impõe-se traçar um panorama histórico da evolução do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União sobre o tema, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente suas atribuições institucionais.

Durante certo período, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não distinguia, para fins de prescrição, as pretensões de ressarcimento, de natureza reparatória, daquelas destinadas à imposição de sanções, de caráter punitivo. Com base nessa abordagem unificada, aplicava indistintamente o mesmo regime prescricional tanto às ações de imputação de débito quanto às sanções administrativas.

Buscando uniformizar seu entendimento quanto à (im)prescritibilidade da pretensão ressarcitória prevista na parte final do 37, § 5º, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União instaurou incidente de uniformização de jurisprudência (processo n. 005.378/2000-2), julgado em 26 de novembro de 2005 (acórdão n.

⁵⁶ LIMA, Luiz Henrique, *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro. Forense, 2021. p. 398.

⁵⁷ Sobre a controvérsia doutrinária quanto à prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União, ver: DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. Prescrição no Tribunal de Contas da União: uma análise do Acórdão 1441/2016 - TCU. Revista dos Estudantes de Direito da UnB, Brasília, v. 16, n. 1, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/30457>. Acesso em: 4 jul. 2025. p. 45-69.

⁵⁸ Quanto ao debate jurisprudencial, ver entre outros: Brasil, STF, RE 636.886, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 54/06/2020, Tema n. 899/RG; Brasil, STF, RE 852.475, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão Min. Edson Fachin, DJe 25/03/2019, Tema n. 897/RG; e Brasil, STF, RE 669.069, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 28/04/2016 – Tema n. 666/RG.

2.709/2008/Plenário). No voto condutor, o Ministro Benjamin Zymler destacou que, uma vez reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, a imprescritibilidade da pretensão estatal de ressarcimento ao erário, não seria razoável que o TCU adotasse entendimento divergente na esfera administrativa⁵⁹. Essa orientação deu origem ao enunciado da Súmula n. 282 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”⁶⁰.

Superada essa controvérsia, remanesciam, todavia, divergências quanto ao prazo prescricional aplicável às sanções administrativas impostas pelo Tribunal de Contas da União, notadamente às multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n. 8.443/1992. Diante disso, foi instaurado novo incidente de uniformização de jurisprudência (processo n. 030.926/2015-7), no qual o Plenário do Tribunal, em sessão realizada em 8 de julho de 2016, firmou entendimento, por maioria, no sentido de aplicar às referidas sanções o prazo decenal previsto no Código Civil. Esse prazo é contado a partir da data da ocorrência da irregularidade, admitindo-se uma única hipótese de interrupção, conforme registrado no acórdão n. 1.441/2016/Plenário⁶¹.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal julgou os Temas ns. 666, 897 e 899 da repercussão geral, em 3 de fevereiro de 2016, 8 de agosto de 2018 e 20 de abril de 2020, respectivamente. Ainda que apenas uma das teses então fixadas dissesse respeito, de modo direto, ao Tribunal de Contas da União, as decisões sinalizaram alteração de entendimento quanto à prescrição aplicável às pretensões de ressarcimento e sancionadora. Não obstante, o Tribunal de Contas manteve a

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2709/2008*. Relator: Benjamin Zymler, 26 nov. 2008. Brasília, DF: TCU, 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00537820002/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 6 ago. 2025.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão n. 2709/2008*. Relator: Min. Benjamin Zymler, 26 nov. 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2709%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 5 out. 2025.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1441/2016*. Relator: Benjamin Zymler, 8 jun. 2016. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1441%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2. Acesso em: 6 ago. 2025.

orientação anterior, como se observa nos acórdãos ns. 417/2021⁶², 536/2021⁶³ e 537/2021⁶⁴, todos do Plenário da Corte.

Nesse cenário, o acórdão n. 459/2022/Plenário⁶⁵ determinou, em seu item 9.8, a constituição de um grupo de trabalho com a finalidade de elaborar proposta normativa voltada à regulamentação da prescrição no âmbito do controle externo exercido pela Corte. A iniciativa abrangeu tanto a pretensão ressarcitória quanto a sancionatória, com a ressalva de que a norma a ser editada deveria observar a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria.

O trabalho do grupo resultou na edição da Resolução n. 344/2022/TCU, a qual passou a disciplinar a matéria e estabeleceu expressamente que os prazos prescricionais devem observar os parâmetros fixados na Lei n. 9.873/1999, “na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509”⁶⁶. Com isso, fixou-se o prazo de 5 anos para a prescrição, tanto no que se refere às sanções quanto às ações de ressarcimento, incluindo normas específicas sobre o termo inicial, suspensão e interrupção da contagem do prazo, além dos requisitos para a aplicação do prazo prescricional penal nos casos nos quais os fatos apurados também configurassem ilícito penal. Posteriormente, essa regulamentação foi alterada pela Resolução n. 367/2024/TCU⁶⁷.

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 417/2021*. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A417%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522 Acesso em: 05 out. 2025.

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 536/2021*. Relator: Raimundo Carreiro, 17 mar. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A536%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0. Acesso em: 5 out. 2025.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 537/2021*. Relator: Bruno Dantas, 17 mar. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A537%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0. Acesso em: 05 out. 2025.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 459/2022*. Relator: Antonio Anastasia, 9 mar. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A459%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0. Acesso em: 6 ago. 2025.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 344, de 11 out. de 2022*. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU n.º 367/2024*. Altera a Resolução-TCU n.º 344, de 11 out. de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Vigência desde 18 mar. 2024.

A tentativa de suprir a lacuna legislativa por meio de ato infralegal, embora represente esforço relevante para promover segurança jurídica e uniformidade procedimental, tem sido objeto de questionamentos na doutrina.

Para Wellington Soares da Costa⁶⁸, por exemplo, a Resolução n. 344/2022/TCU constitui uma tentativa de harmonizar a atuação do Tribunal de Contas da União com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema n. 899 da repercussão geral, que reconheceu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

André Rosilho e Eduardo Jordão⁶⁹, por sua vez, observam que o Tribunal de Contas da União, por vezes, adota uma postura de resistência à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seja ao restringir o alcance de suas decisões, seja ao retardar sua incorporação. Para os autores, tal conduta indicaria a existência de tensões institucionais no diálogo entre o TCU e a Suprema Corte, com implicações relevantes sobre a eficácia do controle jurisdicional exercido pelo STF.

Sobre outro enfoque, Ana Cristina Melo de Pontes Botelho e Thiago da Cunha Brito⁷⁰ sustentam que o TCU não demonstrou plena disposição para realizar a correspondência direta entre o ilícito administrativo e o correspondente tipo penal. Em vez disso, teria optado por condicionar a aplicação do prazo prescricional da lei penal ao efetivo recebimento da denúncia na esfera criminal pelos mesmos fatos. Essa exigência, segundo os autores, impõe uma limitação estrutural à Resolução n. 344/2022/TCU.

Um dos efeitos dessa restrição é a exclusão, na prática, das pessoas jurídicas da possibilidade de aplicação do prazo prescricional da lei penal, tendo em vista que, em regra, tais entes não podem ser responsabilizados criminalmente. Como

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-26885/score%2520desc/0. Acesso em: 28 out. 2025.

⁶⁸ SOARES DA COSTA, W. O Tema 899 do STF e seu reflexo no TCU o instituto prescricional regulamentado na Resolução nº 344/2022. *Revista da FAE*, [S. l.], v. 26, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/774>. Acesso em: 5 out. 2025.

⁶⁹ ROSILHO, André; JORDAO, Eduardo. TCU e a jurisprudência do STF: controle de contas em fuga?. *Revista Estudos Institucionais*, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 326-341, 2024. DOI: 10.21783/reiv10i2.827. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/827>. Acesso em: 5 out. 2025.

⁷⁰ 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*, [S. l.], v. 284, n. 2, p. 179–215, 2025. DOI: 10.12660/rda.v284.2025.91788. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/91788>. Acesso em: 5 out. 2025.

consequência, a incidência do prazo mais longo da prescrição penal ficaria reservada apenas à responsabilização de pessoas físicas.

Essa assimetria normativa, ainda segundo os autores, afronta o princípio constitucional da isonomia por acabar por permitir que pessoas jurídicas, geralmente dotadas de maior capacidade econômico-financeira, beneficiem-se do prazo prescricional mais curto previsto na Lei n. 9.873/1999, enquanto agentes físicos permaneceriam submetidos à prescrição penal mais extensa. Em suma, embora a Resolução n. 344/2022/TCU represente esforço de alinhamento à jurisprudência do STF e de promoção da segurança jurídica, ela ainda traduz tensões institucionais no âmbito do TCU, especialmente no tratamento conferido aos entes coletivos.

Paralelamente, os ministros do Supremo Tribunal Federal continuaram a proferir decisões divergentes sobre a matéria. Por exemplo, no julgamento do MS 38.734⁷¹, o Ministro André Mendonça reafirmou que, nos termos da orientação firmada na ADI 5.509, o prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU não se inicia na data da ocorrência do fato, mas sim na data em que o órgão de controle interno ou o Tribunal de Contas tem conhecimento dos fatos, tomando esse marco como ponto de partida para a contagem do quinquênio. Esse entendimento limita a aferição do termo inicial da prescrição, diferente do previsto na Resolução n. 344/2022-TCU, evidenciando a ausência de uniformidade interpretativa entre os órgãos.

Por sua vez, no MS 37.316⁷², o Ministro Gilmar Mendes sustenta que o termo inicial do prazo prescricional corresponde ao momento em que o fato se torna conhecido pelo TCU ou pelo órgão de controle interno. Quanto à interrupção do prazo, afirma que, com base no art. 202 do Código Civil, a interrupção pode se dar uma única vez. O entendimento não se fundamenta integralmente nas hipóteses previstas na Resolução n. 344/2022/TCU.

Verifica-se, assim, a existência de divergência entre os entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União quanto à definição do termo inicial e à interrupção do prazo prescricional aos atos do órgão de controle.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.734*. Relator: Min. André Mendonça, 12 de dezembro de 2022. Decisão monocrática. DJe 13 de dezembro de 2022. Acesso em 23 out. 2025

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.316*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de junho de 2023. Decisão monocrática. DJe 9 de junho de 2023. Acesso em 23 out. 2025

Enquanto o TCU busca exercer integralmente suas atribuições, mesmo diante de lacuna legislativa, o STF tem reiterado que o exercício dessas funções deve observar limites temporais, a fim de evitar abusos e garantir a segurança jurídica dos administrados.

4 A CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA NO CONTROLE JUDICIAL, PELO STF, DAS DECISÕES DO TCU SOBRE A PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO EM MANDADOS DE SEGURANÇA

A Constituição da República de 1988 estabelece as competências jurisdicionais, tanto originárias quanto recursais, atribuídas ao Supremo Tribunal Federal, incumbindo-lhe, como função essencial, a guarda da Constituição (art. 102, *caput*).

Embora sua principal vocação seja a de Corte Constitucional, o Supremo Tribunal também exerce jurisdição originária em matérias de natureza não estritamente constitucional, cujos processos se iniciam diretamente em sua instância, sem prévia tramitação por juízos de primeiro ou segundo grau. Essa competência originária está expressamente delineada no art. 102, inciso I, da Constituição Federal e compreende, entre outras hipóteses, as ações de controle abstrato de constitucionalidade, as causas envolvendo autoridades dos Poderes da República e os conflitos federativos.

O presente trabalho tem como objeto o exame das decisões definitivas, monocráticas ou colegiadas, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança impetrados contra atos do Tribunal de Contas da União, nas quais se discute a ocorrência de prescrição, tanto punitiva quanto de ressarcimento. A análise das decisões buscará identificar padrões argumentativos e evoluções jurisprudenciais, com ênfase na tensão entre 2 valores constitucionais relevantes: de um lado, o dever da Administração de promover o ressarcimento ao erário e punir eventuais ilegalidades; de outro, o direito à segurança jurídica.

Antes da apresentação dos dados obtidos, da análise das decisões e da formulação das conclusões, alguns pontos devem ser explicitados e serão expostos a seguir.

4.1 A PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA NO STF E SEUS REFLEXOS NOS MANDADOS DE SEGURANÇA CONTRA ATOS DO TCU: INFLUÊNCIA DE TESES DE REPERCUSSÃO GERAL E DE AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos, acerca da prescrição, especialmente a de natureza administrativa, evidencia a complexidade e a relevância da matéria, bem como o esforço da Corte em pacificar entendimentos em processos marcados por controvérsias. Essas decisões, em maior ou menor grau, influenciam os pronunciamentos proferidos em mandados de segurança contra atos do Tribunal de Contas da União relacionados ao prazo prescricional. As principais decisões serão analisadas a seguir.

4.1.1 A prescritibilidade das ações de reparação de danos decorrentes de ilícito civil (RE 669.069 - Tema n. 666 da repercussão geral)

No recurso extraordinário n. 669.069⁷³, julgado em 3 de fevereiro de 2016, o Supremo Tribunal Federal analisou controvérsia acerca do alcance da ressalva constante do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, o qual prevê que a lei disporá sobre os prazos de prescrição aplicáveis a ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvando-se, contudo, as respectivas ações de ressarcimento.

O caso concreto dizia respeito a um acidente automobilístico ocorrido em 20 de outubro de 1997, envolvendo um ônibus de transporte de passageiros e uma viatura da Marinha do Brasil, que ocasionou dano ao patrimônio público. A União ajuizou a correspondente ação em 21 de setembro de 2008. Em primeira instância, o pedido foi julgado improcedente, em razão do reconhecimento da prescrição, decisão essa mantida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Contra o acórdão, foi interposto recurso extraordinário.

O relator, Ministro Teori Zavascki, destacou que, embora a redação literal do texto constitucional possa sugerir a imprescritibilidade de toda e qualquer ação

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 669.069 RG*. Relator: Min. Teori Zavascki, 3 de fevereiro de 2016. Decisão colegiada. DJe 28 de abril de 2016. Acesso em: 30 agosto 2025.

indenizatória proposta pelo Estado, tal leitura não se harmoniza com o sistema constitucional como um todo, o qual consagra a prescritibilidade como regra. Afirmou, ainda, que, por se tratar de norma excepcional, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento deve ser interpretada restritivamente, cabendo apenas às ações fundadas em atos de improbidade administrativa, conforme o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, ou em ilícitos penais expressamente definidos como tais.

À luz do entendimento, o Supremo firmou a seguinte tese de repercussão geral: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”⁷⁴.

A decisão buscou resguardar o princípio da segurança jurídica, especialmente no tocante às relações patrimoniais, reforçando a compreensão de que a imprescritibilidade, no sistema, é exceção.

4.1.2 A imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em ato doloso de improbidade administrativa (RE 852.475 -Tema n. 897 da repercussão geral)

Passados mais de 2 anos do julgamento do Tema n. 666 da repercussão geral (RE 669.069), o Supremo Tribunal Federal voltou a se debruçar sobre a temática da prescrição ao apreciar o RE 852.475⁷⁵.

A controvérsia teve origem em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra ex-servidores públicos, em razão da alienação de bens móveis por valores inferiores aos praticados no mercado. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a incidência do prazo prescricional de 5 anos, previsto na Lei n. 8.112/1990, e declarou extinto o processo. Contra essa decisão, foi interposto recurso extraordinário.

O Ministro Edson Fachin, Relator do caso, interpretou que a omissão do § 5º do art. 37 da Constituição Federal quanto ao prazo prescricional autoriza a

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 669.069 RG*. Relator: Min. Teori Zavascki, 3 de fevereiro de 2016. Decisão colegiada. DJe 28 de abril de 2016. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em: 30 agosto 2025.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 852.475 RG*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator para o acórdão: Min. Edson Fachin, 8 de agosto de 2018. Decisão colegiada. DJe 25 de março de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 30 ago. 2025.

conclusão de que as ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato doloso de improbidade administrativa não se submetem à regra geral da prescritibilidade. Ressaltou, no entanto, que essa exceção deve ser aplicada restritivamente, apenas quando se estiver diante de condutas dolosas expressamente tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa, de modo a evitar a indevida ampliação da imprescritibilidade a situações de menor gravidade, como atos culposos ou simples ilegalidades administrativas.

Ressaltou que, no julgamento do Tema n. 666 da repercussão geral, não se tratava de atos de improbidade administrativa nem de condutas dolosas previstas em legislação específica. Firmou, por isso, o entendimento de que são imprescritíveis apenas as ações de ressarcimento fundadas em ato doloso, quando atendidos cumulativamente os seguintes requisitos: comprovação do dolo, demonstração do nexo de causalidade com o dano ao erário e subsunção da conduta às hipóteses previstas na Lei n. 8.429/1992.

Com base nesse entendimento, fixou-se a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”⁷⁶.

Dessa forma, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal busca equilibrar a proteção do patrimônio público e a segurança jurídica, preservando o caráter excepcional da imprescritibilidade.

4.1.3 A fixação do prazo quinquenal para o julgamento dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo TCU (RE 636.553 -Tema n. 445 da repercussão geral)

No recurso extraordinário n. 636.553⁷⁷, o Supremo Tribunal Federal enfrentou controvérsia atinente à competência do Tribunal de Contas da União para exercer controle sobre atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 852.475 RG*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator para o acórdão: Min. Edson Fachin, 8 de agosto de 2018. Decisão colegiada. DJe 25 de março de 2019. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 636.553 RG*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 19 de fevereiro de 2020. Decisão colegiada. DJe 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425435/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

O caso concreto envolvia servidor público aposentado em 1995, cujo processo foi submetido à apreciação do TCU em 1996, sendo julgado apenas em 2023. Na ocasião, o Tribunal negou o registro do ato concessório.

Considerando a excessiva demora no julgamento após a entrada do processo no Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, à luz dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, fundamentos da estabilização das relações jurídicas, o TCU dispõe do prazo de 5 anos, contados do recebimento do processo, para deliberar sobre o registro dos referidos atos. Transcorrido esse prazo sem manifestação, os atos devem ser considerados tacitamente registrados.

Fixou-se, nesse sentido, a seguinte tese:

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 Contas⁷⁸.

O entendimento firmado nesse julgamento já se mostrava indicativo da aplicação do prazo prescricional quinquenal, previsto nas principais normas de Direito Administrativo, às atuações do Tribunal de Contas da União. Embora a controvérsia se referisse à análise da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, o raciocínio adotado pela Suprema Corte revelava fundamento normativo e principiológico passível de incidência em outras hipóteses de controle exercido pelo Tribunal de Contas.

4.1.4 A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário reconhecida em decisões do TCU (RE 636.886 -Tema n. 899 da repercussão geral)

Não obstante se trate de prazo prescricional para o ajuizamento de ação judicial fundada em decisão do Tribunal de Contas da União, o julgamento do RE 636.886 assume relevância também no que se refere à fixação do prazo de prescrição

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 636.553 RG*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 19 de fevereiro de 2020. Decisão colegiada. DJe 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425435/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

aplicável à formação do crédito perante o TCU, ou seja, ao período que antecede a deliberação condenatória ao ressarcimento.

Na hipótese em exame, o recurso extraordinário impugnou acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que mantivera sentença de extinção de execução fiscal, sob o fundamento da ocorrência da prescrição. Nas razões recursais, a União sustentou a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e defendeu a inaplicabilidade da Lei de Execução Fiscal (Lei n. 6.830/1980).

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, reafirmou a jurisprudência consolidada nos Temas ns. 669 e 897 da repercussão geral, segundo a qual, como regra, as pretensões estatais são prescritíveis, por força dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, admitindo-se, apenas em caráter excepcional, a imprescritibilidade nos casos de atos dolosos definidos na Lei de Improbidade Administrativa. Ressaltou, ainda, que a atuação do Tribunal de Contas da União não se enquadra nessa exceção.

Acrescentou que as decisões do Tribunal de Contas possuem eficácia de título executivo extrajudicial, conforme previsto no art. 71, § 3º, da Constituição Federal, razão pela qual devem observar o disposto na Lei n. 6.830/1980 (LEF), inclusive quanto ao prazo prescricional.

O Plenário da Suprema Corte, à unanimidade, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”⁷⁹.

Embora a questão do prazo prescricional concernente à formação do crédito pelo TCU não tenha sido objeto de apreciação, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, apresentou observações relevantes a respeito da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário do Tribunal de Contas da União formalizada antes do julgamento pelo colegiado do Tribunal.

O Ministro Gilmar Mendes rememorou que, inicialmente, o STF reconhecia a imprescritibilidade das ações voltadas à recomposição do patrimônio público, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Tal entendimento foi, contudo,

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 636.886 RG*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020. Decisão colegiada. DJe 24 de junho de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427219/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

restringido no julgamento do RE 669.069 (Tema n. 666 da repercussão geral), que compatibilizou os princípios da moralidade administrativa e da segurança jurídica. Posteriormente, ao julgar o RE 852.475 (Tema n. 897 da repercussão geral), o Plenário limitou a imprescritibilidade às ações de ressarcimento fundadas em ato doloso de improbidade administrativa. Afirmou que na formação do débito o prazo prescricional é quinquenal e indicou os respectivos marcos interruptivos. Após essas considerações, retomou o núcleo da controvérsia e, ao final, votou pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Esse julgamento reveste-se de especial relevância, não apenas por firmar a tese da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisões do TCU, afastando, assim, a tese da imprescritibilidade, mas também pelas considerações suscitadas no voto do Ministro Gilmar Mendes acerca de questão correlata igualmente relevante: o prazo e o termo inicial do prazo prescricional aplicável à formação do crédito perante o Tribunal de Contas da União — matéria que, segundo o próprio Ministro, demanda exame específico e deliberação autônoma.

4.1.5 A fixação do termo inicial da contagem do prazo prescricional (ADI 5.509)

A ação direta de inconstitucionalidade n. 5.509⁸⁰ foi proposta pelo Procurador-Geral da República contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará (arts. 76, § 5º, e 78, § 7º) e da Lei estadual n. 12.160/1993 (art. 35-C, parágrafo único, II), com a redação conferida pela Lei n. 15.516/2014. As normas impugnadas determinavam a observância, pelos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, da decadência e da prescrição no exercício de suas atribuições.

No contexto deste trabalho e conforme a delimitação temática adotada, a análise do julgado restringe-se à fixação do termo inicial do prazo prescricional. Nesse ponto, o dispositivo legal questionado dispunha que a contagem do prazo teria início na data da ocorrência do fato.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.509*. Relator: Min. Edson Fachin, 11 de novembro de 2021. Decisão colegiada. DJe 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

O Ministro Edson Fachin, Relator da ação, considerou que essa previsão normativa violava os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, além de não encontrar amparo na Constituição Federal nem na legislação federal aplicável. Defendeu que o termo inicial da prescrição deve corresponder ao momento em que se torna viável o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória pelo órgão competente. Para sustentar sua posição, citou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada nos Temas ns. 666, 897 e 899 da repercussão geral, que reconhecem a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, ressalvadas aquelas fundadas em atos dolosos de improbidade administrativa.

Destacou, ainda, que, embora a jurisprudência da Corte admita, como regra, a incidência da prescrição, essa admissão não autoriza a edição de normas que fragilizem a proteção estatal ao patrimônio público, sobretudo no âmbito administrativo.

Ao final, foi declarada a inconstitucionalidade do inc. II do parágrafo único do art. 35-C da Lei estadual cearense n. 12.160/1993, com a redação da Lei n. 15.516/2014, julgando-se, por conseguinte, parcialmente procedente a ação direta.

Na decisão proferida nessa ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, mais uma vez, assegurou observância ao princípio da segurança jurídica, entre outros. Com relação ao termo inicial, afirmou que ele se inicia, no caso de omissão, na data em que as contas deveriam ter sido prestadas e/ou na data de ingresso do processo de fiscalização no Tribunal de Contas ou no órgão legalmente encarregado do controle interno.

A consolidação do entendimento sobre o termo inicial da prescrição, a partir do julgamento da ADI 5.509, tem repercutido de modo relevante na atuação dos Tribunais de Contas. Exemplo disso é a orientação adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que passou a aplicar, de forma simétrica, o prazo de cinco anos às pretensões ressarcitórias e punitivas, à míngua de norma específica em sentido diverso.

Os efeitos dessa uniformização também se refletem nas impugnações dirigidas ao Supremo Tribunal Federal contra atos do Tribunal de Contas da União, objeto de análise na próxima seção.

A consolidação do entendimento sobre o termo inicial da prescrição e as teses firmadas nos Temas ns. 666, 897 e 899 da repercussão geral influenciaram, ainda que indiretamente, a edição de entendimento jurisprudencial do Supremo

Tribunal Federal sobre a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do Tribunal de Contas da União.

Tal influência é sentida nos julgamentos de mandados de segurança impetrados contra atos do TCU no Supremo Tribunal Federal, que serão analisados.

4.2 A IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES DO TCU POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA NO STF

O mandado de segurança foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1934. Contudo, apenas com a promulgação da Constituição da República de 1946, o instituto passou a assumir contornos mais próximos daqueles atualmente vigentes. Ainda assim, essa Constituição não previa expressamente a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar mandados de segurança impetrados contra atos do Tribunal de Contas da União.

Diante desse vácuo normativo, as primeiras ações mandamentais foram ajuizadas em diferentes instâncias, da primeira instância ao extinto Tribunal Federal de Recursos (TFR), além do próprio Supremo Tribunal Federal. Nessas ocasiões, prevalecia o argumento da relevância institucional do Tribunal de Contas, bem como a equiparação de seus ministros aos integrantes do TFR.

Em 1953, o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer sua competência originária para processar e julgar mandados de segurança formalizados contra atos do Tribunal de Contas da União. Tal entendimento foi consolidado, em dezembro de 1963, por meio do enunciado da Súmula 48 do STF com a seguinte redação: “É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União”⁸¹.

Pouco tempo depois, a Emenda Constitucional n. 16/1964 incluiu, expressamente, essa competência na Constituição de 1946. A Constituição de 1967 manteve a atribuição.

Já na Constituição de 1988, ao dispor sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal, incluiu expressamente a impetração de mandado de

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula vinculante n. 48*. “Na entrada de mercadoria importada do exterior, é legítima a cobrança do ICMS por ocasião do desembaraço aduaneiro.” Aprovada em sessão de 27 maio 2015. DJe n.º 104, 02 jun. 2015, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula807/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

segurança contra atos do Tribunal de Contas da União (art. 102, I, “d”). A Súmula 248 do Supremo Tribunal Federal, embora editada sob a égide de constituições anteriores, foi recepcionada pela nova ordem constitucional e permanece em vigor⁸².

O exercício dessa atribuição jurisdicional não compromete o prestígio nem a autoridade das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas. Trata-se, ao contrário, de mecanismo de controle compatível com o princípio da separação dos Poderes e com o sistema de freios e contrapesos que informa a estrutura do Estado Democrático de Direito.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 248, aprovada na Sessão Plenária de 13 dez. 1963*. É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1964. p. 117. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=sumulas&queryString=248>. Acesso em: 20 jul. 2025.

5 ANÁLISE EMPÍRICA DOS MANDADOS DE SEGURANÇA IMPETRADOS CONTRA ATOS DO TCU: CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E PROBLEMAS NO TOCANTE À PRESCRIÇÃO

Com fundamento nas referências teóricas e normativas expostas nos capítulos anteriores, nos quais se analisaram a natureza e a estrutura do controle externo, o papel institucional do Tribunal de Contas da União e a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da prescrição administrativa, este capítulo dedica-se ao exame das decisões proferidas pelo STF em mandados de segurança impetrados contra atos do TCU, que determinaram o ressarcimento ao erário, a aplicação de sanção ou ambos.

Nessas decisões examina-se a incidência da prescrição das pretensões sancionatórias e de ressarcimento, com especial atenção às hipóteses de prescritibilidade, ao prazo, ao termo inicial e às causas de interrupção da prescrição.

A pesquisa abrangeu 93 processos, com decisões finais, tanto monocráticas quanto colegiadas, proferidas entre 3 de fevereiro de 2016, data do julgamento do RE 669.069 (Tema n. 666 da repercussão geral), que consolidou a tese da prescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em ilícitos civis, e 31 de maio de 2025, marco final do levantamento jurisprudencial, fixado em razão do tempo necessário à análise dos dados e à elaboração do presente estudo.

Os dados coletados foram organizados segundo as seguintes variáveis: prescritibilidade/prazo; relator; natureza do ato impugnado (ressarcimento/sanção); termo inicial; interrupção; espécie de decisão (monocrática ou colegiada); dispositivo e data de publicação do pronunciamento; interposição de recurso (sim/não); órgão colegiado julgador/nome do recurso/resultado/data de publicação/redator para acórdão; e novos recursos.

O objetivo é identificar, sistematizar e interpretar os padrões decisórios adotados pelo Supremo Tribunal Federal, com especial atenção às convergências e divergências entre os Ministros e as Turmas.

Busca-se compreender de que forma o Supremo Tribunal Federal interpreta a prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas relacionadas à atuação do Tribunal de Contas da União e, à luz dos entendimentos firmados, verificar em que medida tal interpretação repercute na proteção do patrimônio público e na segurança jurídica. Pretende-se, assim, oferecer um panorama crítico sobre a jurisprudência da

Suprema Corte, avaliando sua coerência e estabilidade, bem como seus possíveis reflexos na efetividade do controle exercido pelo TCU, principalmente quando determina o ressarcimento e aplica sanção, e na busca de equilíbrio entre a exigência de responsabilização e a segurança jurídica dos administrados.

Essa abordagem permite verificar se, na prática, o STF tem assegurado previsibilidade e uniformidade no entendimento acerca da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ou se existem e persistem incertezas interpretativas capazes de comprometer a legitimidade do sistema de controle externo daquele órgão.

5.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETIVO E PERCURSO METODOLÓGICO

O levantamento inicial de dados foi realizado mediante solicitação ao Núcleo de Análise de Dados e Estatística do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de identificar os mandados de segurança que receberam decisão final⁸³ baixados no período compreendido de 3 de fevereiro de 2016 a 30 de maio de 2025:

⁸³ O Setor de Estatística informou que foram utilizados, inicialmente, para obtenção de decisões finais, os seguintes critérios de avaliação processual estatística de pesquisa: andamento, acolhida proposta de cancelamento de SV, acolhida proposta de edição de SV, acolhida proposta de revisão de SV, agravo de instrumento provido, agravo não provido, agravo provido e desde logo negado seguimento ao RE, agravo provido e desde logo provido o RE, agravo provido e desde logo parcialmente provido o RE, agravo provido e determinada a devolução pelo regime de repercussão geral, agravo provido e RE pendente de julgamento, AI provido e determinada a conversão em RE, AI provido e determinada a subida do RE, concedida a ordem, concedida a ordem de ofício, concedida a segurança, concedida a suspensão, concedida em parte a ordem, concedida em parte a segurança, concedida em parte a suspensão, conhecida e julgada sem pronúncia de inconstitucionalidade, decisão pública liberada no DJe, decisão ratificada, decisão (segredo de justiça), decisão (sigiloso) declarada a extinção da punibilidade, declarada a restauração dos autos, declinada a competência, decretada a deserção, denegada a ordem, denegada a segurança, denegada a suspensão, determinada a devolução em razão de representativo da controvérsia, determinada a devolução pelo regime de repercussão geral, determinada a remessa ao STJ para julgamento como REsp (art. 1.033 do CPC), determinado arquivamento, extinto o processo, homologação de acordo de não persecução penal – art. 28-A do CPP, homologação de transação penal, homologada a desistência, homologado, homologado acordo de não persecução penal, homologação de acordo, improcedente, não conhecido (s), não provido, negado seguimento, negado seguimento por ausência de preliminar, art. 327 do RISTF, prejudicado, procedente, procedente em parte, provido, provido em parte, questão de ordem, recebida a queixa, recebida a queixa em parte, recebida a denúncia, recebida a denúncia em parte, reconsidero e devolvo pelo regime de repercussão geral, rejeitada a denúncia, rejeitada a queixa, rejeitada proposta de cancelamento de SV, rejeitada proposta de edição de SV e rejeita proposta de revisão de SV.

Quadro 1 – MS com baixa e decisão final

ano	quantidade
2016	118
2017	145
2018	169
2019	524
2020	154
2021	194
2022	142
2023	125
2024	127
2025	47
total	1745

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Em relação às partes, requereu-se ao núcleo a inclusão apenas dos mandados de segurança nos quais figurasse como autoridade coatora: Tribunal de Contas da União, Presidente do Tribunal de Contas da União, TCU e Ministro do Tribunal de Contas da União bem como quaisquer referências ao Tribunal de Contas da União. Essa delimitação visa garantir que a pesquisa contemplasse exclusivamente os feitos nos quais o Tribunal de Contas da União, em suas diferentes formas de identificação no momento da atuação, figurasse como autoridade coatora.

A pesquisa abrangeu, ainda, os seguintes elementos: data de autuação, tramitação e decisão final, assuntos e assunto principal, ramo do direito, nome das partes e dos respectivos advogados. A partir desses dados, o próprio Núcleo classificou os processos conforme possuíam ou não decisão final.

Na sequência, organizaram-se as informações encaminhadas pelo Setor de Estatísticas em planilhas distintas, conforme o ano em que foi publicada a decisão no Diário de Justiça Eletrônico constante do portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal⁸⁴ resultando nos seguintes agrupamentos: MS-2016, MS-2017, MS-2018, MS-2019, MS-2020, MS-2021, MS-2022, MS-2023, MS-2024 e MS-2025. Utilizaram-se nas tabelas fórmulas como cont.se, cont.valores, preenchimento em série e tabela dinâmica.

No campo referente ao ramo do direito, foram descartados os processos classificados como de Direito Previdenciário, uma vez que, em amostragem manual de 100 processos, constatou-se que todos versavam sobre aposentadoria, pensão e

⁸⁴ Portal: <https://portal.stf.jus.br/>

matérias referentes a servidor público. Também foram excluídos processos cujo assunto estava classificado como questões de alta complexidade e assistencial, pois, após análise específica, verificou-se que não abordavam o tema da prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas do Tribunal de Contas da União. Permaneceram, para fins da pesquisa, os processos classificados como Direito à Educação, Direito Administrativo, Direito Eleitoral, Direito Civil e Direito do Trabalho.

Realizou-se, em seguida, triagem manual individualizada dos processos, com o objetivo de identificar os mandados de segurança que impugnassem atos do Tribunal de Contas da União relacionados à determinação de ressarcimento de valores e à aplicação de sanção (como multa, declaração de inidoneidade ou proibição de contratar com a Administração Pública), de forma cumulativa ou isolada. Foram desconsiderados, portanto, os mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU que apenas determinassem a citação do responsável para apresentação de alegações de defesa, nos termos do art. 12, II, da Lei n. 8.443/1992, ainda que suscitada a ocorrência da prescrição.

Concluída essa fase, procedeu-se a uma segunda análise, igualmente manual, direcionada a verificar a existência de decisões de mérito, concessivas ou denegatórias da medida pleiteada, isto é, decisões que acolham ou rejeitem a alegação de prescrição. Foram excluídos, dessa forma, os processos extintos sem apreciação do mérito, como aqueles em que houve homologação do pedido de desistência da ação mandamental, bem como nos quais houve a decadência da impetração.

Ao final, obteve-se um universo de 93 mandados de segurança a serem analisados, identificados nos seguintes números: MS 32.201⁸⁵, 30.946⁸⁶, 35.649⁸⁷,

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 32.201*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 21 março 2017. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371254/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 30.946 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 4 abril de 2018. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur384584/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.649*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 30 abril de 2019. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho973098/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

35.536⁸⁸, 36.067⁸⁹, 35.940⁹⁰, 36.799⁹¹, 36.274⁹², 35.208⁹³, 34.467⁹⁴, 37.293⁹⁵,
37.374⁹⁶, 37.427⁹⁷, 37.310⁹⁸, 37.373⁹⁹, 36.639¹⁰⁰, 37.476¹⁰¹, 35.883¹⁰², 36.668¹⁰³,

-
- ⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.536*. Relator: Min. Rosa Weber, 9 setembro de 2019. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1025572/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.067 ED-AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 18 outubro de 2019. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414079/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.940*. Relator: Min. Luiz Fux, 16 junho de 2020. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428250/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.799*. Relator: Min. Dias Toffoli, 30 setembro de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1140317/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.274*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 17 novembro 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1153883/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.208 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 15 dezembro de 2020. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440019/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 34.467 AgR*. Relator: Min. Rosa Weber, 8 março de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442124/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.293 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 15 dezembro de 2020. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440019/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.374*. Relator: Min. Rosa Weber, 23 março de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1182916/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.427*. Relator: Min. Rosa Weber, 7 abril de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1186633/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.310*. Relator: Min. Rosa Weber, 28 maio de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1204805/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Mandado de Segurança n. 37.373 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 31 maio de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur447776/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.639*. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 junho de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449438/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.476 AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 31 agosto de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452617/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.883 ED-AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 28 setembro de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453487/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.668*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 21 setembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1237627/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

37.260¹⁰⁴, 37.423¹⁰⁵, 37.292¹⁰⁶, 37.368¹⁰⁷, 37.089¹⁰⁸, 36.054¹⁰⁹, 38.276¹¹⁰, 35.971¹¹¹,
35.530¹¹², 36.810¹¹³, 35.953¹¹⁴, 36.780¹¹⁵, 37.834¹¹⁶, 38.058¹¹⁷, 38.238¹¹⁸, 38.288¹¹⁹,

-
- ¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.260*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 27 setembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1241182/false>. Acesso em: 23 out. 2025
- ¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.423 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 setembro de 2021. Decisão coletiva. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458566/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.292*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 30 setembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1241183/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.368*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, 19 out. de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458566/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.089 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 25 outubro de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455427/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.054 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 9 novembro de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457472/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.276*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 6 dezembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1261248/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.971*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, 19 out. de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455943/false>. Acesso em: 23 out. 2025.
- ¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.530*. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 fevereiro de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1274233/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.810 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 fevereiro de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464529/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.953 ED*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 9 março de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460723/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.780 ED*. Relator: Min. Roberto Barroso, 4 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur462656/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.834 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 4 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur462186/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.058*. Relator: Min. Roberto Barroso, 5 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1294220/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.238*. Relator: Min. Roberto Barroso, 7 abril de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1294457/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.288 AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 8 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467807/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

35.294¹²⁰, 37.008¹²¹, 38.330¹²², 38.232¹²³, 38.553¹²⁴, 38.488¹²⁵, 37.430¹²⁶, 34.256¹²⁷,
36.905¹²⁸, 37.801¹²⁹, 37.820¹³⁰, 38.566¹³¹, 35.922¹³², 37.553¹³³, 38.071¹³⁴, 38.658¹³⁵,

-
- ¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.294 ED*. Relator: Min. André Mendonça, 2 maio de a2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464823/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.008 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 maio de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464016/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.330 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 novembro de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473166/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.232 AgR*. Relator: Min. Rosa Weber, 22 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur463278/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.553*. Relator: Min. Roberto Barroso, 7 junho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1315915/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.488*. Relator: Min. Edson Fachin, 7 julho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1321002/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.430*. Relator: Min. Edson Fachin, 11 julho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1321263/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 34.256 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468762/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.905 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468761/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.801 RG*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468763/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.820 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 3 outubro de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471481/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.566*. Relator: Min. Dias Toffoli, 1 julho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1320262/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.922*. Relator: Min. Dias Toffoli, 12 novembro de a2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1359843/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.553*. Relator: Min. Edson Fachin, 22 novembro de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1360266/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.071*. Relator: Min. Nunes Marques, 1 fevereiro de 2023. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1375359/false>. Acesso em :24 out. 2025.
- ¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.658 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 fevereiro de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475067/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

36.750¹³⁶, 38.614¹³⁷, 38.783¹³⁸, 36.990¹³⁹, 38.627¹⁴⁰, 38.763¹⁴¹, 37.941¹⁴², 38.898¹⁴³, 38.734¹⁴⁴, 35.539¹⁴⁵, 38.912¹⁴⁶, 35.844¹⁴⁷, 36.800¹⁴⁸, 34.705¹⁴⁹, 39.109¹⁵⁰, 38.672¹⁵¹,

-
- ¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.750 AgR*. Relator: Min. Edson Fachin, 22 fevereiro de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475484/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.614 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 20 março de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476384/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.783 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 fevereiro de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475073/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.990 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 28 março de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur480828/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.627 AgR*. Relator: Min. André Mendonça, 13 abril de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478162/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.763 AgR*. Relator: Min. Luiz Fux, 3 abril de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477392/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal Segunda Turma). *Mandado de Segurança n. 37.941 AgR*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 13 abril de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur480735/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.898 AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 9 maio de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479070/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.734 AgR*. Relator: Min. André Mendonça, 15 maio de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483433/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.539*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 14 de junho de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449025/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.912 ED*. Relator: Min. Luiz Fux, 28 abril de 2023. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1400549/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.844 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 18 maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur498887/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.800 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Gilmar Mendes, 22 abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur505180/false>. Acesso em: 24 out. 2025.
- ¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 34705 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur502034/false>. Acesso em: 22 out. 2025.
- ¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de segurança n. 39.109 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli. Redator para o acórdão: Min. André Mendonça. 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506507/false>. Acesso em: 20 out. 2025.
- ¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.672 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur502217/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

39.314¹⁵², 38.191¹⁵³, 39.095¹⁵⁴, 38.735¹⁵⁵, 37.581¹⁵⁶, 39.088¹⁵⁷, 39.556¹⁵⁸, 37.173¹⁵⁹,
37.316¹⁶⁰, 37.596¹⁶¹, 38.400¹⁶², 39.422¹⁶³, 39.072¹⁶⁴, 39.657¹⁶⁵, 36.461¹⁶⁶, 37.349¹⁶⁷,

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.314*. Relator: Min. Dias Toffoli, 13 de maio de 2024. Decisão monocrática. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1524654/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.191 AgR*. Relator: Min. Edson Fachin, 20 de maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506988/false> . Acesso em: 20 out. 2024.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.095 ED-AgR*.

Relator: Min. Dias Toffoli. Redator para o acórdão: Gilmar Mendes, 20 de maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur507616/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.735 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Redator para o acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 27 de maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504240/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.581*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 28 de maio de 2024. Decisão monocrática. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1530422/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.088*. Relator: Min. André Mendonça, 4 de junho de 2024. Decisão monocrática. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1533378/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.556 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 24 de junho de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur510424/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.173*. Relator: Min. Nunes Marques, 8 de agosto de 2024. Decisão monocrática. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1551695/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.316 AgR*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 2 de setembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512836/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.596 AgR*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 2 de setembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512836/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.400 AgR*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506691/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.422*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 7 out. de 2024. Decisão monocrática. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1577124/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.072 AgR*. Relator: Min. André Mendonça. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 19 de novembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519339/false> .

Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.657*. Relator: Min. Flávio Dino, 21 out. de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur515983/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.461 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 18 out. de 2023. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur489985/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.349 AgR*. Relator: Min. Nunes Marques, 27 de novembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur520904/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

39.901¹⁶⁸, 40.007¹⁶⁹, 39.971¹⁷⁰, 39.803¹⁷¹, 38.897¹⁷², 39.690¹⁷³, 38.152¹⁷⁴, 38.790¹⁷⁵ e 37.563¹⁷⁶ e 39.841¹⁷⁷.

A partir do arquivo disponibilizado pelo Setor de Estatística do Supremo Tribunal Federal, os processos foram classificados de acordo com o teor das decisões. Cada informação é qualificada nas seguintes opções: número do mandado de segurança, nome do relator; número do processo no TCU; tipo de pretensão; prescritibilidade/prazo prescricional; termo inicial; possibilidade de interrupção; espécie de decisão (monocrática ou colegiada); o respectivo dispositivo (denegada ou concedida); a data de publicação; a síntese dos fundamentos; se foram ou não interpostos recursos; a Turma de julgamento, a espécie recursal, resultado e data de publicação; e, se houve a interposição de novo recurso. Essa arquitetura informacional favorece a compreensão ordenada e comparativa das decisões do recorte temporal.

Com base nesse conjunto de dados, as decisões foram organizadas segundo a decisão do Tribunal de Contas da União, que foi impugnada no mandado de segurança, etapa fundamental para a organização e entendimento das decisões objeto de análise. Os pronunciamentos foram agrupados em 3 categorias: mandados

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.901 AgR*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 16 de novembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur521329/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 40.007 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 26 de maio de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur489985/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.971*. Relator: Min. Flávio Dino, 17 de fevereiro de 2025. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1619580/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.803 ED*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur524624/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.897 AgR*. Relator: Min. Nunes Marques, 22 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur525335/false>. Acesso em 22 out. 2025.

¹⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.690 AgR*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur524634/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.152 AgR-Segundo*. Relator: Min. Nunes Marques, 31 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur531342/false>. Acesso em 22 out. 2025.

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.790 AgR*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 31 de março de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur532036/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.563 AgR-Segundo*. Relator: Min. Nunes Marques, 30 de abril de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur531895/false>. Acesso em 22 out. 2025.

¹⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.841 ED-AgR*. Relator: Min. Luiz Fux, 7 e maio de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur530964/false>. Acesso em 22 out. 2025.

de segurança que impugnam tanto a determinação de ressarcimento quanto a imposição de multa; ações que contestam exclusivamente a determinação de ressarcimento; e impetrações voltadas unicamente contra a aplicação de sanção.

Essa divisão, adotada por razões didáticas, tem por objetivo examinar se há clareza e coerência na fundamentação quando se impugna isoladamente a pretensão punitiva ou a de ressarcimento, ou ainda, ao questionar a aplicação de ambas.

Ao final do levantamento, constatou-se que, dos 93 mandados de segurança examinados, 16 versavam exclusivamente sobre a aplicação de sanção, 26 discutiam apenas a imposição de ressarcimento e 51 envolviam ambas as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas da União.

Esses 3 grupos foram analisados segundo os seguintes critérios: prescritibilidade da pretensão e prazo aplicável; termo inicial da contagem do prazo prescricional; e interrupção da prescrição.

A partir dessa classificação, os itens subsequentes examinam, separadamente, as decisões proferidas, destacando, em cada caso, a natureza da pretensão discutida, prescritível ou imprescritível, o respectivo prazo prescricional, o termo inicial da contagem e a eventual interrupção do lapso temporal, com a indicação dos fundamentos jurídicos adotados.

Na sequência, apresenta-se um panorama dos entendimentos firmados individualmente pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como das orientações de cada uma das Turmas, com o intuito de identificar eventuais convergências e dissensos na aplicação do instituto da prescrição às pretensões ressarcitórias e punitivas do Tribunal de Contas da União.

Importa ressaltar que, nesta etapa da pesquisa, não há definição conceitual dos institutos jurídicos envolvidos, mas, sim, a análise da forma como o Supremo Tribunal Federal interpreta a incidência da passagem do tempo em relação aos atos do TCU no exercício do controle externo, notadamente quanto à determinação de ressarcimento e à aplicação de sanções, isolada ou cumulativamente, diante da inexistência de norma legal, em sentido estrito, que regule a matéria.

Os argumentos eventualmente suscitados pelos impetrantes, à exceção da alegação de prescrição, não foram considerados, por não se inserirem no escopo específico deste estudo e em razão de haver registro, nos autos em que formulados, de rejeição expressa nas decisões judiciais analisadas.

Por fim, as decisões serão interpretadas à luz dos princípios da proteção do patrimônio público, efetivada por meio da responsabilização imposta pelo Tribunal de Contas da União, e da segurança jurídica.

5.2 PRETENSÃO REPARATÓRIA: PRESCRITIBILIDADE, PRAZO, TERMO INICIAL E INTERRUPÇÃO

Conforme exposto nos capítulos anteriores, a pretensão ressarcitória, no âmbito do Tribunal de Contas da União, reveste-se de natureza reparatória, visando à recomposição do erário, quando constatado, pela Administração Pública, o dano decorrente de irregularidade na gestão de recursos públicos.

Uma vez determinado o ressarcimento pelo TCU e impugnada a decisão por meio de mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal, sob o argumento da ocorrência da prescrição, esta Corte tem proferido decisões ora acolhendo, ora afastando tal alegação.

Dentre os 93 mandados de segurança selecionados para análise, 26 tratam exclusivamente da determinação de ressarcimento de valores. São eles: MS 30.946, 37.427, 36.639, 36.668, 37.368, 35.971, 36.780, 37.834, 38.058, 38.330, 38.553, 37.430, 36.905, 35.922, 37.553, MS 38.071, 36.750, 36.990, 37.941, 35.844, 34.705, 38.672, 38.191, 37.581, 39.088 e 39.841.

5.2.1 Prescritibilidade da pretensão ressarcitória e prazo aplicável

No julgamento do MS 30.946, cuja decisão foi publicada em 6 de novembro de 2017, declarou-se a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento. O relator fundamentou seu posicionamento no art. 37, § 5º, da CF/88. Observou que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a prescritibilidade das ações de ressarcimento por ilícito civil no RE 636.886, foram ressalvadas as hipóteses de ato de improbidade administrativa e de ilícitos penais.

Assinalou, ainda, que os embargos de declaração opostos naquele recurso extraordinário ainda não haviam sido julgados, razão pela qual deveria prevalecer a jurisprudência dominante do STF que reconhecia a imprescritibilidade, conforme decidido no MS 26.210.

Contra essa decisão foi interposto agravo interno, ao qual a Segunda Turma negou provimento, na Sessão Virtual de 23 de março de 2018 a 3 de abril de 2018, portanto, anterior ao julgamento dos mencionados embargos, ocorrido apenas na Sessão Virtual de 12 a 20 de agosto de 2021¹⁷⁸.

Em outros 11 mandados de segurança, MS 37.427, 36.780, 37.834, 38.058, 38.553, 36.905, 38.071, 37.941, 38.672, 39.088 e 39.841, os respectivos Relatores e Redatores para os acórdãos consignaram expressamente a incidência da Lei n. 9.873/1999 tanto sobre a pretensão punitiva quanto em relação à ressarcitória, fixando o prazo prescricional de 5 anos, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.873/1999.

Outras decisões, como aquelas proferidas nos MS 36.639, 36.668, 37.368, 35.971, 38.330, 37.430, 35.922, 37.553, 36.750, 36.990, 35.844, 34.705 e 37.581, embora não mencionem de forma explícita a distinção entre as pretensões, revelam, pela análise contextual, que a interpretação adotada abrangeu indistintamente tanto a punitiva quanto a ressarcitória, reconhecendo a aplicação da Lei n. 9.873/1999 a ambas. Em todos esses casos, firma-se, igualmente, o prazo quinquenal de prescrição.

Por fim, a prescrição foi conhecida em 14 processos e afastada em 12.

5.2.2 Termo inicial da prescrição da pretensão de ressarcimento

Em 19 dos 26 mandados de segurança analisados, o Supremo Tribunal Federal fixou expressamente o termo inicial da prescrição da pretensão de ressarcimento na data da prática do ato ilícito ou, nos casos de infração permanente ou continuada, quando cessada a conduta. Tal entendimento fundamentou-se no art. 1º da Lei nº 9.873/1999, sendo adotado, entre outros, nos MS 37.427, 36.639, 36.668, 37.368, 35.971, 36.780, 37.834, 38.058, 38.330, 38.553, 37.430, 36.905, 36.990, 35.844, 34.705, 38.672, 37.581, 39.088 e 39.841.

Nos processos ns. 35.922, 37.553, 36.750, 38.191 e 38.071, embora ausente a indicação expressa do dia de início do prazo prescricional da pretensão ressarcitória, a leitura do teor das decisões evidencia que a norma citada foi aplicada a ambas as pretensões.

¹⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 636.886/AL (Tema 899)*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531>. Acesso em: 15 out. 2025.

No MS 30.946, reconheceu-se a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, sem, contudo, se indicar o termo inicial para a apuração do prazo.

Situação distinta se observa no MS 37.941, no qual se adotou o entendimento fixado na ADI 5.509, segundo o qual o termo inicial da prescrição corresponde à data de entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou nos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno. Nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas, o marco de início é a data em que essas deveriam ter sido apresentadas.

De forma geral, verifica-se que, na maioria das decisões (24 dos 26 mandados de segurança), o Supremo Tribunal Federal adotou como início do prazo da prescrição da pretensão de ressarcimento aquele previsto na Lei n. 9.873/1999.

5.2.3 Interrupção do prazo prescricional da pretensão de devolução de valores

A possibilidade de interrupção da prescrição da pretensão ressarcitória, com fundamento no art. 2º da Lei n. 9.873/1999, foi expressamente reconhecida em 16 mandados de segurança, MS 37.427, 37.368, 35.971, 36.780, 38.058, 38.330, 38.553, 37.430, 36.905, 35.922, 37.553, 38.071, 36.750, 36.990, 35.844 e 39.088, dentre os 26 que versavam exclusivamente sobre tal pretensão.

Nos MS 37.834, 34.705, 38.672, 38.191 e 37.581, igualmente se afirmou a possibilidade de interrupção da prescrição, com base no mesmo dispositivo legal. Nessas decisões, ressaltou-se que o prazo prescricional apenas se interrompe com a inequívoca apuração do fato, desde que vinculado à pessoa investigada.

No MS 30.946, por sua vez, tendo sido reconhecida a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, restou prejudicada a análise de eventuais causas interruptivas, esvaziando-se, por conseguinte, a discussão sobre o tema.

Verifica-se, por outro lado, ter ocorrido omissão quanto à questão da interrupção da prescrição nos MS 36.639, 39.841 e 36.668, inexistindo manifestação expressa sobre a incidência do art. 2º da Lei n. 9.873/1999 ou de outro fundamento jurídico.

No MS 37.941, adotou-se a regra do art. 202 do Código Civil, segundo a qual a prescrição admite uma única causa interruptiva.

Dessa forma, constata-se que a interpretação prevalente nas decisões examinadas, adotada em 16 processos, reconhece, de forma genérica, a possibilidade

de interrupção do prazo prescricional com base no art. 2º da Lei n. 9.873/1999. Excepcionalmente, em 5 mandados de segurança, admitiu-se a aplicação do referido dispositivo, ressalvando-se, entretanto, que o ato inequívoco de apuração dos fatos somente é apto a interromper o prazo prescricional se voltado especificamente à pessoa investigada.

Essa ressalva tem o potencial de alterar significativamente o quadro fático subjacente à análise da prescrição. Os atos administrativos indicados pelo Tribunal de Contas da União como reveladores de apuração de responsabilidade, comumente transcritos nos pronunciamentos judiciais, referem-se, em muitos casos, a diligências genéricas, que podem ou não guardar relação direta com o indivíduo posteriormente responsabilizado. Ademais, não raro, tais procedimentos têm início em face de terceiros, sendo apenas em momento posterior, por vezes, bastante dilatado no tempo, que se delibera pela inclusão do interessado no processo de responsabilização.

5.3 PRETENSÃO PUNITIVA: PRESCRITIBILIDADE, PRAZO, TERMO INICIAL E INTERRUPTÃO

Neste item, analisam-se os 16 mandados de segurança nos quais se impugnou exclusivamente a aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União. As penalidades discutidas referem-se à multa proporcional ao dano (Lei n. 8.443/1992, art. 57), multa autônoma, sem débito (Lei n. 8.443/1992, art. 58), inabilitação para o exercício de cargo público (Lei n. 8.443/1992, art. 60) e declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal (Lei n. 8.443/1992).

Constata-se, em todos os processos, consenso quanto à natureza prescritível das sanções e à aplicabilidade do prazo de 5 anos, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.873/1999.

A questão da prescrição foi submetida diretamente à apreciação do colegiado em apenas 2 mandados de segurança, tendo sido concedida a ordem em ambos os casos.

Nos demais 14 processos, a apreciação se deu por meio de decisão monocrática. Contra 12 desses pronunciamentos foram interpostos agravos internos. Em 7 deles, o colegiado manteve o indeferimento da ordem; em 4, confirmou-se a

concessão. Em apenas 1 mandado de segurança, a Turma reformou a decisão monocrática concessiva para denegar a medida.

A taxa de reconhecimento da prescrição é de 56,25% (9 processos), enquanto em 43,75% (7 processos) entendeu-se pela sua inocorrência.

5.3.1 Termo inicial da prescrição da pretensão sancionatória

Em 8 dos 16 mandados de segurança, foram proferidas decisões que afirmaram expressamente a aplicabilidade do art. 1º da Lei n. 9.873/1999 (MS 32.201, 35.940, 36.274, 37.293, 35.883, 37.801, 38.614 e 38.783), o qual prevê prazo prescricional de 5 anos, com início da contagem na data da ocorrência do fato.

Nesse grupo, a ordem foi denegada em 6 mandados de segurança (MS 32.201, 36.274, 37.293, 35.883, 37.801 e 38.783) e concedida em apenas 2 (MS 35.940 e 38.614).

Nos demais processos (mandados de segurança n. 36.800, 37.173, 37.316, 38.400, 39.072, 39.803, 38.897 e 38.152), as decisões fundamentaram o termo inicial da prescrição no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.509, segundo o qual o marco temporal corresponde à data de ingresso do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno.

Em sentido inverso, nesse segundo conjunto, a segurança foi concedida em 6 processos (MS 36.800, 37.173, 37.316, 38.400, 39.072 e 38.897) e denegada em 2 (MS 39.803 e 38.152).

Embora o primeiro grupo tenha adotado como termo inicial do prazo prescricional uma data mais remota, a da ocorrência do fato, o que, em tese, ampliaria a possibilidade de reconhecimento da prescrição, apresentou, paradoxalmente, menor índice de concessão da segurança, com reconhecimento da prescrição em apenas 25% dos casos (2 processos).

5.3.2 Interrupção do prazo prescricional da pretensão sancionatória

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem revelado divergência quanto à interpretação das normas e dos precedentes aplicáveis à interrupção da prescrição da pretensão punitiva.

Tal dissenso manifesta-se na formação de 2 grupos distintos de decisões, cada um composto por 8 mandados de segurança.

O primeiro grupo, composto pelos MS 32.201, 35.940, 36.274, 37.293, 35.883, 37.801, 38.614 e 38.783, adota expressamente o art. 2º da Lei n. 9.873/1999. Nos termos desse dispositivo, são admitidas múltiplas causas interruptivas do prazo prescricional, o que, na prática, permite a sucessiva reinicialização da contagem sempre que a Administração Pública se voltar inequivocadamente à apuração da ilegalidade.

Em sentido contrário, o segundo grupo, formado pelos mandados de segurança ns. 36.800, 37.173, 37.316, 38.400, 39.072, 39.803, 38.897 e 38.152 afastam a aplicação do referido dispositivo legal. As decisões dessa corrente argumentam que admitir sucessivas interrupções equivaleria, em última análise, a cancelar a imprescritibilidade. Por essa razão, esses pronunciamentos aplicam, por analogia, o art. 202 do Código Civil, segundo o qual a interrupção só pode ocorrer uma única vez.

A controvérsia evidencia um embate interpretativo entre duas correntes. De um lado, a que defende a aplicação integral da Lei n. 9.873/1999 à pretensão punitiva exercida pelo TCU. De outro lado, a que reconhece apenas o prazo quinquenal previsto no artigo 1º da referida norma, mas que, quanto ao termo inicial, adota o entendimento firmado na ADI 5.509, e, no tocante à interrupção, aplica o princípio da unicidade, nos moldes do regime previsto no Código Civil.

5.4 PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E PUNITIVA: PRESCRITIBILIDADE, PRAZO, TERMO INICIAL E INTERRUPTÃO

Entre os 93 processos que compõem o objeto desta pesquisa, em 51 deles foram simultaneamente impugnadas a determinação de ressarcimento e a aplicação de sanção administrativa.

Desse total, a ordem foi denegada em 32 processos e concedida em 19. A análise dos dados demonstra que a concessão da medida pleiteada concentra-se, sobretudo, nos anos de 2023, 2024 e 2025, indicando um recente movimento de revisão jurisprudencial sobre o tema no Supremo Tribunal Federal.

Nesses processos, será examinada eventual distinção feita pelas decisões entre as pretensões ressarcitória e sancionatória, especialmente quanto à aplicação de normas por analogia e à invocação de precedentes.

5.4.1 Prescritibilidade da pretensão ressarcitória e punitiva e prazo aplicável

Na amostra de processos examinada, apenas no MS 35.536, foi proferida decisão que reconheceu a imprescritibilidade, restrita, contudo, à pretensão de ressarcimento. Quanto à pretensão sancionatória, aplicou-se o prazo quinquenal previsto no art. 1º da Lei n. 9.873/1999.

Em 18 mandados de segurança (MS 35.649, 36.067, 37.373, 37.260, 37.423, 37.292, 37.089, 36.054, 38.276, 36.810, 35.953, 38.288, 37.008, 37.820, 38.566, 39.314, 36.461 e 39.971), as decisões afirmam expressamente que a pretensão punitiva é prescritível e sujeita ao prazo quinquenal estabelecido na referida lei. Embora nesses casos também tenha sido impugnada a pretensão de ressarcimento, não se verifica menção explícita à aplicação do mesmo prazo para essa modalidade. Todavia, a análise dos fundamentos adotados permite inferir que, implicitamente, foi conferido tratamento prescricional idêntico a ambas as pretensões.

Em outros 26 mandados de segurança (MS 37.374, 37.310, 35.530, 38.238, 38.232, 38.488, 34.256, 38.658, 38.627, 38.763, 38.898, 38.734, 38.912, 39.109, 39.095, 38.735, 39.556, 37.596, 39.422, 39.657, 37.349, 39.901, 40.007, 39.690, 38.790 e 37.563), a aplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 tanto à pretensão punitiva quanto ressarcitória é expressamente reconhecida.

Em sentido diverso, nos MS 37.476, 36.799 e 35.208, as decisões basearam-se na tese fixada no Tema n. 899 da repercussão geral, reconhecendo que a pretensão de ressarcimento prescreve em 5 anos. No tocante à pretensão punitiva, manteve-se o prazo quinquenal da Lei n. 9.873/1999.

No MS 34.467, por sua vez, estabeleceu-se o prazo prescricional de 10 anos tanto para a pretensão ressarcitória quanto para a punitiva, com fundamento no art. 205 do Código Civil.

Já nos processos ns. 35.294 e 35.539, a fixação do prazo de 5 anos foi justificada com base no entendimento de que esse é, como regra, o prazo previsto pela maioria da legislação administrativa. A leitura das decisões revela que o mesmo critério foi aplicado indistintamente para as duas pretensões.

De modo geral, a análise da amostra indica uma tendência majoritária, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no sentido da prescritibilidade tanto da pretensão punitiva quanto da ressarcitória do Tribunal de Contas da União, com aplicação do prazo quinquenal previsto no artigo 1º da Lei n. 9.873/1999, ainda que subsistam decisões pontuais que adotam o prazo decenal do Código Civil ou declaram a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória.

5.4.2 Termo inicial da prescrição da pretensão ressarcitória e sancionatória

Entre os 51 mandados de segurança examinados, em 21 mandados de segurança (MS 35.649, 36.067, 36.799, 35.208, 37.373, 37.260, 37.423, 37.292, 37.089, 36.054, 38.276, 36.810, 35.953, 38.288, 37.008, 38.488, 37.820, 38.566, 39.314, 38.735 e 36.461), as decisões afirmaram que, para a pretensão punitiva, o início do prazo prescricional é regido pelo art. 1º da Lei n. 9.873/1999, que começa na data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Embora esses pronunciamentos não façam menção explícita à aplicação da mesma norma à pretensão de ressarcimento, a análise dos fundamentos adotados permite inferir a extensão da regra prescricional a ambas as pretensões.

Em 13 processos (MS 37.374, 37.310, 37.476, 35.530, 38.238, 38.232, 34.256, 38.658, 38.763, 38.898, 38.912 e 39.556), há referência expressa à incidência do art. 1º da Lei n. 9.873/1999 como marco inicial do prazo prescricional tanto para a pretensão punitiva quanto para a ressarcitória. No MS 40.007, igualmente fundamentado nesse dispositivo, a decisão trabalha com 2 marcos fáticos: a data do ilícito e a de conhecimento das irregularidades pelo TCU.

O entendimento fixado na ADI 5.509 também foi incorporado em diversas decisões. Nesses casos (MS 38.627, 38.734, 39.109, 39.095, 37.596, 39.422, 37.349, 39.901, 39.690, 38.790 e 37.563), o Supremo Tribunal Federal adotou a orientação segundo a qual o prazo prescricional tem início com a entrada do processo de

fiscalização no Tribunal de Contas da União ou, quando for o caso, nos órgãos de controle interno responsáveis por lei.

No MS 34.467, o marco inicial foi fixado na data do início da fiscalização pela Administração, com fundamento nos arts. 202 e 2.028 do Código Civil.

No processo n. 35.536, declara-se a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, sem fixação do termo inicial. Em contrapartida, quanto à pretensão sancionatória, aplicou-se o art. 1º da Lei n. 9.873/1999.

Em 2 processos, MS 35.294 e 35.539, o termo inicial, assim como o próprio prazo prescricional, foi definido com base em normas gerais do Direito Administrativo, tomando-se como referência a data de ocorrência do ato irregular.

Já, nos MS 39.657 e 39.971, o prazo inicial foi contado a partir da data da ciência da autoridade fiscalizadora, com base na tese firmada no Tema n. 445 da repercussão geral.

De modo geral, a análise dos 51 mandados de segurança revela que, na maior parte dos casos, 34 processos, o Supremo Tribunal Federal adotou o critério do art. 1º da Lei n. 9.873/1999, estabelecendo o prazo de cinco anos a contar da prática do ato ou, em infrações permanentes, do dia em que cessaram.

Em 12 processos, observa-se entendimento divergente, segundo o qual o prazo prescricional se inicia com a ciência da autoridade fiscalizadora ou com a entrada do processo no controle interno ou externo, conforme orientação firmada na ADI 5.509. Por fim, em seis ações mandamentais, identificam-se posições minoritárias que aplicaram normas do Código Civil, disposições gerais de direito administrativo e a tese do Tema n. 445 da repercussão geral.

Conclui-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal tem validado a interpretação conferida por aquele órgão às normas relativas à prescrição, especialmente quanto à definição do termo inicial.

5.4.3 Interrupção do prazo prescricional das pretensões ressarcitória e sancionatória

A questão da interrupção do prazo prescricional, assim como a definição do termo inicial, tem suscitado divergências interpretativas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Em diversos mandados de segurança (MS 36.067, 37.373, 37.476, 37.260, 37.423, 37.292, 37.089, 36.054, 38.276, 36.810, 35.953, 38.288, 37.008, 38.488, 37.820, 38.566, 39.314, 38.735, 36.461 e 39.971), o Tribunal admite a possibilidade de múltiplas causas interruptivas do prazo de prescrição, com fundamento no art. 2º da Lei n. 9.873/1999. Ainda que a maioria desses pronunciamentos não explicita a aplicação do dispositivo a ambas as pretensões, ressarcitória e punitiva, a análise contextual revela a aplicação do mesmo raciocínio jurídico a ambas.

Expressamente, os pronunciamentos nos MS 37.374, 37.310, 35.530, 38.232, 38.734 e 39.109 reconhecem a incidência do art. 2º da Lei n. 9.873/1999 sobre ambas as pretensões.

Nos MS 36.799, 35.208, 38.238, 34.256, 38.658, 38.763, 38.898, 38.912, 39.556, 39.657 e 40.007, as decisões acrescentam que a interrupção ocorre mediante qualquer ato inequívoco de apuração relacionado à conduta da pessoa investigada.

Em sentido diverso, nos mandados de segurança ns. 38.627, 39.095, 37.596, 39.422, 37.349, 39.901, 39.690, 38.790 e 37.563 afastam a possibilidade de interrupções sucessivas do prazo prescricional. Segundo tais decisões, admitir a multiplicidade de causas interruptivas equivaleria, por vias transversas, a reconhecer a imprescritibilidade. Nessa linha, seguem a orientação fixada na ADI 5.509, segundo a qual o marco inicial para a contagem do prazo prescricional deve corresponder à data de ingresso do processo de fiscalização no Tribunal de Contas ou nos órgãos de controle interno.

No MS 34.467, aplicou-se o art. 202 do Código Civil, consagrando a tese da unicidade da interrupção.

No que se refere à pretensão ressarcitória, no MS 35.536 não há menção ao termo inicial. Em relação à pretensão sancionatória, adotou-se o art. 2º da Lei n. 9.873/1999.

Nas decisões proferidas nos processos ns. 35.649, 35.294 e 35.539, não há análise específica sobre a interrupção da prescrição. No primeiro, o Relator, embora tenha declarado seu entendimento quanto ao prazo prescricional aplicável aos atos do Tribunal de Contas da União (Lei n. 9.873/1999), conclui pela impossibilidade de aferição da ocorrência de causa interruptiva, diante da ausência de cópia do processo administrativo. Nos 2 últimos, o Relator limita-se a afirmar a aplicação do prazo prescricional, conforme previsão da maioria das leis administrativas.

O conjunto decisório evidencia que predomina, no Supremo Tribunal Federal, a aplicação do art. 2º da Lei n. 9.873/1999 como fundamento para a interrupção do prazo prescricional, admitindo-se a possibilidade de múltiplas causas interruptivas. Em algumas, exige-se que os atos inequívocos de apuração estejam relacionados ao investigado. Embora nem sempre haja menção expressa à sua incidência sobre ambas as pretensões, ressarcitória e punitiva, a análise contextual indica que o mesmo raciocínio é aplicado indistintamente.

Por outro lado, parcela significativa das decisões adota posicionamento restritivo, com fundamento no art. 202 do Código Civil, que veda interrupções sucessivas. Essa orientação busca preservar a segurança jurídica e limitar o poder sancionador do Estado diante do decurso de prazos que não são razoáveis.

5.5 PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA E SANCIONATÓRIA DO TCU NO ENTENDIMENTO DOS MINISTROS DO STF

A análise individual das decisões proferidas pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal revela a existência de diferentes padrões interpretativos quanto à prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas relacionadas aos atos do Tribunal de Contas da União.

Foram examinados 93 processos julgados entre 2016 e 2025, organizados por, dentre outros critérios, o relator, a natureza do ato impugnado (ressarcimento, multa ou ambos), a espécie de decisão (monocrática ou colegiada), o resultado (concessão ou denegação da ordem, bem como provimento ou desprovimento do agravo interno), a data de publicação e os fundamentos adotados nas respectivas manifestações.

Apresenta-se, a seguir, o quadro que sintetiza os processos examinados, organizados conforme o respectivo relator e o resultado de cada caso. O objetivo é oferecer uma visão geral da atuação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal nas ações que envolvem o Tribunal de Contas da União, constituindo base para a análise das tendências jurisprudenciais desenvolvida nos parágrafos seguintes.

					-	-	-
				1 não	-	-	-
6	Rosa Weber	6 M	1 SC	1 sim	1 D	-	-
					-	-	-
				-	-	-	-
			5 SD	1 sim	1 D	-	-
					-	-	-
				4 não	-	-	-
6	Edson Fachin	6 M	2 SC	2 sim	2 D	-	-
					-	-	-
				-	-	-	-
			4 SD	1 sim	-	-	-
					1 P	1 V	Gilmar Mendes
				3 não	-	-	-
5	Cristiano Zanin	5 M	4 SC	3 sim	3 D	-	-
					-	-	-
				1 não	-	-	-
			1 SD	1 sim	1 D	1 V (*)	Alexandre de Moraes
					-	-	-
				-	-	-	-
5	Cármem Lúcia	5 M	1 SC	1 sim	1 D	-	-
					-	-	-
				-	-	-	-
			4 SD	3 sim	3 D	-	-
					-	-	-
				1 não	-	-	-
4	Luiz Fux	3 M	-	-	-	-	-
				-	-	-	-
				-	-	-	-
			3 SD	3 sim	3 D	-	-
					-	-	-
				-	-	-	-
		1 C	VER QUADRO 3 SOBRE A PLANILHA ESPECÍFICA PARA DECISÃO SUBMETIDA DIRETAMENTE AO COLEGIADO				
4	André Mendonça	4 M	1 SC	-	-	-	-
				-	-	-	-
			3 SD	3 sim	1 D	-	-
					2 P	2 V	2 Gilmar Mendes
				-	-	-	-
2	Flávio Dino	1 M	-	-	-	-	-
				-	-	-	-
				-	-	-	-
			1 SD	-	-	-	-

					-	-	-
				1 não	-	-	-
		1 C	VER QUADRO 3 SOBRE A PLANILHA ESPECÍFICA PARA DECISÃO SUBMETIDA DIRETAMENTE AO COLEGIADO				
(*)	O Ministro Ricardo Lewandowski denegou a segurança. O sucessor concedia a segurança e foi vencido.						

Fonte: elaborado pela autora, 2025

Quadro 3 – Planilha específica para decisão submetida diretamente ao colegiado

N. de processos	Relator: Ministro	Segurança concedida (SC) Segurança denegada (SD)	Decisão do colegiado: Segurança concedida (SC) Segurança denegada (SD)	Relator Vencido (V)	Redator p/ acórdão: Ministro
1	Ricardo Lewandowski	1 SD	1 SC	1V	Gilmar Mendes
7	Marco Aurélio	1 SD	1 SD		
		6 SC	4 SD	4 V	3 Alexandre de Moraes 1 Luís Roberto Barroso
			2 SC		
1	Luiz Fux	1 SC	1 SC		
1	Flávio Dino	SC	SC		

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Embora prevaleça entendimento majoritário quanto à prescritibilidade das pretensões e à adoção do prazo quinquenal, verificam-se divergências quanto ao marco inicial da contagem do prazo e às hipóteses de interrupção, especialmente no que se refere à possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções. Essas variações evidenciam tensionamento entre a atuação do TCU, na proteção do patrimônio público, mediante determinação de ressarcimento e aplicação de sanção, e a garantia constitucional da segurança jurídica.

Dentre os posicionamentos que ilustram a dissensão jurisprudencial, destacam-se, de um lado, os dos Ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques e, de outro, o do Ministro André Mendonça. Este último defende a aplicação integral da Lei n. 9.873/1999 às pretensões punitiva e de ressarcimento, tanto para a fixação do termo inicial quanto para a admissão de interrupções do curso do prazo prescricional. Em decisões mais recentes, tem adotado como marco inicial a data em que a Administração toma ciência do ato, em consonância com o entendimento firmado na

ADI 5.509. Persiste, contudo, a divergência quanto à possibilidade de sucessivas interrupções do prazo prescricional.

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, desde o ano de 2023, sustenta que o termo inicial deve observar o marco temporal estabelecido na referida ação direta de inconstitucionalidade e que a interrupção do prazo de prescrição deve ocorrer uma única vez, à luz do art. 202 do Código Civil. A adoção de múltiplas interrupções, adverte, resultaria, ainda que de forma oblíqua, na imprescritibilidade das pretensões, em afronta ao princípio da segurança jurídica.

Alguns dos processos que melhor ilustram essa divergência são os mandados de segurança ns. 37.941, 38.627 e 39.072. No primeiro, o Relator, Ministro Edson Fachin, e o Ministro André Mendonça ficaram vencidos, sendo designado Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Nos demais, o Ministro André Mendonça, Relator, restou vencido, cabendo igualmente ao Ministro Gilmar Mendes a redação do acórdão.

Nos mandados de segurança ns. 38.400, 39.901 e 39.690, todos de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a Segunda Turma, por maioria, negou provimento aos agravos internos, mantendo as decisões concessivas da ordem, vencido, em todos, o Ministro André Mendonça. Já no MS 38.790, ficaram vencidos os ministros André Mendonça e Edson Fachin.

No âmbito da Primeira Turma, a divergência jurisprudencial manifestou-se, entre outros, no MS 40.007 e 39.556, ambos relatados pelo Ministro Cristiano Zanin. Em seu voto, o Ministro destacou que a jurisprudência das Turmas rejeita a possibilidade de interrupção irrestrita do prazo prescricional, sobretudo quando as medidas de apuração adotadas não se dirigem especificamente à pessoa investigada. A Ministra Cármen Lúcia, em posição vencida, sustenta que, após o início da contagem do prazo prescricional, a prática de atos inequívocos de apuração pela Administração tem o condão de interrompê-lo, nos termos do inc. II do art. 2º da Lei n. 9.873/1999.

No mandado de segurança n. 38.735, a decisão inicial, que denegou a segurança, foi proferida pelo então Ministro Ricardo Lewandowski. Após a interposição de agravo interno e a aposentadoria do referido Ministro, seu sucessor, Ministro Cristiano Zanin, apresentou voto no sentido da concessão da ordem, por considerar que os atos indicados pelo TCU como interruptivos da prescrição consistem em mera reiteração de atos já realizados, não configurando marcos

interruptivos autônomos. Foi acompanhado pelo Ministro Flávio Dino. Prevaleceu, contudo, o voto do Ministro Alexandre de Moraes, que negou provimento ao recurso.

A análise das decisões permite, ainda, identificar oscilações de entendimento por parte de um mesmo ministro ao longo do tempo.

O Ministro Nunes Marques, por exemplo, admitia inicialmente a interrupção da prescrição por atos inequívocos de apuração, conforme decidiu no MS 35.922. Posteriormente, passou a adotar a possibilidade de uma única interrupção, com fundamento no art. 202 do Código Civil, alinhando-se à tese defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, como se observa nos MS 37.563 e 38.152.

O Ministro Edson Fachin, por sua vez, até dezembro de 2023, sustentava que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União ocorria após 5 anos, com termo inicial e interrupções definidos nos arts. 1º e 2º da Lei n. 9.873/1999. Mais recentemente, contudo, tem denegado a segurança, com fundamento no art. 6º, § 5º, da Lei n. 12.016/2009, por considerar inadequada a via eleita. Fundamenta essa mudança em razões de ordem processual, notadamente na necessidade de dilação probatória para aferição das causas interruptivas, o que se mostra incompatível com o rito célere e documental do mandado de segurança, que exige prova pré-constituída do direito líquido e certo. Esse posicionamento está refletido no voto vencido que proferiu no MS 37.790 (Rel. Ministro Gilmar Mendes), bem como nos MS 37.563 e 38.152 (Relator Ministro Nunes Marques).

Nos dois processos incluídos na pesquisa sob relatoria do Ministro Flávio Dino, constata-se, no MS 39.657, a exigência de que a interrupção da prescrição dependa da ciência, pelo interessado, de atos administrativos voltados à apuração de sua conduta. Já no MS 39.971, o Ministro limitou-se a admitir a ciência da Administração como marco inicial da prescrição, reconhecendo como causas interruptivas os atos formais de apuração, sem condicionar sua eficácia à notificação do responsável.

Por outro lado, observa-se a estabilidade dos entendimentos dos Ministros Luís Roberto Barroso (MS 32.201, 35.530, 37.834, 38.058, 38.238, 35.553, 34.256, 36.905, 37.801, 38.658, 38.614 e 38.783) e Luiz Fux (MS 35.940, 38.763, 38.912 e 39.841), cujas decisões adotam a Lei n. 9.873/1999 para fixar o prazo, o termo inicial e a interrupção da prescrição das pretensões do TCU.

O Ministro Marco Aurélio submeteu todos os processos dessa matéria diretamente ao colegiado (MS 36.639, 37.368, 35.971, 35.953, 36.780, 35.294 e

35.539). Em 4 desses processos, ficou vencido o Relator, que concedia a segurança. O redator para o acórdão, Ministro Alexandre de Moraes, denegou a medida pleiteada sob o argumento de que, nos termos da Lei n. 9.873/1999, a prescrição foi interrompida por diversos marcos.

A análise das decisões objeto deste estudo revela que a controvérsia sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União é caracterizada pela divergência de entendimento entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Essa multiplicidade de entendimentos, especialmente quanto ao termo inicial e às causas interruptivas, evidencia uma jurisprudência em construção, permeada por tensões entre a efetividade do controle administrativo e a segurança jurídica dos jurisdicionados.

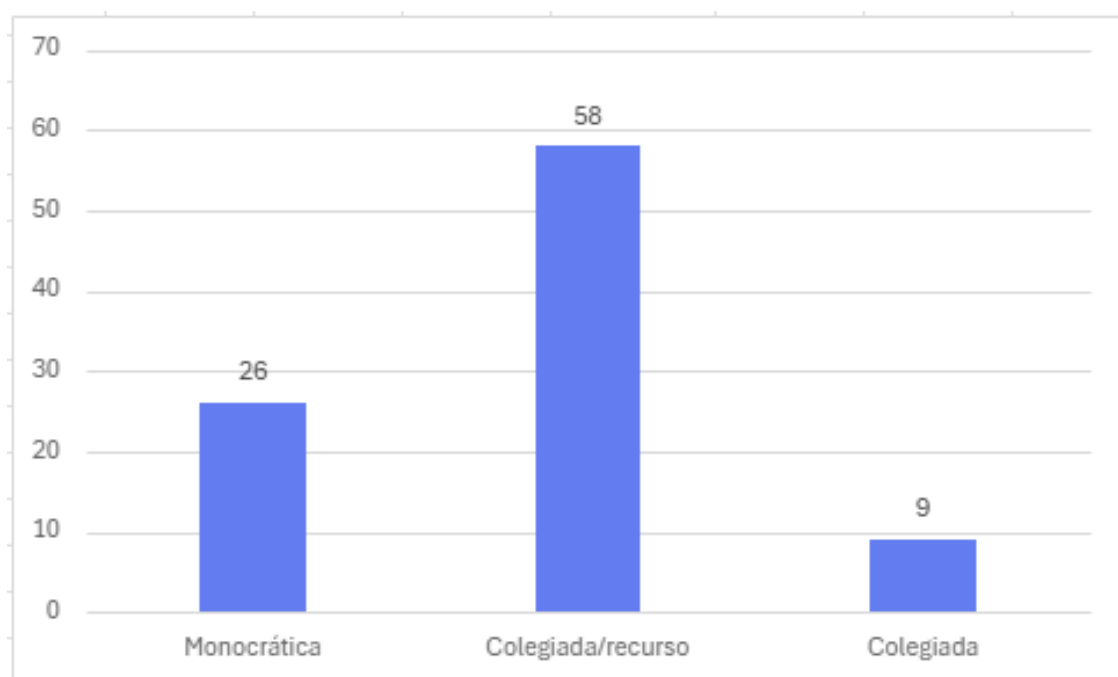
Diversos operadores do Direito também têm se pronunciado sobre essas divergências jurisprudenciais¹⁷⁹, demonstrando a necessidade de uma maior uniformidade na aplicação do direito pelo STF¹⁸⁰.

Essa complexidade é acentuada pela convivência de decisões monocráticas e colegiadas, cujas manifestações têm sido, majoritariamente, apenas em sede de recurso, com somente 9 apreciações diretas das ações mandamentais, e, igualmente, com orientações não convergentes, conforme se vê abaixo:

¹⁷⁹ DUQUE, Gabriela; CASTRO, Vinícius. TCU, STF e prescrição: entre divergências e incertezas. *JOTA*, [s. l.], 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-stf-e-prescricao-entre-divergencias-e-incertezas>. Acesso em: 28 set. 2025.

¹⁸⁰ DUQUE, Gabriela; CASTRO, Vinícius. TCU, STF e prescrição: entre divergências e incertezas. *JOTA*, [s. l.], 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-stf-e-prescricao-entre-divergencias-e-incertezas>. Acesso em: 28 set. 2025.

Gráfico 1 – Tipos de decisões



Fonte: elaborado pela autora, 2025.

Essas decisões colegiadas serão examinadas no item seguinte.

5.6 PADRÕES DECISÓRIOS DAS TURMAS DO STF SOBRE A PRETENSÃO SANCIONATÓRIA E RESSARCITÓRIA DO TCU

A análise das decisões proferidas pelo colegiado das Turmas do Supremo Tribunal Federal, seja originalmente em mandados de segurança, seja em agravos internos, revela consenso quanto à prescritibilidade das pretensões de ressarcimento e sancionatórias, bem como à aplicação do prazo de 5 anos. Observam-se, contudo, divergências quanto à fixação do termo inicial da prescrição e à configuração das causas interruptivas, aspectos que impactam diretamente o reconhecimento da prescrição e, por conseguinte, os desfechos das ações, com a concessão ou denegação da ordem.

Dentre os 93 processos da pesquisa, apenas em 26 mandados de segurança foram proferidas decisões monocráticas, em relação às quais não houve a interposição de recurso. Nesses casos, foi denegada a segurança em 20 processos e concedida em 6.

Na Primeira Turma foram apreciados 9 mandados de segurança, MS 35.940, 36.639, 37.368, 35.971, 35.953, 36.780, 35.294, 35.539 e 39.657. Em 5 desses processos, a ordem foi denegada, sendo que em 4 registrou-se que o relator ficou vencido (MS 37.368, 35.971, 35.953 e 36.780). Nos demais, a segurança foi concedida.

No âmbito dessa mesma Turma, foram identificados 28 agravos internos interpostos contra decisões monocráticas em mandados de segurança (processos ns. 32.201, 34.467, 37.293, 37.476, 37.423, 36.810, 37.834, 38.288, 38.330, 38.232, 34.256, 36.905, 37.801, 37.820, 38.566, 38.658, 38.614, 38.783, 38.763, 38.898, 38.912, 35.844, 38.672, 38.735, 39.556, 36.461, 40.007, 39.841, 39.894). Em 15 desses casos, o colegiado negou provimento ao recurso, mantendo a decisão denegatória anteriormente proferida pelo Relator. Em 10 processos, a Turma igualmente negou provimento ao agravo, confirmando decisões concessivas da segurança.

Em 2 casos, entretanto, o agravo interno foi provido, resultando na reforma da decisão inicial que havia concedido a segurança, passando o colegiado a denegá-la. Há, ainda, situação excepcional em que, após a aposentadoria do Relator originário, que havia indeferido a ordem, o novo Relator votou pela concessão da segurança, mas ficou vencido, de modo que prevaleceu o entendimento anterior pela denegação do pedido, sem que se configurasse alteração efetiva do resultado.

Desse modo, constata-se que apenas 2 das 28 decisões monocráticas foram reformadas pela Primeira Turma, o que corresponde a 7,14% do total. As mudanças de resultado verificadas foram exclusivamente no sentido de reverter decisões concessivas para denegatórias, não havendo casos em que pronunciamentos denegatórios tenham sido reformados para conceder a segurança. Esses dados indicam uma tendência de estabilidade decisória, com prevalência das decisões singulares e baixa taxa de reversão do mérito.

A Segunda Turma, por sua vez, examinou diretamente apenas 1 ação mandamental, concedendo a segurança.

Apreciou, todavia, 29 processos por meio de agravos internos apresentados contra decisões singulares (MS 30.946, 36.067, 35.208, 37.373, 35.883, 37.089, 36.054, 37.008, 36.750, 36.990, 38.627, 37.941, 38.734, 34.705, 39.109, 38.191, 39.095, 37.316, 37.596, 38.400, 39.072, 37.349, 39.901, 39.803, 38.897, 39.690, 38.152, 38.790 e 37.563). Em 16 desses processos, o colegiado manteve

decisões concessivas anteriormente proferidas, negando provimento ao agravo. Em outros 9 casos, as decisões monocráticas denegatórias também foram confirmadas, com a Turma rejeitando o recurso e preservando o entendimento inicial.

Verifica-se que houve 4 hipóteses de reforma. Em 2 delas, foi reconhecida monocraticamente a decadência da impetração. Contudo, o colegiado afastou esse fundamento e concedeu a segurança. Nos outros 2 casos, a decisão individual denegou a segurança, porém, o colegiado deu provimento ao agravo interno para reconhecer a prescrição e conceder a ordem.

Há, no entanto, 1 caso singular (MS 36.800). Por meio de decisão monocrática foi denegada a segurança. Interposto agravo interno, “a Turma, por maioria, concedeu a segurança e reconheceu a ocorrência de prescrição da pretensão sancionatória e de ressarcimento ao erário do TCU em relação ao impetrante, [...] nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski (Relator) e Cármen Lúcia”. Na ementa consta agravo desprovido. No entanto, o correto seria dar provimento ao recurso, por maioria, e denegar a segurança.

Assim, das 29 decisões submetidas a reexame, 4 foram reformadas, correspondendo a 13,79% do total. Todas as modificações ocorreram no sentido de transformar decisões denegatórias em concessivas da ordem pleiteada, não havendo casos de reversão em sentido oposto. Esses dados evidenciam uma atuação da Segunda Turma mais propensa à revisão de decisões monocráticas, quando denegatórias.

No caso da Primeira Turma, observa-se uma tendência conservadora quanto à revisão de decisões individuais. Das 28 decisões monocráticas levadas para reexame pelo colegiado, apenas 2 foram modificadas, o que representa 7,14% do total. Em ambos os processos, as alterações implicaram a conversão de decisões concessivas em denegatórias, inexistindo situações de reforma em sentido inverso. Tal comportamento evidencia um padrão de estabilidade jurisprudencial, no qual prevalece a manutenção das decisões singulares e a reafirmação da orientação do Relator, com baixa propensão à alteração do mérito em sede colegiada.

Consideradas as decisões das Turmas que ora concedem, ora denegam a segurança, bem como aquelas que dão ou negam provimento ao agravo interno, mantendo ou reformando a decisão que defere ou indefere a medida pleiteada, constata-se que, efetivamente a turma se manifestou em 67 processos. Em 10 desses

feitos se manifestou originariamente, com a concessão e denegação na ordem de 50%. Nos outros 57, apreciados em grau de recurso, a segurança foi concedida em 35 processos e indeferidas em 32.

Os dados mostram que, somadas as decisões monocráticas e colegiadas, o Supremo Tribunal Federal reformou 46 (49,46%) das decisões do Tribunal de Contas da União, o que representa uma significativa taxa de reversão das decisões administrativas daquele órgão de fiscalização. A segurança foi denegada em 47 (50,54%) dos processos analisados.

Em grande parte dessas hipóteses, a concessão esteve associada ao reconhecimento da prescrição das pretensões de ressarcimento e de sanção, com base no entendimento de que tais pretensões são prescritíveis e na definição de marco temporais iniciais e interruptivos, reafirmando o papel da segurança jurídica como limite do poder de responsabilização estatal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo investigar se o controle da Administração Pública, exercido pelo Tribunal de Contas da União e interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, quanto à prescrição da pretensão de ressarcimento e de aplicação de sanções, tem assegurado a defesa do patrimônio público, com a responsabilização de agentes públicos e privados, sem comprometer a segurança jurídica.

Para verificação dessa hipótese, foram analisados 93 processos, com decisões finais e já baixados, tanto monocráticas quanto colegiadas, proferidas entre 3 de fevereiro de 2016, data do julgamento do RE 669.069 (Tema n. 666 da repercussão geral), que consolidou a tese da prescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em ilícitos civis, e 31 de maio de 2025, marco final do levantamento jurisprudencial, fixado em razão do tempo necessário à análise dos dados e à elaboração do presente estudo.

A controvérsia sobre o regime prescricional aplicável às pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas da União decorre da ausência de norma legal específica. A Resolução n. 344/2022/TCU, embora relevante, não supre essa lacuna, por não se tratar de lei formal e por apresentar incongruências entre os seus fundamentos e redação final de seus dispositivos, notadamente no art. 4º, que, embora invoque a ADI 5.509 como um de seus principais referenciais, estabelece termos iniciais da prescrição mais amplos do que aqueles fixados pelo Supremo no julgamento da referida ação direta de inconstitucionalidade.

Diante dessa lacuna normativa, o Supremo Tribunal Federal passou a construir, pela via jurisprudencial, parâmetros interpretativos relativos ao prazo, ao termo inicial e às causas interruptivas da prescrição das pretensões de ressarcimento e de aplicação de sanções.

As decisões analisadas indicam um esforço da Suprema Corte no sentido de conciliar a efetividade da responsabilização com a segurança jurídica. Todavia, persistem dissonâncias relevantes, sobretudo quanto à definição do termo inicial da prescrição e à admissibilidade de múltiplas interrupções.

No que se refere ao termo inicial, prevalece o entendimento majoritário pela adoção da previsão contida no art. 1º da Lei n. 9.873/1999, que fixa o início do prazo na data da prática do ato ilícito ou do encerramento da conduta continuada ou permanente. Contudo, parte das decisões adota o marco definido na ADI 5.509, qual

seja, a data de ingresso do processo de fiscalização no Tribunal de Contas ou nos órgãos de controle interno ou, nos casos de omissão na prestação de contas, a data em que estas deveriam ter sido apresentadas.

Quanto à interrupção do prazo prescricional, parte das decisões admite a possibilidade de múltiplas interrupções, com fundamento no art. 2º da Lei n. 9.873/1999 (50 processos — 53,76%). Em um segundo grupo de processos, embora se adote a mesma norma, exige-se a vinculação entre o ato de apuração e a pessoa investigada (16 mandados de segurança — 17,20%). Em outro conjunto de decisões, aplica-se, por analogia, o art. 202 do Código Civil, que limita a interrupção a uma única vez, a fim de evitar a imprescritibilidade indireta (19 mandados de segurança — 20,43%). Excluídos os casos pontuais com entendimentos distintos (8 mandados de segurança — 8,60%), verifica-se que, dos 3 posicionamentos identificados, os 2 últimos moldam um contexto decisório mais favorável à pessoa responsabilizada, não obstante prevaleça, ainda, o entendimento pela admissibilidade de multiplicidade de interrupções, tal como compreendida e fixada pelo Tribunal de Contas da União.

Do ponto de vista quantitativo, os dados revelam uma divisão praticamente equitativa: dos 93 mandados de segurança, 46 resultaram na concessão e 47 na denegação da ordem. A taxa de reforma das decisões do Tribunal de Contas da União mostra-se expressiva, com 49,46% dos acórdãos reformados.

Destaca-se, ainda, a elevada proporção de decisões monocráticas (27,96%) que transitaram em julgado sem reapreciação pelo colegiado. Tais pronunciamentos foram proferidos de forma singular, mesmo diante da ausência de jurisprudência consolidada sobre o tema. Observa-se, ademais, dissenso entre as Turmas: a Primeira tende a manter as decisões monocráticas denegatórias, ao passo que a Segunda demonstra maior propensão à revisão, especialmente para reconhecer a prescrição.

No tocante aos Ministros, alguns mantêm padrão decisório estável, enquanto outros alteraram sua posição ao longo do tempo, sobretudo quanto à admissibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional.

A concentração de concessões da segurança, com reconhecimento da prescrição, no período compreendido entre 2023 e 2025, sugere variação jurisprudencial recente, possivelmente influenciada pelo julgamento da ADI 5.509, que tende a favorecer o administrado, bem como pela nova composição do Tribunal.

Verificou-se que a definição do marco inicial da prescrição é fator decisivo para o desfecho dos mandados de segurança. Além disso, a exigência de vinculação pessoal dos atos de apuração mostrou-se relevante para o reconhecimento da prescrição, ao impedir a utilização de atos genéricos, desprovidos de destinatário determinado.

Dessa forma, retoma-se o questionamento apresentado na introdução: o controle da Administração Pública, exercido pelo TCU e interpretado pelo STF, no tocante à prescrição da pretensão de ressarcimento e de aplicação de sanções, tem assegurado a responsabilização de agentes públicos e privados na defesa do patrimônio público e a segurança jurídica?

A resposta é afirmativa, ainda que com ressalvas, uma vez que, embora o STF reconheça a legitimidade do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, verifica-se que aproximadamente 50% das decisões do órgão de controle são reformadas.

Os resultados obtidos confirmam, ainda que parcialmente, a hipótese de que o Supremo Tribunal Federal tem buscado ajustar o regime prescricional aplicável às pretensões do Tribunal de Contas da União por meio de interpretações analógicas e da aplicação de sua própria jurisprudência. Contudo, os entendimentos dissonantes entre as Turmas e entre os Ministros fazem com que a noção de segurança jurídica adotada permaneça restrita ao respeito formal a prazos, sem abranger, de modo consistente, a previsibilidade institucional e a coerência argumentativa.

Uma solução viável para a pacificação e a consolidação do entendimento no Supremo Tribunal Federal consiste no julgamento, pelo Plenário, de mandado de segurança em sessão presencial, de modo a assegurar um posicionamento institucional sobre o tema, ainda que não unânime, capaz de conferir maior previsibilidade aos jurisdicionados e de promover a observância da segurança jurídica e da proteção do patrimônio público.

Embora o STF não negue a legitimidade da atuação sancionatória e ressarcitória do Tribunal de Contas da União na proteção do patrimônio público, condiciona-a à observância da segurança jurídica, que, em sua compreensão, relaciona-se à fixação de prazos e à possibilidade de interrupções razoáveis. A ausência de norma legal específica e de jurisprudência uniforme compromete tanto a atuação do órgão de controle quanto a previsibilidade para os administrados, fomentando um cenário de incerteza e fragmentação interpretativa.

A edição de lei em sentido formal pelo Congresso Nacional, destinada a disciplinar os prazos, os marcos iniciais e as hipóteses de interrupção das pretensões sancionatória e ressarcitória dos Tribunais de Contas, revela-se apta a conferir unidade ao ordenamento jurídico e maior estabilidade decisória, prevenindo a imprescritibilidade indireta e assegurando uma segurança jurídica efetiva.

Em consonância com a orientação de Miracy Gustin¹⁸¹, a conclusão aqui apresentada assume caráter provisório e contextual, refletindo não apenas os dados levantados, mas também a experiência profissional da pesquisadora, que exerce o cargo de assessora no Supremo Tribunal Federal.

A fixação do regime prescricional converteu-se em verdadeiro instrumento de poder. Interpretar e definir os prazos de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União implica, em última análise, delinear os próprios limites do controle externo por ele exercido. Cuida-se, portanto, de operação hermenêutica que, para além de sua dimensão técnica-jurídica, assume inegável relevância institucional, na medida em que estabelece os contornos da atuação daquele órgão de controle.

¹⁸¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. *Processo do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União. In: RODRIGUES, Maria Isabel Diniz Gallotti; FONSECA, Reynaldo Soares da (coord.). HERLINGER, Bianca Barbosa *et al.* (org.). *Repensar a justiça: estudos em homenagem à Ministra Assusete Magalhães*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 217–240.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 40, p. 291-313, abr./jun. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 118, p. 7-56, jul./ago. 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. *Revista Brasileira de Direito Público*, São Paulo, n. 8, jan. 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P129/E344/3459>. Acesso em: 3 out. 2025.

BONACORSI DE PALMA, J. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, [s. l.], v. 279, n. 2, p. 209–249, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82012>. Acesso em: 24 jun. 2025.

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*, [S. l.], v. 284, n. 2, p. 179–215, 2025. DOI: 10.12660/rda.v284.2025.91788. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/91788>. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 34.705 AgR*. Relator: Min. Cristiano Zanin, 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur502034/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa n.º 84, de 22 de abril de 2020*. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União [...]. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 32.806*. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 7 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 32.201/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 23 mar. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13287495>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.940*. Relator: Min. Luiz Fux, 16 junho de 2020. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428250/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.208 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 15 dezembro de 2020. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440019/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 34.467 AgR*. Relator: Min. Rosa Weber, 8 março de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442124/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.639*. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 junho de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449438/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.476 AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 31 agosto de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452617/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.423 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 setembro de 2021. Decisão coletiva. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458566/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.368*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, 19 out. de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458566/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.971*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, 19 out. de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455943/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.810 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 fevereiro de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464529/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.953 ED*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 9 março de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460723/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.780 ED*. Relator: Min. Roberto Barroso, 4 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur462656/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.834 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 4 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur462186/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.288 AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 8 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467807/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.294 ED*. Relator: Min. André Mendonça, 2 maio de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464823/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.232 AgR*. Relator: Min. Rosa Weber, 22 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur463278/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 34.256 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468762/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.905 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468761/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.801 RG*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 agosto de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468763/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.820 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 3 outubro de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471481/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.658 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 fevereiro de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475067/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.614 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 20 março de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476384/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.783 AgR*. Relator: Min. Roberto Barroso, 22 fevereiro de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475073/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.763 AgR*. Relator: Min. Luiz Fux, 3 abril de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477392/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.898 AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 9 maio de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur479070/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.672 AgR*. Relator: Cristiano Zanin, 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur502217/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.735 AgR*. Relator: Cristiano Zanin. Redator para o acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 27 de maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504240/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.556 AgR*. Relator: Cristiano Zanin, 24 de junho de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur510424/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.657*. Relator: Flávio Dino, 21 out. de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur515983/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.461 AgR*. Relator: Cristiano Zanin, 18 out. de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur489985/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 40.007 AgR*. Relator: Cristiano Zanin, 26 de maio de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur489985/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.841 ED-AgR*. Relator: Luiz Fux, 7 e maio de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur530964/false> . Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 30.946 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli, 4 abril de 2018. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur384584/false>. Acesso em: 23 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.067 ED-AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 18 outubro de 2019. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414079/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 35.883 ED-AgR*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 28 setembro de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453487/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.089 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 25 outubro de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455427/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.008 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 maio de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464016/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.750 AgR*. Relator: Min. Edson Fachin, 22 fevereiro de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475484/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 36.990 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 28 março de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur480828/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.627 AgR*. Relator: Min. André Mendonça, 13 abril de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478162/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.734 AgR*. Relator: Min. André Mendonça, 15 maio de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483433/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.109 AgR*. Relator: Dias Toffoli. Redator para o acórdão: André Mendonça. 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506507/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.191 AgR*. Relator: Edson Fachin, 20 de maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506988/false> . Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.095 ED-AgR*. Relator: Dias Toffoli. Redator para o acórdão: Gilmar Mendes, 20 de maio de 2024. Decisão colegiada. Disponível em : <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur507616/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.316 AgR*. Relator: Gilmar Mendes, 2 de setembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512836/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.400 AgR*. Relator: Gilmar Mendes, 29 de abril de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506691/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.072 AgR*. Relator: André Mendonça. Redator para o acórdão: Gilmar Mendes, 19 de novembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519339/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.349 AgR*. Relator: Nunes Marques, 27 de novembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur520904/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.901 AgR*. Relator: Gilmar Mendes, 16 de novembro de 2024. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur521329/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.803 ED*. Relator: Gilmar Mendes, 22 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur524624/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.897 AgR*. Relator: Nunes Marques, 22 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur525335/false> . Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 39.690 AgR*. Relator: Gilmar Mendes, 22 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur524634/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.152 AgR-Segundo*. Relator: Nunes Marques, 31 de fevereiro de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur531342/false> . Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 38.790 AgR*. Relator: Gilmar Mendes, 31 de março de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur532036/false> . Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.563 AgR-Segundo*. Relator: Nunes Marques, 30 de abril de 2025. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur531895/false> . Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Mandado de Segurança n. 37.373 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 31 maio de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur447776/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula vinculante n. 48*. “Na entrada de mercadoria importada do exterior, é legítima a cobrança do ICMS por ocasião do desembaraço aduaneiro.” Aprovada em sessão de 27 maio 2015. DJe n.º 104, 02 jun. 2015, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula807/false>. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.323*. Relatora: Min. Rosa Weber. Diário da Justiça Eletrônico, 6 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.509*. Relator: Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico, 23 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.981*. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe 9 de janeiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Originária n. 2.669*. Relator: Min. Nunes Marques. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Diário da Justiça Eletrônico, 20 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 636.553*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico, 25 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 636.886*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Diário da Justiça Eletrônico, 24 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 669.069*. Relator: Min. Teori Zavascki. Diário da Justiça Eletrônico, 28 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 852.475*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator para o acórdão: Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico, 25 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Segunda Turma). *Mandado de Segurança n. 37.941 AgR*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 13 abril de 2023. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur480735/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.530*. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 fevereiro de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1274233/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.536*. Relator: Min. Rosa Weber, 9 setembro de 2019. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1025572/false> . Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.649*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 30 abril de 2019. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho973098/false>. Acesso em: 23 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.922*. Relator: Min. Dias Toffoli, 12 novembro de a2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1359843/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.274*. Relator: Min. Cármen Lúcia, 17 novembro 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1153883/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.668*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 21 setembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1237627/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 36.799*. Relator: Min. Dias Toffoli, 30 setembro de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1140317/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.173*. Relator: Nunes Marques, 8 de agosto de 2024. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1551695/false> . Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.260*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 27 setembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1241182/false>. Acesso em: 23 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.292*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 30 setembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1241183/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.310*. Relator: Min. Rosa Weber, 28 maio de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1204805/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.374*. Relator: Min. Rosa Weber, 23 março de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1182916/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.427*. Relator: Min. Rosa Weber, 7 abril de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1186633/false>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.430*. Relator: Min. Edson Fachin, 11 julho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1321263/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.553*. Relator: Min. Edson Fachin, 22 novembro de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1360266/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.581*. Relator: Cristiano Zanin, 28 de maio de 2024. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1530422/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.058*. Relator: Min. Roberto Barroso, 5 abril de 2022. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1294220/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.071*. Relator: Min. Nunes Marques, 1 fevereiro de 2023. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1375359/false>. Acesso em :24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.238*. Relator: Min. Roberto Barroso, 7 abril de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1294457/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.276*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 6 dezembro de 2021. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1261248/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.488*. Relator: Min. Edson Fachin, 7 julho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1321002/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.553*. Relator: Min. Roberto Barroso, 7 junho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1315915/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 38.566*. Relator: Min. Dias Toffoli, 1 julho de 2022. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1320262/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.088*. Relator: André Mendonça, 4 de junho de 2024. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1533378/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.088*. Relator: André Mendonça, 4 de junho de 2024. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1533378/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.314*. Relator: Dias Toffoli, 13 de maio de 2024. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1524654/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.422*. Relator: Gilmar Mendes, 7 out. de 2024. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1577124/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 39.971*. Relator: Flávio Dino, 17 de fevereiro de 2025. Decisão monocrática. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1619580/false>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 248, aprovada na Sessão Plenária de 13 dez. 1963*. É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1964. p. 117. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=sumulas&queryString=248>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Mandado de Segurança n. 36.054 AgR*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 9 novembro de 2021. Decisão colegiada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457472/false>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão n. 2709/2008*. Relator: Min. Benjamin Zymler, 26 nov. 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%2FNUMACORDAO%253A2709%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252F0. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1441/2016*. Relator: Benjamin Zymler, 8 jun. 2016. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1441%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2709/2008*. Relator: Benjamin Zymler, 26 nov. 2008. Brasília, DF: TCU, 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A00537820002/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 417/2021*. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A417%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 459/2022*. Relator: Antonio Anastasia, 9 mar. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A459%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 536/2021*. Relator: Raimundo Carreiro, 17 mar. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A536%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 537/2021*. Relator: Bruno Dantas, 17 mar. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A537%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n.º 98, de 27 nov. 2024*. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-33292/score%2520desc/0. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União 2024*. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução n. 367, de 13 de março de 2024*. Altera a Resolução-TCU n. 344, de 11 out. de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A367%2520ANONORMA%253A2024/score%2520desc/0. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 344, de 11 out. de 2022*. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU n.º 367/2024*. Altera a Resolução-TCU n.º 344, de 11 out. de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Vigência desde 18 mar. 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-26885/score%2520desc/0. Acesso em: 28 out. 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 7-30, jan./mar. 2002.

CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147–169, set./dez. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2021.

DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. Prescrição no Tribunal de Contas da União: uma análise do Acórdão 1441/2016 - TCU. *Revista dos Estudantes de Direito da UnB*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/30457>. Acesso em: 4 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 143–160, 2019. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DUQUE, Gabriela; CASTRO, Vinícius. TCU, STF e prescrição: entre divergências e incertezas. *JOTA*, [s. l.], 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-stf-e-prescricao-entre-divergencias-e-incertezas>. Acesso em: 28 set. 2025.

FERRAZ, Leonardo de Araújo; AVELAR, Daniel Martins e. A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas: a vanguarda do TCE/MG na aplicação dos Temas 666, 897 e 899 da repercussão geral. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 21, n. 248, p. 13-32, out. 2021.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51–77, jan./abr. 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tomada de contas especial: desenvolvimento do processo na administração pública e nos tribunais de contas*. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JORDÃO, Eduardo. A expansão do TCU para dentro de entidades controladas: fenômeno é mais um sinal de desequilíbrio institucional em favor do controle. In: ROSILHO, André (org.). *Direito administrativo e controle de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 49-50.

JORDÃO, Eduardo. TCU agigantado: uma escolha do nosso direito? excessos do Tribunal de Contas da União são de sua responsabilidade. In: ROSILHO, André (org.). *Direito administrativo e controle de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 89-90.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

LIMA, Luiz Henrique, *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 4 out. 2025.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016/2009*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 38. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional: Atual. até a EC 115/2022*. São Paulo: Atlas, 2022.

NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. 2. ed. rev. atua. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

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 Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/35419>. Acesso em: 9 jul. 2025.

ROSILHO, André. O direito também tem de valer para o TCU: está havendo uma inversão de papéis?. In: ROSILHO, André (org.). *Direito administrativo e controle de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 33-35.

ROSILHO, André; JORDAO, Eduardo. TCU e a jurisprudencia do STF: controle de contas em fuga?. *Revista Estudos Institucionais*, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 326-341, 2024. DOI: 10.21783/reiv10i2.827. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/827>. Acesso em: 5 out. 2025.

SANTOS, Arides Leite. O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 375–387.

SOARES DA COSTA, W. O Tema 899 do STF e seu reflexo no TCU o instituto prescricional regulamentado na Resolução nº 344/2022. *Revista da FAE*, [s. l.], v. 26, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/774>. Acesso em: 5 out. 2025.

SOUZA, Claudio Lisboa de; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; COSTA, Danilo da. (Im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento das importâncias devidas ao erário, por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n. 51, p. 26–47, set./dez. 2023. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp>. Acesso em: 13 jul. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Princípios Desconcertantes do Direito Administrativo (trecho)*. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/principios-desconcertantes-do-direito-administrativo-trecho/>. Acesso em: 3 out. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. São Paulo: Almedina, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TRISTÃO, Conrado Valentini. *Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.