

## MANDADO DE SEGURANÇA 40.731 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**IMPTE.(S)** : AURI WULANGE RIBEIRO JORGE  
**ADV.(A/S)** : JOÃO PEDRO DE SOUZA MELLO  
**ADV.(A/S)** : JOÃO BENÍCIO VALE DE AGUIAR  
**IMPDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO:** Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado contra atos supostamente ilegais e abusivos, proferidos pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 6.832/2025 – TCU – 2ª Câmara (e no Acórdão original nº 532/2025), nos autos do Processo TC 008.261/2023-7, que julgou irregulares as contas do impetrante, imputando-lhe o dever de ressarcimento ao erário e multa.

Eis a ementa do acórdão impugnado, mantido no julgamento dos recursos interpostos:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. TERMO DE COMPROMISSO. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. MANUTENÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES”. (eDOC 38)

Em suas razões, o impetrante relata que:

“2. O processo TC 008.261/2023-7 trata se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor do prefeito do município de Axixá/TO, na gestão 2013-2016, em razão de omissão no dever de prestar contas dos

recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 247/2007, de registro Siafi 633124, firmado com o Município de Axixá do Tocantins/TO, tendo por objeto o instrumento descrito como 'Sistema de Abastecimento de Água para atender ao Município de Axixá do Tocantins, no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC/2007.'

3. Para tanto, foram previstos R\$ 1.185.567,04, sendo R\$ 1.150.000,00 à conta da concedente e R\$ 35.567,04 referentes à contrapartida do conveniente, com vigência prorrogada até 13/6/2015, mais sessenta dias de prazo para a prestação de contas.

4. Ocorre que, após o encerramento do prazo em 2015, a citação válida do Impetrante perante o TCU só foi efetivada em 06/12/2023 — mais de 8 (oito) anos depois.

5. Dessa forma, o impetrante apresentou defesa alegando a ocorrência de prescrição quinquenal, que foi rejeitada pelo Acórdão nº 532/2025-TCU2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

6. Foram opostos Embargos de Declaração, rejeitados pelo Acórdão nº 3.403/2025-TCU-2ª Câmara (Doc. 4).

7. Para transpor esse hiato e afastar a prescrição, a Autoridade Coatora valeu-se de norma interna (Resolução-TCU 344/2022) para aplicar múltiplas interrupções por atos de mero expediente, em frontal violação à Lei 9.873/99 e ao art. 202 do Código Civil.

8. Assim, foi interposto Recurso de Reconsideração, igualmente desprovido pelo Acórdão nº 6.832/2025-TCU-2ª Câmara (ato coator impugnado), de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, mantendo a condenação ao pagamento de débito no valor de R\$ 918.568,48, além de multa de R\$ 218.000,00". (eDOC 1, p. 2/3)

Sustenta que o Termo de Compromisso nº 0247/2007 teve sua vigência prorrogada até 13.6.2015, estabelecendo-se o prazo de 60 (sessenta) dias para a prestação de contas final, de modo que o marco inicial da prescrição teria ocorrido em 13.8.2015, conforme expressamente reconhecido pela autoridade coatora.

Afirma que o primeiro marco interruptivo válido ocorreu em 31.3.2016, mediante notificação enviada pela Funasa, solicitando a apresentação da prestação de contas ou a devolução dos recursos, momento em que começou a nova contagem do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.873/1999 e do art. 2º da Resolução-TCU nº 344/2022.

No entanto, destaca que a citação do impetrante perante o TCU somente ocorreu em 6.12.2023, ou seja, 7 anos, 8 meses e cinco dias após o primeiro marco interruptivo e o julgamento condenatório (acórdão 532/2025) foi proferido em 6.2.2025, isto é 8 anos, 10 meses e 6 dias após o primeiro marco interruptivo.

Assim, defende, em síntese, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, por ter transcorrido prazo muito superior aos 5 (cinco) anos estabelecidos pela Lei nº 9.873/1999.

Ao final, requer a concessão de medida liminar para suspender os efeitos do Acórdão nº 6.832/2025 e, no mérito, a confirmação da liminar a fim de anular o acórdão condenatório, diante do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória estatal.

A autoridade coatora apresentou informações resumidas na seguinte ementa:

“Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar (ainda não apreciado), impetrado contra ato praticado por esta Corte de Contas, consubstanciado no Acórdão 532/2025, confirmado pelo Acórdão 3.403/2025 (embargos de declaração) e pelo Acórdão 6.832/2025 (recurso de reconsideração), todos proferidos pela 2ª Câmara do TCU, em autos de Tomada de Contas Especial, mediante o qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do ora Impetrante, imputando-lhe débito e

aplicando-lhe multa.

1. Prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU: regulação integral pela Lei 9.873/1999. Jurisprudência pacífica do STF.

2. Termo inicial da contagem do prazo prescricional: do dia seguinte ao término do prazo para a prestação de contas em caso de omissão para prestá-las (art. 4º, I, Res. TCU 344/2022; MS 39.834 MC-Ref, Primeira Turma, julgado em 9/9/2024; MS 39.072 AgR, Segunda Turma, julgado em 19/11/2024)

3. Ocorrência de causas interruptivas nos termos previstos no art. 2º da Lei 9.873/1999. Ausência de limitação da quantidade de causas interruptivas do prazo prescricional e possibilidade de interrupção da prescrição antes da autuação do processo de controle externo no TCU ou da notificação do responsável, em conformidade com a Resolução TCU 344/2022 e com a jurisprudência majoritária do STF.

4. Prescrição intercorrente: termo inicial da contagem do prazo a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, sendo interrompida, em regra, por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, o que inclui as causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal, nos termos da Resolução TCU 344/2022. 5. Não ocorrência de nenhuma modalidade de prescrição no caso concreto.

6. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do indício do bom direito e do perigo na demora.

7. Parecer pela denegação da ordem, ante a inexistência do direito líquido e certo alegado pelo Impetrante". (eDOC 53)

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança em parecer assim ementado:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS RECONHECIDA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E IMPOSIÇÃO DE MULTA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. INCORRÊNCIA. PRESENÇA DE MARCOS INTERRUPTIVOS.

1. Inocorrência do alegado prazo prescricional, em razão da existência de marcos interruptivos da prescrição, nos termos do art. 2º, II, da Lei n. 9.873/99.

2. Muito embora se reconheça na jurisprudência a aplicação da tese da unicidade na interrupção do prazo prescricional, no sentido de que inadmitir o uso indeterminado de causas previstas no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, entende-se que, no caso concreto, de fato houve por parte da Corte de Contas a prática de atos que denotam a apuração inequívoca de fatos aptos a afastar a tese da prescrição.

3. Por mais que se reconheça um exagero na utilização de causas interruptivas, com fulcro no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, o novel entendimento não pode esvaziar por completo o conteúdo de lei, sendo crível a utilização de pelo menos um dos atos inequívocos de apuração entre a notificação (em 31/03/2016) e a citação (em 06/12/2023), para fins de interrupção do prazo prescricional, em havendo no transcorrer deste período a elaboração de parecer técnico, relatório simplificado e parecer financeiro, atos que importam, verdadeiramente, na apuração dos fatos pela Corte de Contas.

- Parecer pela denegação da segurança”. (eDOC 56)

**É o relatório. Decido.**

## **I. DO CASO DOS AUTOS**

O objeto desta impetração consiste na alegada prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, em relação ao Acórdão 532/2025-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do impetrante, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 247/2007 (Siafi 633124).

Originalmente, nos autos da TC 008.261/2023-7, foi instaurada Tomada de Contas Especial pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor do prefeito do município de Axixá/TO, na gestão 2013-2016, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 247/2007, que tem por objeto o instrumento descrito como “Sistema de Abastecimento de Água para atender ao Município de Axixá do Tocantins, no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC/2007”.

Segundo consta do acórdão impugnado (eDOC 38, p. 2), o relatório de TCE concluiu que o prejuízo aos cofres públicos importaria em R\$ 918.568,48, imputando a responsabilidade ao impetrante, prefeito municipal de Axixá do Tocantins/TO, no período de 1.1.2013 a 31.12.2016, na condição de dirigente.

No âmbito do TCU, realizou-se a citação do responsável em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, que apresentou defesa alegando unicamente que estaria prescrita a pretensão punitiva do TCU.

O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 532/2025-TCU-2ª Câmara, rejeitou as alegações de defesa apresentadas e julgou irregulares as contas do responsável, com fulcro no art. 16, III, ‘a’, da Lei 8.443/92, condenou-o em débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da referida lei, ressaltando que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU com base na Resolução-TCU 344/2022.

## **II - DA PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO**

De início, convém rememorar que esta Corte, inicialmente, assentara que o § 5º do art. 37 da Constituição Federal conteria comando normativo no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo Tribunal de Contas da União. O precedente inaugural desse posicionamento consiste no MS 26.210, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I – O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III – **Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.** IV - Segurança denegada”. (MS 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008; grifo nosso)

No mesmo sentido: RE 578.428 (Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 28.6.2011); AgR no RE 646.741 (de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 22.10.2012); AgR no RE 608.831 (Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 25.6.2010); AgR no AI 712.435 (Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 12.4.2012).

A matéria começou a receber tratamento diverso quando este Tribunal procedeu a redução teleológica do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, ao pontificar que **é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (RE 669.069/MG, repercussão geral, tema 666, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 28.4.2016).**

Pouco depois, o **tema 897 da repercussão geral (RE 852.475)** deixou

mais claro que, se a expressão “*ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*”, contida *in fine* no § 5º do art. 37 da Constituição não se refere a ilícito civil, seu campo de incidência deve, por isso, ficar circunscrito às ações que busquem ressarcir o erário em decorrência de atos dolosos de improbidade administrativa. Especialmente ilustrativo, nessa senda, foi o raciocínio *a contrario sensu* (ao tema 666) empreendido no voto do Min. Roberto Barroso (especialmente ff. 133-135 do acórdão). Firmou-se, assim, a seguinte tese: “*São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”.

Pela centralidade que tal aresto assume para a vertente questão, transcreve-se sua bem lançada ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. **1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais.** 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. **5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o

tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.” (RE 852.475, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2019; grifo nosso)

Como o recurso extraordinário acima referenciado decorria de **ação de improbidade administrativa**, é bem de ver que alguns votos lançados na mesma assentada apoiaram-se também numa leitura conjugada do citado § 5º com o **§ 4º do art. 37 da Constituição**, o qual veicula mandado de tutela da probidade administrativa. Com efeito, o raciocínio mostra-se presente não apenas no voto vencido do relator, Min. Alexandre de Moraes, mas também naquele da Ministra Cármen Lúcia, que compôs com a maioria (f. 137 do acórdão, *v.g.*).

O diálogo entre os campos de incidência dos §§ 4º e 5º do art. 37 da Constituição, ensaiado no tema 897, conduziu este Tribunal à necessidade de gizar os limites que os separam. Era um encontro que estava marcado, e que efetivamente ocorreu quando da apreciação do **tema 899** da repercussão geral. O recurso extraordinário então afetado versava sobre ação de execução extinta pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que vislumbrara, na espécie, prescrição. A União, então recorrente, suscitou, no extraordinário, ofensa ao art. 37, § 5º, da Constituição, ao fundamento de que não se declara prescrição nas execuções de título extrajudicial que espelha condenação veiculada por acórdão do Tribunal de Contas da União, porquanto imprescritível é o dever de ressarcimento ao erário.

Este Tribunal, entretanto, reafirmou a cadeia de precedentes acima colacionada, que já firmava, com segurança, que a regra geral que orienta o direito constitucional brasileiro é aquela da prescritibilidade, e assentou a tese de que: *“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”*. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.

REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

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

**3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.**

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'. (RE nº 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.6.2020)."

Chamo a atenção para o item 3 da ementa (que fielmente espelha trecho do voto do relator, Min. Alexandre de Moraes f. 14), por me parecer fundamental para uma compreensão adequada do caso: (i) não calha articular com uma imprescritibilidade nos feitos do Tribunal de Contas da União, pelo simples fato de se buscar uma recomposição de quantias pertencentes ao erário; (ii) uma ação de improbidade nada diz com uma tomada de contas; e (iii) numa tomada de contas, realiza-se uma aferição de conformidade contábil, de todo incompatível com a prospecção de um elemento volitivo (dolo).

**Do estado da arte da jurisprudência deste Tribunal, é possível seguramente afirmar que as condenações oriundas de uma Corte de Contas não conseguem excetuar a regra geral da prescritibilidade.**

De posse dessa premissa, insta verificar se é possível cogitar que o prazo prescricional ao qual se sujeita a atividade do TCU possa ser inúmeras vezes interrompido, como defende a autoridade coatora.

### **III - PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL**

Bem se sabe que, à míngua de regulamentação legal específica, a jurisprudência desta Corte assentou entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é **quinquenal**, porquanto regulada pela Lei

9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).

Em igual sentido, dentre vários: MS 37.373 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 4.6.2021; MS 36.523 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 27.8.2021.

Aparentemente se curvando ao consolidado entendimento jurisprudencial acerca do tema, o Tribunal de Contas da União, em 11.10.2022, editou a Resolução 344, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.” Dentre as regras previstas na Resolução 344, a Corte de Contas passou a adotar de forma objetiva e expressa o **prazo prescricional quinquenal**, *in verbis*:

“Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.”

Nesses termos, não remanescem quaisquer dúvidas acerca da **incidência de prazo prescricional quinquenal sobre as pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas**. O problema é que a mesma Corte de Contas, na referida Resolução 344, também passou a trazer inúmeras hipóteses de interrupção e de suspensão do lustro prescricional. E isso requer análise detida por parte do Supremo Tribunal Federal.

Pois bem. É certo que, de início, ao reconhecer que a prescrição da

pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, seja quanto ao prazo de prescrição, seja quanto às causas de interrupção do respectivo prazo, o STF, num primeiro momento, aquiesceu com a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos. Nossa jurisprudência chega a registrar caso em que se concederam ao TCU **11 (onze) interrupções prescricionais**:

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO A PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas da União - TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei. III – **Aplicando a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, o TCU constatou que a pretensão punitiva não teria sido fulminada pelo decurso do tempo, diante da ocorrência de 11 causas interruptivas da prescrição**. IV - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do *mandamus*, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. V – Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 37.008 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda

Turma, DJe 10.5.2022; grifo nosso)

Confiando-se nessa linha, a Resolução 344, de 2022, do TCU, em seu art. 5º, estabelece, repetindo as disposições do art. 2º da Lei 9.873/1999, as seguintes **causas interruptivas** do lapso temporal:

“Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.”

Ainda de acordo com o normativo da Corte de Contas, a prescrição **pode se interromper mais de uma vez** por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).

Entendo, no entanto, que essa diretriz jurisprudencial – potencializada ao extremo pela Corte de Contas com a Resolução 344/2022 – muito embora tenha logrado êxito em solucionar de maneira eficaz a problemática relativa à falta de previsão legal específica do lapso prescricional a ser observado pelo TCU, ensejou, em alguns casos, o retorno, por vias transversas, da inaceitável (e já refutada) tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

Explico.

Prevalece o entendimento de que o prazo prescricional **pode ser interrompido por uma quantidade indefinida de vezes**, bastando que para isso se esteja diante, por exemplo, de “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”, na dicção do art. 2º, II, da Lei 9.873/1999.

Ora, conforme afirmado por esta Corte, **a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro.**

Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um

número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, **chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU**, o que, como já observado, não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.

Não se pode aceitar que, em decorrência de inúmeras interrupções do lapso prescricional, um determinado processo tramite “indefinidamente”, representando verdadeira “Espada de Dâmocles” sobre as cabeças dos cidadãos e empresas submetidos a processos de tomadas de contas.

A previsão de prazo prescricional para as ações de ressarcimento, **como expressão do princípio da segurança jurídica**, consiste — na condição de **limitador temporal do direito de ação** — em necessário mecanismo de previsibilidade do direito e de respeito a importantes valores e princípios constitucionais. A possibilidade de “infinitas” interrupções do prazo prescricional, por outro lado, traduz-se em indesejável incerteza e insegurança jurídica.

Enfrentando questão jurídica semelhante, e com o intuito de obstar a *“perpetuação do direito de ação mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, desse modo, a perpetuidade da incerteza e da insegurança da relações jurídicas”*, o Superior Tribunal de Justiça, ao prover o Recurso Especial 1.786.266/DF (Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 17.1.2022), reconheceu expressamente a incidência do **princípio da unicidade da interrupção prescricional**, que estabelece, nos termos do disposto no *caput* do art. 202 do Código Civil, que **a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez**. Referido acórdão foi assim ementado:

“DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. EXECUÇÃO. DUPLA INTERRUÇÃO DO PRAZO. PROTESTO DE TÍTULO. AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE CANCELAMENTO DE PROTESTO E DE TÍTULO

EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPTÃO PRESCRICIONAL. RECURSO PROVIDO. 1. Nos termos do art. 202, *caput*, do Código Civil, a prescrição pode ser interrompida somente uma única vez. 2. Logo, em razão do princípio da unicidade da interrupção prescricional, mesmo diante de uma hipótese interruptiva extrajudicial (protesto de título) e outra em decorrência de ação judicial de cancelamento de protesto e título executivo, apenas admite-se a interrupção do prazo pelo primeiro dos eventos. 3. Recurso provido para julgar procedentes os embargos à execução, declarando prescrita a pretensão executória.”

A Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça pronunciou-se em igual sentido no julgamento dos Recursos Especiais 1.504.408, 1.924.436 e 1.963.067.

Não há justificativas plausíveis para que o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, relativamente às relações privadas, não seja de igual modo aplicado aos prazos prescricionais no âmbito do TCU.

Assim, entendo que, observando-se a orientação jurisprudencial já consolidada nesta Suprema Corte, no sentido de que a prescrição da pretensão sancionatória do TCU deve ser regulada pela Lei 9.873/1999, deve-se, com o objetivo de se preservar a segurança jurídica, observar o **princípio da unicidade da interrupção prescricional**, previsto no *caput* do art. 202 do Código Civil, também no que se refere às pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU, de forma que a **interrupção da prescrição somente ocorrerá uma única vez**, de modo a afastar a **verificação, na prática, de inaceitável imprescritibilidade das ações de tomada de contas.**

A partir dessas considerações, insta analisar o marco inicial da contagem do prazo prescricional quinquenal.

#### IV - TERMO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO

## PRESCRICIONAL

Rememore-se que, no julgamento da ADI 5.509, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 23.2.2022, o Supremo Tribunal Federal firmou tese no sentido de que *“a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência”*.

Assim, de acordo com o voto condutor do acórdão, o marco inicial da contagem do prazo prescricional não se confunde com a data da prática do ato e deve se dar da seguinte forma:

“Finalmente, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno.

A explicação, para esse último ponto, reside na aplicação conjugada da Lei 9.783, de 1999, com a Lei 8.443, de 1992 e o entendimento fixado pelo Tribunal, quando do julgamento do RE 636.553. Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração.

Ocorre, no entanto, que a legislação prevê, previamente a instauração da competente tomada de contas, a instauração de procedimento preliminar tendente a verificar a ocorrência do dano, sua quantificação e autoria, sendo que a atuação do Tribunal de Contas só tem lugar, caso não sejam realizadas essas providências:

‘Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte o dano ao Erário, a autoridade administrativa

competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no *caput* deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial prevista no *caput* deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento conjunto.'

(...)

(...). Vale dizer, porque o processo de controle de contas é instaurado, como regra entre o gestor público e o Tribunal, as características típicas de um processo judicial, inclusive quanto à extensão do contraditório, não são a ele aplicáveis. A própria individualização do ato, como decorre do art. 9º da Lei 8.443, de 1992, é feita em procedimento administrativo prévio, a ser instaurado pela autoridade administrativa competente e, somente nos casos em que se der seu descumprimento, é que a instauração de tomada de contas especial é feita.

Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. **É preciso, porém, diferenciar as situações em que a**

**demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal de Contas, como no caso de denúncias ou representações, ou nas auditorias e inspeções.**

**Nos casos em que as contas sequer são prestadas, há não apenas a ilegalidade da omissão na prestação de contas, que constitui até mesmo ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei 8.429, de 1992), mas, eventualmente, em falhas cuja detecção só pode ser feita quando as contas estiverem sob exame (casos em que, por exemplo, a tomada de contas especial é instaurada). Seja como for, o saneamento dessa irregularidade dá-se pela instauração da competente tomada de contas já no momento em que se reconhece a omissão, seja diretamente pelo órgão de controle externo, seja, ainda, pelo órgão de controle interno. Assim, o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues.**

(...)

Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.”

Naquela oportunidade, divergi parcialmente do relator, por entender *“haver a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que causa prejuízo ao erário”*.

Não obstante o posicionamento que proferi naquela assentada, fato é que, a partir dos precedentes acima citados, o TCU adaptou seu

procedimento interno aos ditames da Lei 9.873/1999 e da jurisprudência desta Corte e editou a Resolução 344/2022, a qual minudenciou as diversas possibilidades de início do prazo prescricional, da seguinte forma:

“Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.”

Como se nota, os itens I e II do referido dispositivo refletem com clareza marcos objetivos passíveis de identificação para fins de incidência do marco inicial da contagem do prazo prescricional da pretensão que ora se analisa, nos termos da jurisprudência desta Corte.

No entanto, a mesma objetividade não se observa nos itens III e IV do referido dispositivo, que tratam das hipóteses de fiscalização, denúncias ou representações, para as quais não há um prazo específico para prestar contas. Na realidade, tais incisos se referem a (i) ilícitos contratuais identificados em momento anterior à prestação de contas; (ii) ilícitos contratuais não sujeitos a prestação de contas; ou (iii) ilícitos extracontratuais.

Nesses casos, incide o entendimento firmado no julgamento da ADI 5.509, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 23.2.2022, no sentido de que “o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração”.

Tais hipóteses também ocorrem quando o Tribunal de Contas “realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração da tomada de contas especial”, situações nas quais o prazo deve ser contado a partir da data do conhecimento da irregularidade pelo Órgão de Contas julgador. Essa compreensão é consentânea com o entendimento de que o prazo prescricional quinquenal deve ser contado a partir da “chegada do processo ao Tribunal de Contas” (RE-RG 636.553, de minha relatoria, Dje 26.5.2020, tema 445 da RG).

Em suma, o marco inicial da contagem do prazo prescricional é, em regra, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão; ou a data em que elas foram efetivamente apresentadas ao órgão competente para analisá-las.

Nos casos de (i) ilícitos contratuais identificados em momento anterior à prestação de contas; (ii) ilícitos contratuais não sujeitos à prestação de contas; ou (iii) ilícitos extracontratuais, o prazo prescricional tem início no momento em que a Administração toma ciência dos fatos, nos termos do princípio da *actio nata*, segundo o qual, sem o conhecimento da lesão, não é possível à Administração exercer sua pretensão punitiva e ressarcitória.

A partir desses pressupostos, convém analisar o caso concreto para se concluir sobre a ocorrência ou não de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

## VI - CASO CONCRETO EM ANÁLISE

*In casu*, depreende-se que o objeto desta ação mandamental se refere aos Acórdãos 532/2025, 6832/2025 e 3403/2025, da Segunda Câmara do

TCU, exarados no âmbito da Tomada de Contas Especial TC 008.261/2023-7, que julgou irregulares as contas do impetrante, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 247/2007.

Nos termos da jurisprudência desta Corte, *“deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”* (ADI 5.509, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 23.2.2022; grifo nosso).

Vê-se que essa compreensão é consentânea com o entendimento de que o prazo prescricional quinquenal deve ser contado a partir da *“chegada do processo ao Tribunal de Contas”* (RE-RG 636.553, de minha relatoria, DJe 26.5.2020, tema 445 da RG).

Ou seja, de acordo com a teoria da *actio nata*, **o termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tomou ciência dos fatos**, pois, *“a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência”* (cf. Item 3 da ementa do acórdão proferido no julgamento da ADI 5.509, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 23.2.2022).

No caso, de acordo com as informações prestadas pelo TCU, o prazo limite para a apresentação da prestação de contas foi 13.8.2015, marco inicial da contagem do prazo prescricional

**Em 6.12.2023, data em que o impetrante foi citado, ocorreu a primeira e única causa de interrupção do prazo prescricional.** (eDOC 53, p. 17)

Entendo, de igual modo, que a **citação** para o processo de tomada de contas especial constituiu a **primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante**, de modo que deve ser considerada a **única causa interruptiva** do prazo

prescricional na espécie.

Tal assertiva é reforçada pelo disposto no art. 12, I e II, da Lei 8.443/1992, em que se determina que, “*verificada irregularidade nas contas*”, o relator ou o Tribunal de Contas “*definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado*”; e “*se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida.*” (grifo nosso).

Verifica-se, ademais, que, no dia **6.2.2025**, foi prolatado o Acórdão 532/2025 da Segunda Câmara do TCU, exarado no âmbito da Tomada de Contas Especial TC 008.261/2023-7, que julgou irregulares as contas do impetrante, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 247/20077.821/2021.

Como bem demonstrado acima, entre a data em que as contas deveriam ter sido prestadas (13.8.2015) e a data da citação do impetrante (6.12.2023), em que incidiu a única causa de interrupção da prescrição quinquenal, **evidencia-se o transcurso de lapso temporal superior a 5 anos, de modo que caracterizada, quanto à parte impetrante, a prescrição** da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU.

## **VII – DA IMPRESCRIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADAS NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO TIPIFICADO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Por fim, relembro, que esta Corte, no julgamento dos REs 852.475-RG e 636.886 - RG, Temas 897 e 899, da sistemática da repercussão geral, assentou as seguintes teses, respectivamente:

i) “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

ii) “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

Assim, ainda que reconhecida a prescrição da pretensão ressarcitória e sancionatória do TCU em relação aos fatos apurados em Tomada de Contas especial, mantém-se a possibilidade de responsabilização dos impetrantes no caso de eventual condenação, **pelo Poder Judiciário**, decorrente da prática de ato **doloso** previsto na Lei 8.429/92 (Lei Improbidade Administrativa), ainda que pelos mesmos fatos, nos termos da jurisprudência desta Corte.

### VIII – CONCLUSÃO

Ante o exposto, **concedo a segurança**, reconhecendo a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União sobre os fatos apurados no Acórdão nº 532/2025, integrado pelos Acórdãos nº 6832/2025 e 3403/2025, prolatados pela 2ª Câmara do TCU, exarados no âmbito da Tomada de Contas Especial TC 008.261/2023-7.

Publique-se.

Brasília, 26 de março de 2026.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*