

13/10/2026

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.731 DISTRITO FEDERAL

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

EMENTA: DIREITO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). PRAZO QUINQUENAL. UNICIDADE DA INTERRUÇÃO PRESCRICIONAL. TERMO INICIAL. AGRAVO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental interposto contra decisão monocrática que reconheceu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União (TCU) em processo de tomada de contas especial.
2. O recorrente busca o afastamento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, defendendo a inaplicabilidade do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do CC) ao TCU, que seria incompatível com a aplicação integral da Lei n. 9.873/1999, conforme jurisprudência dessa Corte que rejeita a importação de normas civilistas para o tema da prescrição perante o Tribunal de Contas.
3. A decisão agravada, após análise da jurisprudência, afirmou a prescritibilidade das condenações de Cortes de Contas e examinou a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Há três questões em discussão: (i) saber se o princípio da unicidade da

MS 40731 AGR / DF

interrupção prescricional, previsto no artigo 202 do Código Civil, deve ser aplicado às pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU; (ii) qual o termo inicial para a contagem do prazo prescricional quinquenal nas ações do TCU; e (iii) se ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU no caso concreto.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, regulada pela Lei nº 9.873/1999, conforme entendimento consolidado.
6. A possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, como previsto na Resolução TCU nº 344/2022, representa um retorno à tese da imprescritibilidade, gerando incerteza e insegurança jurídica, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico.
7. Deve-se aplicar o princípio da unicidade da interrupção prescricional, conforme o artigo 202 do Código Civil, de forma que a interrupção da prescrição ocorra uma única vez, afastando a perpetuação do direito de ação e a imprescritibilidade das ações de tomada de contas.
8. O termo inicial da contagem do prazo prescricional não se confunde com a data da prática do ato, sendo, em regra, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas (em caso de omissão) ou a data do conhecimento da irregularidade pela Administração (em casos de ilícitos contratuais não sujeitos à prestação de contas, ilícitos extracontratuais, auditorias ou denúncias).
9. No caso concreto, o prazo limite para a apresentação das contas era 13.8.2015, e a citação do impetrante, que constituiu a única interrupção da

MS 40731 AGR / DF

prescrição, ocorreu em 6.12.2023.

10. O transcurso de lapso temporal superior a cinco anos entre a data em que as contas deveriam ter sido prestadas e a data da citação do impetrante caracteriza a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. Agravo desprovido.

ACÓRDÃO:

A Turma, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, vencidos os Ministros André Mendonça e Luiz Fux.

Publique-se.

Brasília, 13 de outubro de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.731 DISTRITO FEDERAL

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

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de agravo contra decisão que concedeu a segurança pleiteada na petição inicial, reconhecendo a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União quanto à parte impetrante, no que concerne aos fatos apurados na Tomada de Contas nº 008.261/2023-7. (eDOC 58)

Nas razões recursais (eDOC 64), a agravante alega, preliminarmente, a impossibilidade de julgamento monocrático por inexistência de jurisprudência consolidada e recomenda a submissão ao órgão colegiado competente.

Afirma que a Primeira Turma tem reiteradamente reconhecido a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos e a aptidão dos atos de apuração anteriores à citação para interromper a prescrição (MS 38.658-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 38.763-AgR, Rel. Min. Luiz Fux; MS 38.735-AgR, Red. Min. Alexandre de Moraes; MS 39.167, Rel. Min. Flávio Dino), enquanto os precedentes invocados na decisão agravada provêm da Segunda Turma.

No mérito, defende a inaplicabilidade do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do CC) ao TCU, o que seria incompatível com a aplicação integral da Lei n. 9.873/1999, conforme reiterada jurisprudência dessa Corte que rejeita a importação de normas civilistas para o tema da prescrição perante o Tribunal de Contas.

MS 40731 AGR / DF

Sustenta que a tese da unicidade conduziria a resultado paradoxal: ainda que a Administração se desincumbisse de seu dever investigativo de modo diligente e ininterrupto, valendo-se das múltiplas causas previstas no art. 2º da Lei n. 9.873/1999, todo esse esforço estatal seria reduzido a um único momento útil para fins prescricionais.

Assevera, ainda, que a referida tese configura inadmissível combinação de regimes legais - o prazo quinquenal da Lei n. 9.873/1999 com a limitação de interrupção própria do art. 202 do Código Civil, conjugação que foi vedada pelo STF (embora versando sobre matéria diversa - sucessão das Leis n. 6.368/1976 e n. 11.343/2006), no julgamento do RE 600.817 (Tema 169 da Repercussão Geral).

Defende que a ratio é inteiramente aplicável à espécie, ao reconhecer ser inadmissível a *"conjugação de partes mais benéficas das referidas normas, para criar-se uma terceira lei, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da separação de Poderes"* (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30/10/2014).

Assim, entende que a tese da unicidade do marco interruptivo, alicerçada em norma estranha ao regime prescricional do TCU (art. 202 do Código Civil), não se sustenta: de um lado, esvazia a literalidade do art. 2º da Lei n. 9.873/1999, tornando letra morta os incisos II a IV do dispositivo; de outro, importa indevida combinação de regimes legais, em afronta à ratio do Tema 169 da Repercussão Geral.

Salienta, também, que a decisão agravada, ao restringir o efeito interruptivo à citação pessoal do impetrante, contraria a literalidade do art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, a jurisprudência consolidada da Primeira Turma dessa Suprema Corte e o regramento do TCU sobre a matéria, pois os atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da citação do investigado, ostentam aptidão interruptiva, porquanto traduzem atuação estatal incompatível com a inércia que constitui o pressuposto lógico da prescrição.

Aponta diversas causas interruptivas que ocorreram desde o início da apuração das irregularidades pelo TCU, nos termos do art. 2º da Lei n.

MS 40731 AGR / DF

9.873/1999, o que demonstra que não se operou a prescrição punitiva quinquenal.

Ao final requer seja reconsiderada a decisão para que seja denegada a segurança pleiteada, ou, caso assim não se entenda, a remessa dos autos para julgamento pelo Plenário do STF, em razão da relevância jurídica da questão ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas.

Em homenagem ao princípio da celeridade processual, ressalto que não houve a intimação para apresentação de contrarrazões ao presente recurso, tendo em vista a ausência de prejuízo à parte agravada (art. 6º c/ art. 9º do CPC/2015)

É o relatório.

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.731 DISTRITO FEDERAL

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

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A irresignação não merece prosperar, pois, no agravo interno, não ficou demonstrado o desacerto da decisão agravada.

As alegações são impertinentes e constituem-se em repetição dos argumentos anteriormente defendidos, decorrendo, portanto, de mero inconformismo com o mérito da decisão recorrida.

De início, registre-se que na hipótese dos autos, o julgamento monocrático se justificou, porquanto a matéria veiculada nesta ação originária é similar a diversos julgados já examinados por esta Corte, **no tocante à prescrição da pretensão punitiva e executória dos processos que tramitam no âmbito do TCU**. Nesse sentido, anatem-se precedentes de ambas as Turmas desta Corte:

“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Agravo regimental em mandado de segurança. Prescrição da pretensão punitiva. Tribunal de Contas da União. Termo inicial do prazo prescricional. Conhecimento dos fatos pelo TCU. Unicidade da interrupção prescricional (art. 202, Código Civil). Segurança denegada. Recurso desprovido. I. Caso em exame 1. Agravo regimental interposto contra decisão monocrática que não reconheceu a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. O recurso visa rediscutir a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em processo de representação, defendendo que o termo

MS 40731 AGR / DF

inicial para a contagem do prazo prescricional deve ser a data da ocorrência do ato ilícito. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber qual o termo inicial da contagem do prazo prescricional e se transcorreu lapso temporal superior a cinco anos entre os marcos interruptivos da prescrição, relativamente à penalidade de multa imposta à agravante nos autos da TC nº 004.997/2018-2 (Representação). III. Razões de decidir 3. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 4. A prescritibilidade é a regra no direito brasileiro, com a imprescritibilidade restrita às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 666 e 897 da Repercussão Geral. 5. A pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, conforme Tema 899 da Repercussão Geral, não havendo que se cogitar imprescritibilidade nos feitos do Tribunal de Contas da União que buscam recomposição de quantias pertencentes ao erário. 6. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é quinquenal, regulada pela Lei nº 9.873/1999, e o marco inicial da contagem do prazo prescricional coincide com o momento em que a Administração tomou ciência dos fatos. 7. A possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, como previsto na Resolução TCU nº 344/2022, embora baseada no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, traduz-se, na prática, em um retorno inaceitável à tese da imprescritibilidade, gerando incerteza e insegurança jurídica. 8. Deve-se aplicar o princípio da unicidade da interrupção prescricional, conforme o art. 202, caput, do Código Civil, de forma que a interrupção da prescrição ocorra uma única vez, afastando a perpetuação do direito de ação e a inaceitável imprescritibilidade das ações de tomada de contas. 9. No presente caso, o Tribunal de Contas da União tomou ciência das irregularidades em 15.4.2016, com a

MS 40731 AGR / DF

conclusão do relatório de fiscalização da Comissão Interna de Apuração. A única interrupção do prazo prescricional quinquenal ocorreu em 9.6.2020, com a notificação da impetrante. 10. Não transcorreu lapso temporal superior a 5 (cinco) anos entre o marco inicial (15.4.2016) e a data da interrupção (9.6.2020), nem entre esta e a data da condenação da impetrante (3.5.2023). Portanto, não houve prescrição da pretensão punitiva do TCU. IV. Dispositivo e tese 11. Agravo regimental desprovido”. **(MS 40557 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe 24-03-2026)**

“Direito administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União (TCU). Prescrição. Marcos interruptivos. Atos de apuração. Necessidade de imputação individualizada ao responsável para efeito de interrupção do lapso prescricional. Recurso que apresenta impugnação dissociada da decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que concedeu a segurança para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento exercida pelo TCU nos autos da TC n. 010.733/2018-3 em relação ao impetrante. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a decisão deve ser reformada, sob o estrito argumento de que teria (i) adotado, como ratio decidendi, a tese da unicidade do marco interruptivo e (ii) aplicado o art. 202 do Código Civil para reconhecer a prescrição no caso vertente. III. Razões de decidir 3. O agravo regimental apresenta argumentação dissociada da decisão agravada e insuficiente para infirmá-la. A segurança foi concedida, em virtude da inaptidão dos marcos invocados pelo TCU para interromperem a prescrição no caso concreto. Não houve invocação nem referência ao art. 202 do Código Civil para solucionar o caso. 4. A decisão examinou os sucessivos marcos interruptivos

MS 40731 AgR / DF

suscitados pelo TCU para rejeitá-los concretamente e, em acréscimo, indicou que a superação da prescrição só seria possível por meio de irrestrita incidência de marcos interruptivos de idêntica natureza, o que seria inviável, na esteira de diversos julgados recentes de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal (MS 34.705 AgR, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe 2/5/2024; MS 38.672 AgR, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe 3/5/2024; MS 37.316 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 25/9/2024; MS 39.095 ED-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Redator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 30/7/2024). 5. Marcos invocados pelo TCU que não traduziram medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada e posteriormente coincidentes com o objeto da tomada de contas especial. 6. Para interromperem a prescrição com base no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, os atos inequívocos de apuração devem implicar diretamente os responsáveis, os quais precisam, ainda, serem cientificados deles de forma contemporânea às respectivas apurações (MS 39657, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 25/10/2024; MS 38223 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 26/5/2023). IV. Dispositivo 7. Agravo regimental a que se nega provimento”. **(MS 40176 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, DJe 24-06-2025)**

Quanto ao mérito, conforme demonstrado na decisão agravada, o presente mandado de segurança tem por objetivo o reconhecimento da ocorrência de 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

MS 40731 AGR / DF

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.

Após fazer uma análise do estado da arte da jurisprudência deste Tribunal, a decisão agravada afirmou que as condenações oriundas de uma Corte de Contas seguem a regra geral da prescritibilidade.

De posse dessa premissa, a decisão agravada examinou se seria possível cogitar que o prazo prescricional ao qual se sujeita a atividade do TCU possa ser inúmeras vezes interrompido, como defende a parte agravante.

I - PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL

MS 40731 AgR / DF

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

MS 40731 AGR / DF

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

MS 40731 AgR / DF

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.

MS 40731 AGR / DF

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.

MS 40731 AGR / DF

EXECUÇÃO. DUPLA INTERRUPTÃO 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.”

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.

II - TERMO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

Rememore-se que, no julgamento da ADI 5.509, Rel. Min. Edson

MS 40731 AGR / DF

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

MS 40731 AGR / DF

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**

MS 40731 AGR / DF

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

MS 40731 AGR / DF

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

MS 40731 AGR / DF

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, mais uma vez, para se concluir sobre a ocorrência ou não de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

III - 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,

MS 40731 AGR / DF

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

MS 40731 AGR / DF

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.**

IV – 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.”

MS 40731 AGR / DF

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.

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, nego provimento ao agravo.

É como voto.

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.731 DISTRITO FEDERAL

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

VOTO-VOGAL

Ementa: DIREITO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI Nº 9.873, DE 1999. INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO. MULTIPLICIDADE DE INTERRUPTÕES. CÓDIGO CIVIL. ESPECIALIDADE DA LEI. AGRAVO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo interposto pela União contra decisão monocrática em que se concedeu segurança em mandado de segurança impetrado contra atos do Tribunal de Contas da União (TCU) que julgaram irregulares as contas da parte impetrante, imputando-lhe dever de ressarcimento ao erário e multa.

2. O impetrante sustentou a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU, argumentando que o prazo de 5 (cinco) anos, previsto na Lei nº 9.873, de 1999, foi excedido entre o primeiro marco interruptivo válido (notificação da Funasa em 31/03/2016) e sua citação perante o TCU (06/12/2023) e o julgamento condenatório (06/02/2025).

3. O eminente Relator concedeu a segurança, reconhecendo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Há três questões em discussão: (i) saber se a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei nº 9.873, de 1999; (ii) estabelecer se o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, permite múltiplas interrupções da

MS 40731 AGR / DF

prescrição, afastando a regra da unicidade prevista no art. 202 do Código Civil; e (iii) analisar se atos de apuração de fatos por órgãos jurisdicionados ao TCU, anteriores à citação, possuem aptidão para interromper a prescrição.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, na fase administrativa de constituição do título executivo no âmbito do TCU, é regulada integralmente pela Lei nº 9.873, de 1999, aplicando-se o prazo quinquenal e o prazo trienal de prescrição intercorrente.

6. O art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, por ser norma especial, excepciona a regra geral do art. 202 do Código Civil, que prevê a interrupção da prescrição uma única vez, permitindo múltiplas e sucessivas interrupções da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nos processos de tomada de contas do TCU.

7. A possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição também é admitida em outros regimes especiais, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992, art. 23, § 4º) e o Direito Penal (Código Penal, arts. 109 a 119), o que reforça a inaplicabilidade da regra geral do Código Civil a esses regimes sancionadores.

8. A inércia do Poder Público é o requisito essencial para a ocorrência da prescrição; a ausência de inércia, demonstrada por atos inequívocos de apuração, impede a sua caracterização.

9. Para que um ato interrompa a prescrição, ele deve ser um ato inequívoco de efetiva apuração de fatos adequadamente identificados (aspecto objetivo) e com a consequente e precisa identificação dos responsáveis ou investigados (aspecto subjetivo). Simples impulsos processuais sem conteúdo apuratório ou repetição de atos anteriores sem novos elementos não possuem aptidão interruptiva.

10. A Lei nº 9.873, de 1999, não exige a ciência do investigado para que atos inequívocos de apuração do fato (art. 2º, inc. II) operem a interrupção da prescrição, diferentemente do que ocorre com a

MS 40731 AgR / DF

notificação ou citação (art. 2º, inc. I).

11. O regime prescricional da Lei nº 9.873, de 1999, e seus marcos interruptivos alcançam tanto os atos praticados pelo TCU quanto os atos praticados por seus órgãos e agentes jurisdicionados (como Ministérios e órgãos de controle interno), pois demonstram a ausência de inércia da Administração Pública.

12. No caso concreto, os eventos e diligências noticiados pelo TCU caracterizaram impulsos processuais destinados à apuração dos fatos e responsabilidades, ocorrendo antes do transcurso do prazo quinquenal ou trienal de prescrição intercorrente, o que afasta a ocorrência da prescrição.

IV. DISPOSITIVO

13. Agravo provido para reformar a decisão agravada e denegar a segurança.

Dispositivos relevantes citados: Lei nº 9.873, de 1999, arts. 1º, *caput*, § 1º, 2º, incs. I, II, III, IV; Lei nº 8.429, de 1992, art. 23, § 4º, incs. I, II, III, IV, V; Código Civil, arts. 202, *caput*, 204, *caput*, § 1º; Lei nº 6.830, de 1980; Lei nº 12.016, de 2009, art. 25.

Jurisprudência relevante citada: RE nº 636.886-RG/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/04/2020; MS nº 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 21/03/2017; MS nº 37.586-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 21/06/2021; MS nº 38.191-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 20/05/2024; MS nº 39.815 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 31/03/2025; MS nº 36.780-ED/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 04/04/2022; MS nº 36.054-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 09/11/2021; MS nº 38.783-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 22/02/2023; MS nº 35.430-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 04/11/2021; MS nº 35.208-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 15/12/2020; MS nº 38.658-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira

MS 40731 AGR / DF

Turma, j. 22/02/2023; MS nº 37.913-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 09/11/2021; ADI nº 7.156/DF, Rel. Min. André Mendonça, j. 1º/07/2026; STJ, REsp nº 822.914/RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, j. 1º/06/2006.

DECISÃO

1. Como já referido nos autos pelo eminente Relator e Decano, Ministro Gilmar Mendes, trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado contra atos supostamente ilegais, 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, pelo qual se julgaram irregulares as contas do impetrante, imputando-lhe o dever de ressarcimento ao erário e multa.

2. A parte impetrante sustenta que o Termo de Compromisso nº 0247, de 2007, teve sua vigência prorrogada até 13/06/2015, 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 13/08/2015, conforme expressamente reconhecido pela autoridade coatora. Afirma, nesse sentido, que o primeiro marco interruptivo válido ocorreu em 31/03/2016, 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, de 1999, e do art. 2º da Resolução-TCU nº 344, de 2022.

3. No entanto, segundo refere, sua citação perante o TCU somente

MS 40731 AGR / DF

ocorreu em 06/12/2023, ou seja, 7 anos, 8 meses e 5 dias após o primeiro marco interruptivo e o julgamento condenatório (Acórdão nº 532, de 2025) foi proferido em 06/02/2025, isto é 8 anos, 10 meses e 6 dias após o primeiro marco interruptivo. A partir desse panorama, defende ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva do TCU, por ter transcorrido prazo muito superior aos 5 (cinco) anos estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 1999.

4. O impetrante requereu 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.

5. Após a angularização da relação processual e manifestação da Procuradoria-Geral da República, o eminente Relator proferiu decisão monocrática concedendo a segurança, para reconhecer 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 6.832/2025 e nº 3.403/2025, prolatados pela 2ª Câmara do TCU, exarados no âmbito da Tomada de Contas Especial TC nº 008.261/2023-7 (e-doc. 58).

6. A União interpôs agravo contra essa decisão (e-doc. 64). Nas razões recursais alega, preliminarmente, a impossibilidade de julgamento monocrático por inexistência de jurisprudência consolidada e recomenda a submissão ao órgão colegiado competente. Afirma que a Primeira Turma tem reiteradamente reconhecido a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos e a aptidão dos atos de apuração anteriores à citação para interromper a prescrição, enquanto os precedentes invocados na decisão agravada provêm da Segunda Turma.

MS 40731 AGR / DF

7. No mérito, defende a inaplicabilidade do princípio da unicidade da interrupção prescricional ao TCU, o que seria incompatível com a aplicação integral da Lei nº 9.873, de 1999. Defende que a tese da unicidade do marco interruptivo, alicerçada em norma estranha ao regime prescricional do TCU (art. 202 do Código Civil), não se sustenta. De um lado, porque esvazia a literalidade do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, tornando letra morta os incs. II a IV do dispositivo. De outro lado, importa indevida combinação de regimes legais, em afronta à *ratio* do Tema RG nº 169.

8. Advoga, também, que a decisão agravada, ao restringir o efeito interruptivo à citação pessoal do impetrante, contraria a literalidade do art. 2º, inc. II, da Lei nº 9.873, de 1999, a jurisprudência consolidada da Primeira Turma desta Suprema Corte e o regramento do TCU sobre a matéria. Isso porque os atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da citação do investigado, possuem aptidão interruptiva da prescrição, porquanto traduzem atuação estatal incompatível com a inércia que constitui o pressuposto lógico da prescrição. Aponta, nesse sentido, a ocorrência de múltiplas causas interruptivas da prescrição.

9. Pede seja reconsiderada a decisão agravada ou, caso assim não se entenda, a remessa dos autos para julgamento pelo Plenário do STF, em razão da relevância jurídica da questão ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas.

10. Submetido a julgamento pela Turma, o eminente Relator e Decano votou pelo não provimento do agravo. Em seu voto, assim como na decisão agravada, manifestou compreensão no sentido de ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU. Nada obstante os judiciosos fundamentos lançados por Sua Excelência, peço redobradas vênias para divergir, pelas razões que passo a expor.

MS 40731 AGR / DF

11. O tema do qual se ocupa esta impetração — a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União — apresenta elevado grau de judicialização neste Supremo Tribunal Federal, com expressivo número de demandas versando sobre a matéria. Isso se deve, a meu ver, à existência de diversos pontos controvertidos relacionados à matéria, como, por exemplo, a definição do marco inicial da contagem do prazo prescricional e de suas causas interruptivas. Esse cenário tem resultado na impetração de numerosos mandados de segurança perante esta Suprema Corte, nos quais se discutem tais questões.

12. Analisando especificamente o presente caso, destaco, como se apreende do relatório, estar sendo alegada a ocorrência de prescrição na Tomada de Contas nº 008.261/2023-7, na qual proferido o Acórdão nº 532/2025, integrado pelos Acórdãos nº 6.832/2025 e nº 3.403/2025.

13. Esse feito, em essência, traz relevantes discussões sobre o tema prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória no âmbito do TCU. Anoto, nesse sentido, que parcela dessa temática, no que tange à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, fundada em decisão condenatória do Tribunal de Contas, já foi solvida quando do julgamento do Tema nº 899 do ementário da Repercussão Geral (autos do RE nº 636.886-RG/AL, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em acórdão publicado em 24/06/2020). Na ocasião, esta Corte revisitou os Temas RG nº 666 e nº 897 e assentou o 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

MS 40731 AGR / DF

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.”**

MS 40731 AGR / DF

(RE nº 636.886-RG/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/04/2020, p. 24/06/2020; grifos nossos).

14. Rememoro, a propósito, que, em julgamento ocorrido em Sessão Virtual de 13/08/2021 a 20/08/2021, publicado em 08/09/2021, esta Suprema Corte rejeitou os embargos de declaração opostos pela União. Por meio dessa súplica integradora, pretendia-se a modulação dos efeitos dessa decisão, bem como esclarecimentos a respeito da extensão dos efeitos da tese firmada em relação à fase administrativa de apuração dos débitos. Na oportunidade, o eminente Relator assinalou que *“nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título”*.

15. As questões suscitadas nesta impetração, todavia, diferenciam-se daquelas decididas por esta Corte por ocasião do julgamento do Tema RG nº 899. A discussão aqui travada, consoante já pontuado, envolve, justamente, o regime prescricional durante a fase de constituição do título executivo no âmbito do TCU. Esse aspecto não foi enfrentado no julgamento do referido tema de repercussão geral. Passo, então, ao exame da matéria, organizando o voto nos tópicos que seguem.

***DO REGIME DE PRESCRIÇÃO APLICÁVEL NO ÂMBITO DAS TOMADAS DE
CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO***

16. Esta temática não é novidade nesta Suprema Corte, sobre ela já existindo jurisprudência consolidada no sentido da aplicabilidade da Lei nº 9.873, de 1999, aos processos de tomada de contas no âmbito do TCU. Há, todavia, algumas especificidades que demandam reflexões e apontamentos.

MS 40731 AgR / DF

17. Nesse sentido, é preciso sublinhar que esta Corte, em julgados de ambas as Turmas, assentou que, na fase administrativa no TCU (**que precede a execução do julgado, ou seja, no processo de constituição do crédito**), aplica-se o prazo previsto no art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, e **isso tanto em relação à pretensão punitiva como em relação à pretensão ressarcitória**. Sobre o tema, assim me manifestei por ocasião do julgamento do MS nº 38.627-AgR/DF (Sessão Virtual de 31/03/2023 a 12/04/2023):

“(...) 4. Tal como consta da decisão agravada, orienta-se a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União obedece, em regra, às disposições da Lei nº 9.873, de 1999, tal como definido a partir do julgamento do MS nº 32.201/DF, de relatoria do eminente Ministro Roberto Barroso, pela Primeira Turma do STF, em 21/03/2017. Eis a ementa do mencionado acórdão:

“Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade.

1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia.

2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei.

3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada.” (MS nº 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 21/03/2017, p.

MS 40731 AgR / DF

07/08/2017; grifos nossos).

5. Ficou consignado, ainda, que ambas as Turmas desta Corte possuem entendimento no sentido de que, na fase administrativa, anterior à formação do título executivo, aplica-se o prazo quinquenal, previsto no art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, tanto para a pretensão punitiva como para a pretensão ressarcitória por parte do Tribunal de Contas da União, tal como se extrai dos seguintes julgados, em acréscimo aos então colacionados:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS SUSCETÍVEIS DE AFASTAR A CONSUMAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. SOLICITAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCELAMENTO, COM O ADIMPLEMENTO DE DIVERSAS PRESTAÇÕES, A CONFIGURAR HIPÓTESE DE RENÚNCIA TÁCITA, ACASO SE REPUTASSE CONSUMADA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.

1. A submissão do Tribunal de Contas da União aos ditames da Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição da pretensão sancionatória, configura matéria pacificada em precedentes das duas Turmas desta Suprema Corte (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 07.8.2017; e MS 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 21.6.2019).

2. No caso, quando considerados os marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pela autoridade impetrada, verifica-se que a pretensão sancionatória não foi alcançada pelo cutelo prescricional

MS 40731 AGR / DF

quinquenal.

3. Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, ainda que esta se houvesse consumado, antes do Acórdão nº 2150/2016-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão nº 1131/2017- TCU-Plenário, ter-se-ia operado, nos moldes do art. 191 do Código Civil, renúncia tácita ao prazo prescricional, considerada a conduta da ora agravante, Força Sindical, de formalizar o parcelamento do débito que lhe foi imputado, a título de ressarcimento ao erário, em 36 (trinta e seis) prestações, das quais chegou a recolher 16 (dezesesseis).

4. Agravo interno conhecido e não provido.”

(MS nº 37.586-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 21/06/2021, p. 25/06/2021; grifos nossos).

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO 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 - No âmbito do TCU, o agravante teve a possibilidade de demonstrar a ocorrência das nulidades suscitadas, mas não cumpriu o ônus de comprovar suas alegações. Do mesmo modo, no presente mandado de segurança, não foram apresentados novos argumentos ou

MS 40731 AgR / DF

documentos aptos a desconstituir o que asseverado no acórdão apontado como ato coator.

III – Ao perquirir sobre qual prazo prescricional deve ser aplicado à espécie, a Primeira Turma desta Corte entendeu que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso). No caso, aplicando-se a referida Lei, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo agravante, não foi fulminada pelo decurso do tempo.

IV- Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MS nº 37.373-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 31/05/2021, p. 04/06/2021).”

18. Esse entendimento, como anunciei, vem sendo prestigiado por precedentes de ambas as Turmas. Como exemplo, cito os julgados no MS nº 39.657-MC-Ref/DF (Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, j. 07/08/2024, p. 15/08/2024), no MS nº 38.191-AgR/DF (Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 20/05/2024, p. 05/07/2024) e no MS nº 39.815-MC-Ref/DF (Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 31/03/2025, p. 08/04/2025).

19. Para esta Corte, portanto, na fase ou no processo de constituição do crédito no âmbito do TCU — o que, por óbvio, precede a execução do julgado da Corte de Contas —, a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória é regulamentada pela Lei nº 9.873, de 1999. A partir dessa compreensão, a conclusão lógica que deriva é no sentido de que tanto o prazo quinquenal de prescrição da ação punitiva e

MS 40731 AGR / DF

ressarcitória, prevista no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, quanto o prazo de prescrição intercorrente e trienal dessas pretensões, regulamentado pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, incide no processo de tomada de contas no âmbito do TCU.

19.1. Esse foi o entendimento manifestado por esta Corte, por exemplo, no julgamento do MS nº 37.801-Agr/DF, de relatoria do eminente Ministro Luís Roberto Barroso (j. 22/08/2022, p. 29/08/2022). Na oportunidade, consignou-se que *“a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Estabelece também o prazo trienal para a prescrição intercorrente”* (grifos acrescentados).

20. Prossigo para o exame das demais questões.

**DA (IN)APLICABILIDADE DO ART. 202 DO CÓDIGO CIVIL NO ÂMBITO DAS
TOMADAS DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

21. Esse é um dos temas que, a meu juízo, demandam definição por esta Corte, tanto pela sua importância como pelas controvérsias e divergências que sobre ele surgiram.

22. Com efeito, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal, em julgados de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, por maioria, manifestou entendimento no seguinte sentido: *“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, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes*

MS 40731 AgR / DF

entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil)”.

22.1. Exemplo desse entendimento é o julgado proferido no MS nº 38.400-AgR/DF, j. 23/09/2024, p. 09/10/2024, no qual fiquei vencido.

23. No entanto, assim como consignei nesse julgado, e com as devidas vênias aos entendimentos contrários, penso que a compreensão quanto ao ponto deve ser diversa.

24. Como justificativa para tanto, socorro-me dos fundamentos que lancei quando da prolação da decisão monocrática nos autos do MS nº 38.627/DF (j. 14/08/2022, p. 16/08/2022), oportunidade em que assim consignei:

“(…) 14. No que tange à prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Tema nº 899 do ementário da Repercussão Geral, nos autos do RE nº 636.886-RG/AL, Relator o eminente Ministro Alexandre de Moraes, em acórdão publicado em 24/06/2020, ocasião em que revisitou os Temas RG nº 666 e nº 897 e assentou o 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 prescribibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido

MS 40731 AGR / DF

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**

MS 40731 AGR / DF

ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

(RE nº 636.886-RG/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 20/04/2020, p. 24/06/2020; grifos nossos).

15. Destaco que, em julgamento ocorrido em Sessão Virtual de 23/08/2021, p. 08/09/2021, esta Suprema Corte rejeitou os embargos de declaração opostos pela União, que pretendia a modulação dos efeitos dessa decisão, bem como prestou esclarecimentos a respeito da extensão dos efeitos da tese firmada em relação à fase administrativa da apuração do débito, destacando o eminente Relator que *“nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título”*.

16. Não obstante, este Supremo Tribunal Federal, em julgados de ambas as Turmas, **assentou que, na fase administrativa, aplica-se o prazo quinquenal, previsto pelo art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999**, como se depreende dos seguintes julgados:

“Ementa: Direito Processual Civil. Embargos de Declaração em Mandado de Segurança. Inexistência dos Vícios Autorizadores. 1. Não há obscuridade, contradição, omissão ou erro material no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade, conforme o art. 1.022 do CPC. 2. Mandado de segurança impetrado por associação beneficente de direito privado condenada a ressarcir danos causados à União por irregularidades no uso de verbas federais. 3. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de**

MS 40731 AGR / DF

pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. No caso concreto, ocorreram diversos fatos interruptivos do lapso prescricional, que impedem o seu reconhecimento. 4. O reconhecimento da ocorrência de prescrição pressupõe a identificação de período de inércia, imputável ao órgão processante, que seja superior ao prazo prescricional assinado em lei. No caso, o relatório final da tomada de contas no Ministério do Trabalho e Emprego foi proferido em 10.04.2013, menos de 5 (cinco) anos depois da apresentação de defesa administrativa, o que ocorreu em 16.05.2008. De modo que não houve prescrição. 5. Inocorrência de prescrição intercorrente, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999, seja porque o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos, conforme afirmado pela Primeira Turma no acórdão embargado, seja em razão da ausência nos autos de cópia integral do processo de tomada de contas especial. Pelos documentos juntados aos autos, não é possível afirmar que, entre 2008 e 2013, o processo administrativo tenha permanecido paralisado, uma vez que há um lapso de 67 páginas não juntadas pela impetrante. 6. Ainda que a parte embargante discorde das conclusões alcançadas pelo Tribunal, não pode pretender revê-las por meio de embargos de declaração. A via recursal adotada não se mostra adequada para, a pretexto de correção de inexistentes vícios internos do acórdão proferido, postular a renovação de julgamento que transcorreu de maneira hígida e regular. Precedentes. 7. Embargos de declaração rejeitados.”

(MS nº 36.780-ED/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 04/04/2022, p. 20/04/2022; grifos nossos).

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO

MS 40731 AGR / DF

DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999. II – A aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei, ressalvada a possibilidade de o Poder Público buscar, na esfera judicial, o ressarcimento de valores decorrentes de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. III – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MS nº 36.054-Agr/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 09/11/2021, p. 13/12/2021; grifos nossos).

17. Nesse mesmo sentido, aponto as seguintes decisões monocráticas: MS nº 37.926-MC/DF, Rel. Min. Nunes Marques, j. 28/06/2021, p. 29/06/2021, e MS nº 36.750/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. 08/09/2021, p. 09/09/2021.

18. Em conclusão, tenho que a **jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal aponta que a prescrição da pretensão punitiva, assim como a da pretensão ressarcitória do dano ao erário, relativamente à fase constitutiva do título executivo, ocorre no prazo de 5 (cinco) anos, nos termos da Lei nº 9.873, de 1999.**

19. Passo, agora, a analisar as informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União (e-doc. 36), relativas ao presente caso, para apreciá-las segundo a jurisprudência desta Suprema Corte. Eis a transcrição:

“42. Os fatos ilícitos ocorreram nos anos de 2006 a

MS 40731 AGR / DF

2009.

43. No entanto, **no período de 16 a 27/11/2009, a Controladoria-Geral da União (CGU) lavrou o Relatório de Demandas Especiais nº 00212.000419/2009-12** (peça 1, p. 44-101) [doc. 01] relatando possíveis irregularidades que resultaram em dano ao erário acerca da gestão de recursos da Atenção Básica em Saúde dos Povos Indígenas pelo município de Santo Antônio do Leverger/MT, no montante de R\$ 1.556.319,41.

44. Trata-se, portanto, de **causa interruptiva da prescrição, nos termos do 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999** (“II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”).

45. Na Sessão da Segunda Câmara de **07.10.2014, o TCU prolatou o Acórdão nº 5363/2014-2ª Câmara**, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti [doc. 02], por meio do qual determinou ao Ministério da Saúde, por meio das Secretarias Especial de Saúde Indígena - Sesai e de Atenção à Saúde – SAS, que, no prazo de 30 (trinta) dias, se ainda não o tiverem feito, tomem as providências necessárias ao esgotamento das medidas administrativas internas cabíveis, ou, caso estas não logrem êxito, instaurem, se ainda não o tiverem feito, **tomada de contas especial para apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis pelos prejuízos** advindos das falhas nas ações de promoção, vigilância, proteção e recuperação da saúde indígena no município de Santo Antônio do Leverger/MT, consubstanciadas nos fatos apontados pela Controladoria Geral da União no Relatório de Demandas Especiais 00212000419/2009-12.

46. Trata-se, portanto, de **causa interruptiva da prescrição** ocorrida no âmbito do Controle Externo, nos

MS 40731 AGR / DF

termos do 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 (“II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”).

47. Conforme consta dos autos e da instrução da SecexTCE, **as citações dos responsáveis foram realizadas pelo TCU entre setembro e outubro de 2018 [doc. 03], antes, portanto, do prazo de cinco anos, a contar da última interrupção, ocorrida em outubro de 2014.** Desse modo, **incide nesta data de 2018 nova causa interruptiva da prescrição, desta feita com fundamento no inciso I do 2º da Lei 9.873/1999** (“I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”)

48. Como se vê, **não ocorreu a prescrição nem da pretensão punitiva nem da pretensão ressarcitória, segundo o critério mais recentemente adotado pelo STF.**” (grifos nossos).

20. Como se pode observar, segundo a Corte de Contas, não teria decorrido o prazo prescricional, em vista da presença de causas interruptivas da prescrição.

21. Analisando o texto legal, precisamente o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, é possível identificar as seguintes hipóteses de interrupção da prescrição:

“Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível;

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.”

MS 40731 AGR / DF

22. Cotejando as informações trazidas pela autoridade coatora com as hipóteses legais interruptivas, é possível perceber que há perfeita adequação dos fatos à norma, o que corrobora a tese de que não ocorreu prescrição na espécie. Vejamos.

23. Em primeiro lugar, o Relatório de Demandas Especiais nº 00212.000419/2009-12 indicou a existência de possíveis irregularidades que resultaram em dano ao erário, acerca da gestão de recursos da Atenção Básica em Saúde dos Povos Indígenas pelo Município de Santo Antônio do Leverger/MT, no montante de R\$ 1.556.319,41. **A formalização desse relatório consubstancia, sem dúvidas, ato inequívoco que importa apuração do fato, a configurar a hipótese do inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999.**

24. Não se pode falar, no ponto, que havia estado de inércia em relação à apuração dos fatos investigados, dado que esse **relatório, evidentemente, consubstancia esforço estatal para identificar irregularidades que resultaram em danos ao erário.**

25. Impende destacar, ao contrário do que sustentado pelo impetrante na manifestação de e-doc. 19, que **a menção ao nome de Harsisson Benedito Teixeira nesse relatório preliminar não é elemento indispensável à configuração dessa causa interruptiva da prescrição.** Tenho que o pronome indefinido “qualquer”, utilizado na redação do dispositivo legal, deixa assente que o legislador não pretendeu reduzir o espectro interpretativo em relação aos atos que importem apuração do fato. Ao contrário, a sugerida amplitude interpretativa permite que se conclua que o elemento central para que se configure a hipótese é que haja esforço no sentido de apurar o fato, ainda que sua autoria seja descoberta somente ao longo da marcha investigativa.

26. Da mesma sorte, o Acórdão nº 5.363/2014-2ª Câmara-

MS 40731 AGR / DF

TCU, prolatado na Sessão da Segunda Câmara de 07/10/2014, por meio do qual a Corte de Contas determinou ao Ministério da Saúde a instauração, se ainda não tivessem feito, de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis pelos prejuízos, **configura ato inequívoco que importa apuração do fato e, da mesma forma, a hipótese do inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999.**

27. Por fim, consoante destacado nas informações prestadas pela autoridade coatora, **as citações dos responsáveis foram realizadas pelo TCU entre setembro e outubro de 2018, antes, portanto, do prazo de cinco anos, a contar da última interrupção, ocorrida em outubro de 2014 (prolação do Acórdão nº 5363/2014-2ª Câmara-TCU).** Desse modo, incide na data de 2018 nova causa interruptiva da prescrição, nesta oportunidade com base no inc. I do 2º da Lei nº 9.873, de 1999, que estabelece, como causa interruptiva a *“notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”*.

28. Assim, apesar de o impetrante possuir razão quanto à possibilidade, em tese, de prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas, não há como declará-las no caso concreto, porque restaram configuradas as causas interruptivas acima elencadas, nos termos do art. 2º, incs. I e II, da Lei nº 9.873, de 1999.

29. Dessa forma, observa-se que a Corte de Contas não se manteve inerte, praticando inúmeros atos inequívocos no sentido de apurar os fatos, o que, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, é suficiente para afastar a tese da prescrição, mormente porquanto, entre os marcos interruptivos acima expostos, não transcorreu lapso temporal de 5 (cinco) anos, motivo pelo qual não há falar em prescrição no presente caso.”

25. Quanto ao ponto, mantenho a compreensão no sentido de que o

MS 40731 AGR / DF

art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, por se tratar de regra especial, escapa à regra geral disposta no art. 202 do Código Civil — ou constitui exceção a ela —, no qual se prevê que a prescrição somente pode ser interrompida uma única vez. É dizer, como a prescrição, no âmbito do processo de tomada de contas do TCU, é regradada pela especial Lei nº 9.873, de 1999, poderá ser interrompida várias vezes, sempre que ocorrer algum dos eventos previstos em seu art. 2º.

26. Admitir o contrário, com as devidas vênias a pensamentos divergentes, é contradizer inclusive o entendimento pacificado desta Corte e rememorado neste voto, no sentido de que **a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória do Tribunal de Contas da União é regulada integralmente pela Lei nº 9.873, de 1999**. Se essas pretensões, friso, são reguladas integralmente por essa lei, deve-se aplicar o seu dispositivo que prevê a possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, qual seja, o seu art. 2º.

27. Destaco, nessa linha, que a possibilidade de várias interrupções da prescrição de pretensões não é tema reservado unicamente ao processo de tomada de contas do TCU, regido pela especial Lei nº 9.873, de 1999. Na seara do Direito Administrativo Sancionador, a Lei de Improbidade Administrativa, com a redação outorgada pela Lei nº 14.230, de 2021, deixa clara a possibilidade da ocorrência de múltiplas interrupções da prescrição da pretensão sancionatória, escapando, igualmente, da incidência da geral regra de unicidade da interrupção da prescrição, regulamentada pelo art. 202 do Código Civil. Assim dispõe a Lei nº 8.429, de 1992, em seu art. 23, § 4º:

“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia

MS 40731 AGR / DF

em que cessou a permanência.

(...)

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.”

28. Em outras palavras, tanto no regime próprio da Lei de Improbidade Administrativa quanto naquele especificamente disciplinado pela Lei nº 9.873, de 1999, admite-se a ocorrência de várias e sucessivas causas interruptivas da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Trata-se de regimes especiais, cuja incidência não é afastada pela regra geral estabelecida no art. 202 do Código Civil.

28.1. A propósito, rememoro que, no julgamento da ADI nº 7.156/DF, de minha relatoria, concluído em 1º/07/2026, esta Corte, por unanimidade e especificamente quanto a esse ponto, julgou improcedente o pedido formulado em relação ao art. 23, § 4º, incs. II, III, IV e V, da Lei nº 8.429, de 1992, na redação conferida pela Lei nº 14.230, de 2021. **Reconheceu-se,**

MS 40731 AGR / DF

portanto, a possibilidade de sucessivas e múltiplas interrupções do prazo prescricional no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, afastando-se nessa matéria, ainda que implicitamente, a incidência do art. 202 do Código Civil.

29. Não é demais lembrar que, no âmbito do Direito Penal, nos termos dos arts. 109 ao 119 do Código Penal, igualmente se admite multiplicidade de interrupções da prescrição, tanto da pretensão punitiva quanto da pretensão executória, sem que isso implique ou signifique transformar em imprescritível uma pretensão prescritível. Assim, a regra geral prevista no art. 202 do Código Civil, que trata da unicidade de interrupção da prescrição, igualmente não se aplica ao especial regime sancionador disciplinado pelo Direito Penal.

30. Por essas razões, e pedindo vênias aos entendimentos em sentido contrário, reafirmo minha compreensão de que o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, por consubstanciar norma especial, excepciona a regra geral prevista no art. 202 do Código Civil e incide nos processos de tomada de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.

30.1. Com efeito, conforme reiteradamente decidido por esta Corte, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União é integralmente disciplinada pela Lei nº 9.873, de 1999. Impõe-se, por conseguinte, a aplicação do regime nela estabelecido, inclusive quanto à possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional. Trata-se, em última análise, da aplicação do critério da especialidade, segundo o qual a norma especial prevalece sobre a norma geral (*lex specialis derogat legi generali*).

31. Quanto ao ponto, faço mais uma observação, socorrendo-me, para tanto, das lições de Tomás Cano Campos: *“la prescripción, decía Savigny, es una de las instituciones más importantes y beneficiosas para la*

MS 40731 AGR / DF

sociedad. Es una figura de una enorme relevancia práctica, ya que alude a las relaciones entre el tiempo y el derecho. Con ella se pretende dar seguridad al sistema y garantizar la paz jurídica, ya que pone un límite a la litigiosidad e impide el ejercicio de pretensiones antiguas. La prescripción extintiva, que es de la que voy a ocuparme aquí, trata de evitar que el deudor esté expuesto indefinidamente a que el acreedor ejercite su derecho contra él”¹.

32. O transcurso do tempo e a prescrição, portanto, são fatores de estabilização das relações jurídicas. Nesse sentido, há que se destacar, como pontuado pelo STJ, que *“a prescrição ocorre quando o titular do direito não exerce, no prazo legal, ação tendente a proteger tal direito. A inércia é o requisito essencial da prescrição”* (REsp nº 822.914/RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, j. 1º/06/2006, p. 19/06/2006). A inércia no exercício de pretensões é o que conduz à caracterização da prescrição.

33. Assim, havendo inércia do TCU durante o andamento do processo de tomada de contas (ou mesmo dos órgãos por ele jurisdicionados), o exercício das pretensões que lhe competem se sujeita à incidência da prescrição, inclusive em prazo reduzido (prescrição intercorrente e trienal prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999). Do contrário, inexistindo inércia, não haverá prescrição, pouco importando o tempo de duração do processo.

33.1. Se ocorrer algum dos eventos referidos no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, haverá mais de uma interrupção da prescrição, sem que isso implique ou signifique transformar uma pretensão prescritível em imprescritível. Cito, nesse sentido, o seguinte precedente desta Corte, de

¹ CAMPOS, Tomás Cano. *El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la” actio nata*. **Revista de Administración Pública**, 2019, nº 210, p. 175-216; grifos acrescentados.

MS 40731 AgR / DF

lavra do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, o qual, expressamente, admite a incidência de múltiplos marcos interruptivos do prazo prescricional no âmbito do TCU:

“Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. Impossibilidade de sustentação oral em embargos de declaração. 1. Agravo interno em mandado de segurança. Impetração contra o acórdão nº 1.011/2022, confirmatório dos acórdãos nº 588/2022 e nº 160/2020, todos do TCU, que teriam condenado as impetrantes à pena de inidoneidade para licitar. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e de violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa 2. **O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas.** 3. Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem o efeito interruptivo do prazo prescricional. Precedentes. 4. Ausência de violação ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Tais direitos devem ser exercidos nos termos da legislação pertinente. Vedação de sustentação oral em julgamento de embargos de declaração perante o TCU (art. 168, caput e § 9º do RI/TCU). 5. Agravo interno a que se nega provimento.”

(MS nº 38.783-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 22/02/2023, p. 28/02/2023; grifos acrescentados).

34. Rememoro, então, a redação desse dispositivo legal:

MS 40731 AGR / DF

“Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.”

35. Algumas considerações devem ser feitas quanto a essas causas interruptivas de prescrição. Nesse sentido, é importante destacar que a jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido de que os marcos interruptivos alcançam tanto os atos praticados dentro do TCU quanto os atos praticados por seus órgãos e agentes jurisdicionados, como aqueles responsáveis por efetuar transferências voluntárias de recursos federais (Ministérios, por exemplo) ou pela ordenação de despesas, realização de licitações e os respectivos órgãos de controle interno. O seguinte precedente é indicativo desse entendimento:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE**

MS 40731 AgR / DF

ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. 1. À luz dos marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estatuído na Lei nº 9.873/1999. 2. **Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999.** Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido.”

(MS nº 37.913-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 09/11/2021, p. 14/03/2022; grifos acrescentados).

36. Logo, a prática de ato para apuração de eventual débito, ainda que anteriormente ao início da tomada de contas no âmbito do TCU, por demonstrar a ausência de inércia da Administração Pública, tem aptidão para impedir a caracterização da prescrição, implicando sua interrupção, nos termos do disposto no inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999.

37. Referindo-se especificamente ao inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, há que se registrar a existência de discussões sobre a necessidade, ou não, de citação ou notificação do interessado/responsável sobre a prática de atos que importem apuração do fato, para que possa incidir esse marco interruptivo sobre o prazo prescricional.

38. Sobre o ponto, destaco haver julgados desta Corte no sentido de ser dispensável a notificação, a cientificação ou a citação dos investigados para a caracterização da causa interruptiva relativa à prática de “*qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*”. Com efeito, havendo ato inequívoco para apurar o fato — e sua responsabilidade —, desaparece a

MS 40731 AgR / DF

inércia do Poder Público. E, sem inércia, não há prescrição, a qual, por opção do legislador, foi considerada interrompida no caso da existência de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato.

38.1. Nesse sentido, além do precedente do MS nº 38.783-AgR/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, acima transcrito, cito os seguintes julgados:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS APÓS A PUBLICAÇÃO DA MP 1708/1998. INCIDÊNCIA DA LEI 9873/1999 AO CASO. PRESCRIÇÃO COMUM E INTERCORRENTE NÃO CARACTERIZADAS. OCORRÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA NOS TERMOS DO ART. 2º DA LEI 9873/1999. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Aplica-se a Lei 9873/1999 ao Tribunal de Contas da União no que se refere à prescrição e aos seus marcos interruptivos. Precedentes de ambas as Turmas. 2. No caso concreto, está evidenciada a ocorrência de atos inequívocos, os quais importaram na apuração dos fatos, suficientes para interromper as alegadas prescrições. 3. **O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.** 4. Conforme previsão em Convênio, a prestação final de contas deveria ocorrer nos meses de janeiro e fevereiro de 1999. No mais, os serviços investigados na Tomada de Contas Especial, referentes à Recorrente, foram prestados no ano de 1997, mas pagos em sua totalidade apenas em 10/7/1998. Levando em consideração

MS 40731 AgR / DF

quaisquer dos marcos acima citados, incide ao caso as determinações insertas na Medida Provisória 1708, cuja publicação ocorreu em 30/6/1998, reeditada inúmeras vezes até sua conversão na Lei 9873/1999. 5. Sendo inexistente o direito líquido e certo alegado pela Recorrente e, conseqüentemente, não havendo qualquer comprovação de ilegalidade flagrante, é inviável o presente recurso. 6. Recurso de Agravo a que se nega provimento.”

(MS nº 35.430-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 04/11/2021, p. 11/11/2021; grifos acrescentados).

“EMENTA: Agravo regimental em mandado de segurança. Ordem denegada, reconhecida a não ocorrência da alegada prescrição. Ausência do transcurso do prazo legal de cinco anos, considerados os fatos que interromperam seu curso. Anterior aprovação genérica das contas da autarquia a que vinculado o impetrante, a qual não impede a específica análise de sua atuação enquanto não verificada a prescrição. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. A prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração de fato tem o condão legal de interromper a prescrição e permitir a devida apreciação da legalidade de todos os aspectos referentes à apuração em questão. 2. **A instauração de procedimento prévio de apuração prescinde da intimação de eventuais responsáveis, os quais apenas ingressam no feito quando da formal instauração da tomada de contas especial.** 3. A anterior e genérica aprovação das contas da autarquia a que vinculado o impetrante não impede a específica análise de sua atuação pessoal enquanto não consumada a prescrição. A inteligência da missão constitucional do TCU não pode ser obstada com fundamento em interpretação de normas regimentais. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MS nº 35.208-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira

MS 40731 AGR / DF

Turma, j. 15/12/2020, p. 10/02/2021; grifos acrescentados).

“Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. 1. Agravo interno em mandado de segurança impetrado contra o acórdão TCU nº 18.190/2021, que teria condenado a impetrante ao ressarcimento ao erário e pagamento de multa. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. 2. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas. 3. **Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem o efeito interruptivo do prazo prescricional. Precedentes.** 4. Agravo interno a que se nega provimento.”

(MS nº 38.658-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 22/02/2023, p. 28/02/2023; grifos acrescentados).

39. É de se destacar que, quando o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, fixou as hipóteses de interrupção da prescrição, não ficou estabelecida, no texto legal, qualquer necessidade de conhecimento, por parte do investigado, a respeito da existência de procedimento apuratório como pressuposto para a aplicação dessa causa de interrupção da prescrição.

40. Essa constatação é importante, porquanto a interpretação sistêmica do art. 2º evidencia que, quando o legislador quis estabelecer a notificação do acusado como necessária para a interrupção da prescrição,

MS 40731 AGR / DF

ele o fez expressamente, inserindo o inciso I do mesmo dispositivo, que, por si só, firma a própria notificação ou citação como causa interruptiva da prescrição.

41. Dessa forma, quisesse o legislador exigir a ciência do investigado como pressuposto para aplicar a causa interruptiva do inciso II, ele o teria feito expressamente, assim como procedeu quanto ao inciso I. Disso se extrai que o silêncio da lei, quanto ao ponto, não é circunstancial, mas, sim, categórico e significa, precisamente, ser desnecessária a ciência do acusado para que seja possível aplicar a causa interruptiva do inciso II, relativa à prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato.

42. Desse modo, basta, para interromper a prescrição, o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato. Mas nessa investigação ou nessa situação de ausência de inércia, a meu juízo, deverão estar presentes dois aspectos ou características, **uma de caráter objetivo e outra de caráter subjetivo**.

43. Com efeito, como assinalado pelo eminente Ministro Dias Toffoli no julgamento do MS nº 39.815-MC-Ref/DF (j. 31/03/2025, p. 08/04/2025), *“os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada”* (grifos acrescidos).

43.1. Ou seja, não é qualquer ato, genericamente nominado como sendo investigativo ou de ausência de inércia, que impedirá o fluxo do prazo prescricional. Apenas uma efetiva investigação ou apuração, tratando de condutas ou fatos adequadamente identificados (aspecto objetivo), com a consequente e precisa identificação dos responsáveis ou dos investigados (aspecto subjetivo), é que impedirá, em relação a esses investigados, a ocorrência da prescrição.

MS 40731 AGR / DF

44. Explico melhor essa afirmação.

45. A norma trazida no inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, estabelece que a prescrição será interrompida por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. Esta é a dicção da norma: *“Interrompe-se a prescrição da ação punitiva por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”*. Ainda que seja evidente essa exegese, convém registrar que apenas os atos de efetiva apuração de fatos, adequadamente **identificados**, têm esse efeito interruptivo e obstativo da prescrição (em relação a esses fatos adequadamente identificados, por evidente).

45.1. Portanto, simples impulsos de processos ou expedientes, como juntada de documentos, abertura de vista a órgãos ou interessados, deslocamentos ou redistribuição de processos, entre outros atos ordinários sem conteúdo apuratório dos fatos, não terão efeitos sobre os prazos prescricionais. De igual forma, apurações ou investigações que não delimitam, adequadamente, os fatos apurados, não possuem aptidão para impedir a caracterização da prescrição, justamente pela ausência do elemento objetivo, a saber, fato em relação ao qual se promoveu apuração ou investigação.

46. Igualmente, a simples repetição de anteriores atos interruptivos de prescrição, sem agregação de novos elementos de apuração dos fatos ou imputações ao suposto devedor, não tem aptidão para interromper novamente a prescrição.

46.1. Um exemplo hipotético auxilia na compreensão dessa afirmação: suponhamos que determinado órgão ou secretaria do TCU, responsável pela apuração de danos em eventual contrato sujeito ao controle pela Corte de Contas, após a realização de uma auditoria elabora, em 15 de janeiro de 2022, uma nota ou parecer apontando os atos

MS 40731 AGR / DF

ilícitos ocorridos, os responsáveis pela prática desses atos, bem como os danos causados ao erário e desses atos derivados. Essa manifestação da Corte de Contas, inequivocamente, se caracteriza como um ato interruptivo de prescrição, por importar apuração do fato, com identificação dos responsáveis (inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999). Após esse ato, no entanto, o processo permanece paralisado e em 12 de dezembro de 2025, quase 3 (três) anos depois, é emitida nova nota do TCU, ratificando a anterior manifestação, mas sem acrescentar nenhum fato, responsável ou informação nova.

47. Ora, essa nova manifestação da Corte de Contas, às vésperas da caracterização da prescrição intercorrente e trienal, sem nada acrescentar ao anterior trabalho de apuração dos fatos e dano, não parece que possa ser tomada como marco interruptivo e impeditivo da prescrição, sob pena de se alargar aquelas hipóteses previstas no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, com burla ao seu conteúdo. Mais do que isso, diante de um quadro de inércia da Administração, representaria uma verdadeira artimanha para impedir a caracterização da prescrição intercorrente e trienal.

48. Portanto, na linha do acima pontuado, tenho que apenas os atos inequívocos de efetiva apuração de fatos, adequadamente identificados, têm efeito interruptivo e obstativo da prescrição, na linha do disposto no inc. II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999. Sintetizando, expedientes ou movimentações aleatórias da Administração Pública não exercem influência sobre o prazo prescricional.

49. Avanço, agora, no exame do aspecto subjetivo que deve estar presente em uma investigação ou apuração para prospectar efeitos sobre a prescrição.

50. Nessa perspectiva, destaco que a Lei nº 9.873, de 1999, não prevê disciplina normativa para situações nas quais haja multiplicidade de

MS 40731 AGR / DF

devedores ou, ainda, solidariedade entre múltiplos devedores ou responsáveis pela comissão dos atos. Assim, pela ausência de norma especial da Lei nº 9.873, de 1999, tratando do tema, tenho como adequado enfrentar essa problemática socorrendo-se, agora, sim, da regra geral trazida pelo art. 204 do Código Civil.

50.1. A segunda parte do *caput* desse dispositivo é clara ao dispor que a interrupção operada contra o codevedor, ou seu herdeiro, não prejudica os demais coobrigados. A segunda parte do § 1º, contudo, estabelece exceção a essa regra para as hipóteses de dívida ou obrigação solidária, ao dispor que a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros:

“Art. 204. A interrupção da prescrição por um credor não aproveita aos outros; **semelhantermente, a interrupção operada contra o co-devedor, ou seu herdeiro, não prejudica aos demais coobrigados.**

§ 1º. A interrupção por um dos credores solidários aproveita aos outros; **assim como a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros.**” (grifos acrescidos).

51. Retomo, então, o quanto consignado pelo eminente Ministro Dias Toffoli no julgamento do MS nº 39.815-MC-Ref/DF (j. 31/03/2025, p. 08/04/2025): “os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada”. Isso quer significar que, para determinada medida apuratória da Administração Pública exercer influência sobre o lapso prescricional, além de atender ao aspecto objetivo antes referido, deverá adequadamente identificar o investigado ou responsável pelo fato investigado.

MS 40731 AGR / DF

51.1. Por consequência, essa medida investigativa não prospectará efeitos sobre a prescrição em relação a terceiros não alcançados pela investigação (segunda parte do *caput* do art. 204 do Código Civil), **exceto quando se cuidar de dívida ou obrigação solidária** (segunda parte do § 1º do art. 204 do Código Civil).

52. Assim, em caso de dívida não solidária, a prescrição em relação a terceiros não abrangidos inicialmente pela apuração, somente será impactada a partir do momento em que esse terceiro vier a ser adequadamente identificado e passe, então, a ser tratado como investigado.

***DA (IN)APLICABILIDADE DO REGIME PRESCRICIONAL PREVISTO NA LEI Nº
9.873, DE 1999, AOS ATOS PRATICADOS PELOS ÓRGÃOS E AGENTES
JURISDICIONADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO***

53. A resposta ou a solução a esse questionamento, na linha do acima pontuado e em consonância com a jurisprudência desta Corte, é no sentido de que os marcos interruptivos da prescrição, previstos na Lei nº 9.873, de 1999, bem como o próprio regime prescricional regulamentado por essa norma, alcançam tanto os atos praticados dentro do TCU quanto os atos praticados por seus órgãos e agentes jurisdicionados, como, por exemplo, os órgãos que efetuam transferências voluntárias de recursos federais (Ministérios, autarquias) e os responsáveis pela ordenação de despesas, realização de licitações e os respectivos órgãos de controle interno.

53.1. Compreensão em sentido contrário equivaleria a reconhecer a imprestabilidade ou a ausência de valor jurídico dos atos praticados pelos órgãos e agentes jurisdicionados pelo TCU destinados à apuração de fatos, o que não parece encontrar respaldo em nosso sistema jurídico. O seguinte precedente desta Corte corrobora esse entendimento:

MS 40731 AgR / DF

“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. 1. À luz dos marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estatuído na Lei nº 9.873/1999. 2. **Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999.** Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido.”

(MS nº 37.913-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 09/11/2021, p. 14/03/2022; grifos acrescidos).

54. Firmadas essas premissas que entendo adequadas para solução das questões jurídicas debatidas nestes autos, avanço no exame do caso concreto.

DO CASO CONCRETO

55. O TCU, em suas informações, aponta a ocorrência dos seguintes e

MS 40731 AGR / DF

relevantes impulsos processuais alegadamente interruptivos ou impeditivos da prescrição (e-doc. 63):

30. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	13/08/2015	Prazo limite para a apresentação da prestação de contas	Art. 4º inc. I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	31/3/2016	Notificação (ofício), inclusive edital (peça 128) [Peça 6 do MS]	Art. 5º inc. I	1ª Interrupção – Marco inicial da contagem da prescricional intercorrente
3	10/7/2017	Notificação 71/2017/SECOV/ SUEST-TO (peça 131) [Peça 33, p. 8 a 10, do MS]	Art. 5º inc. I	Sobre ambas as prescrições
4	14/11/2017	Memorando nº 111/2017 - SUEST-TO/SERVIÇO DE CONVÊNIOS (peça 136) [Peça 34, p. 3, do MS]	Art. 8º	Apenas sobre a prescrição intercorrente
5	22/4/2019	Despacho 149/2019 (peça 138) [Peça 34, p. 5 e 6, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
6	19/5/2019	Parecer Técnico (peça 143) [Peça 34, p. 14 a 16, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
7	21/4/2021	Relatório Simplificado de TCE (peça 155) [Peça 34, p. 58 a 61, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
8	13/4/2022	Parecer Financeiro 04/2022 (peça 157) [Peça 34, p. 69 a 71, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
9	31/5/2022	Relatório do Tomador de Contas (peça 160) [Peça 35, p. 2 a 6, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
10	2/3/2023	Relatório de Auditoria Interna (peça 154, p. 167) [Peça 35, p. 31 e 32, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
11	20/4/2023	Promunciação do Ministro supervisor (peça 170) [Peça 35, p. 35, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
12	29/9/2023	Instrução AudTCE (peça 174) – citação do responsável [Peça 35, p. 41 a 50, do MS]	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
13	8/11/2023	Ofícios 55814 e 55815/2023-TCU/Seproc (peças 178 a 181) [Peça 35, p. 54 a 67, do MS]	Art. 5º inc. I	Sobre ambas as prescrições

56. Como se observa, esses eventos ou diligências noticiadas pelo TCU, por caracterizarem impulso ao processo, se destinando à apuração dos fatos e das respectivas responsabilidades, exercem influência sobre o prazo prescricional, na linha do consignado neste voto, e se verificaram antes do transcurso do prazo quinquenal de prescrição ou, ainda, do

MS 40731 AGR / DF

prazo trienal de prescrição intercorrente. Após esses atos, foi proferido o Acórdão nº 532/2025, confirmado pelo Acórdão nº 3.403/2025 (embargos de declaração) e pelo Acórdão nº 6.832/2025 (recurso de reconsideração), todos proferidos pela 2ª Câmara do TCU, todos proferidos antes do transcurso do prazo prescricional.

57. A conclusão, portanto, é pela inoccorrência da prescrição.

Dispositivo

58. Ante o exposto, pedindo redobradas vênias ao eminente Relator e Decano, divirjo de Sua Excelência e **voto no sentido de dar provimento ao agravo interposto pela União para, reformando a decisão agravada, denegar a segurança.**

59. Custas na forma da lei. Sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016, de 2009).

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.731

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : AURI WULANGE RIBEIRO JORGE

ADV.(A/S) : JOÃO PEDRO DE SOUZA MELLO (63016/DF)

ADV.(A/S) : JOÃO BENÍCIO VALE DE AGUIAR (63231/DF, 11.935-A/TO)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: A Turma, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, vencidos os Ministros André Mendonça e Luiz Fux. Segunda Turma, Sessão Virtual de 2.10.2026 a 9.10.2026.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Nunes Marques e André Mendonça.

Thiago Fernandes Lins
Secretário da Segunda Turma