

**AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.054 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**AGTE.(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AGDO.(A/S)** : **MAURILIO RICARDO COLMANETTE**  
**ADV.(A/S)** : **BARBARA FERREIRA ARAUJO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **RELATOR DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL TC  
Nº 030.545/2022-6 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR):** No agravo regimental, não ficou demonstrado o desacerto da decisão agravada. A agravante não apresentou argumentos suficientes para infirmar a decisão, limitando-se à rediscussão de matéria já decidida em conformidade com a jurisprudência desta Suprema Corte.

Verifico que a controvérsia objeto destes autos não guarda relação com a aplicação ou não do prazo prescricional quinquenal, mas sim com a **definição de seu termo inicial** e a necessidade de observância do **“princípio da unicidade da interrupção prescricional”** das pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas da União.

No âmbito deste Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência consolidou-se no sentido da **prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas** (Tema 899 - RG. RE 636886, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, p. 24/6/2020).

Esta Suprema Corte tem entendimento pacífico de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela **Lei nº 9.873/1999**, que estabelece a contagem do **prazo prescricional de 5 (cinco) anos a partir da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou**

continuada, do momento em que cessou a irregularidade. (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 7/8/2017; e MS 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 21/6/2019).

Embora a agravante sustente a incidência de múltiplos marcos interruptivos que obstariam a configuração da prescrição (eDOC nº 43, p. 12-13), o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que a multiplicidade indefinida de causas interruptivas equivale, na prática, à imprescritibilidade das apurações conduzidas pelo TCU, o que é incompatível com o princípio da segurança jurídica e com a própria *ratio decidendi* fixada no Tema 899 da Repercussão Geral.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes arestos:

“Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. **Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Incidência do “princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do código civil). Segurança concedida.** Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental desprovido. I. Mandado de segurança em que se discute a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. II. A questão em discussão consiste em saber se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada aos impetrantes, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. III. **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).** IV. 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 não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. V. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil). VI. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, rel. Min. Nunes Marques). VII. Prescrição da pretensão punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. VIII. Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 39901 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 16-12-2024, p. 24-01-2025 - *grifos acrescentados*)

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.” (MS 38147 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 29-04-2024, p. 02-07-2024 - *grifos acrescentados*)

No mesmo sentido: MS 37941 AgR (Relator: EDSON FACHIN, Relator p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, p. 01-06-2023); MS 37941 AgR (Relator: EDSON FACHIN, Relator p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, p. 01-06-2023); e MS 38627 AgR (Relator: ANDRÉ MENDONÇA, Relator p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, p. 28-04-2023).

Por sua pertinência, transcrevo excertos do voto do Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, Relator para o acórdão, no julgamento do MS nº 38.627 AgR/DF, no qual Sua Excelência faz uma análise detalhada sobre a incidência do **“princípio da unicidade da interrupção prescricional”** em controvérsia semelhante à deste *writ*. Veja-se:

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

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

(...)

Aparentemente se curvando ao consolidado entendimento jurisprudencial acerca do tema, o Tribunal de Contas da União, em 11.10.2022, editou a Resolução nº 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 nº 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 nº 344, também **passou a trazer inúmeras hipóteses de interrupção e de suspensão do lustro prescricional**. E isso requer análise detida por parte deste Tribunal.

Pois bem. É certo que, de início, ao reconhecer que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei nº 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**:

(...)

Confiando-se nessa linha, a Resolução nº 344, de 2022, do TCU, em seu art. 5º, estabelece, repetindo as disposições do art. 2º da Lei nº 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 nº 344/2022).

Entendo, no entanto, que essa diretriz jurisprudencial – potencializada ao extremo pela Corte de Contas com a Resolução nº 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.

Isso porque 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 nº 9.873/1999.

Ora, conforme afirmado por esta Corte, **a prescritebilidade 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 nº 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 nº 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**. (...)

Não há justificativas plausíveis para que o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, relativamente às relações privadas, não seja de igual modo aplicado aos prazos

prescricionais no âmbito do TCU.

Assim, entendo que, observando-se a orientação jurisprudencial já consolidada nesta Suprema Corte, no sentido de que a prescrição da pretensão sancionatória do TCU deve ser regulada pela Lei nº 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.**

(MS 38627 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, p. 28-04-2023 - *grifos no original*)

À luz desse cenário, a alegação da União de que não teria transcorrido o prazo de cinco anos entre os inúmeros atos interruptivos carece de respaldo jurídico. Tal posicionamento contraria o entendimento consolidado desta Suprema Corte, segundo o qual **a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias no âmbito do Tribunal de Contas só pode ser interrompida uma única vez.**

Admitir múltiplas interrupções equivaleria, na prática, a instituir a imprescritibilidade dessas pretensões, o que compromete diretamente os princípios constitucionais da segurança jurídica, da estabilidade das relações administrativas e da previsibilidade da atuação estatal.

Assim, com base no “princípio da unicidade da interrupção prescricional”, o prazo prescricional só pode ser reiniciado uma única vez, desde que por causa interruptiva válida, **não se admitindo a reiteração de atos genéricos ou instrutórios como meio legítimo para**

**reiniciar, indefinidamente, a contagem do prazo quinquenal.**

Conforme já destacado na decisão ora impugnada, o deslinde da controvérsia exige o reconhecimento de dois pressupostos: (i) a **inexistência de divergência**, tanto pela Administração Pública **quanto pelo TCU**, quanto ao termo inicial do prazo prescricional (02.10.2015), conforme informações prestadas pela Corte de Contas (eDOC nº 19, p. 27, item 88); (ii) o Relatório de Auditoria Especializada, datado de 27.06.2024, foi o primeiro ato que atribuiu responsabilidade ao impetrante, resultando na citação realizada em 11.11.2024 (eDOC nº 4, p. 35 e 36).

Esta Corte tem entendimento no sentido de que o termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem **ciência dos fatos** (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). Neste caso, **o TCU considera como termo inicial do prazo prescricional a data de 02.10.2015.**

Registre-se que apenas medidas inequívocas de apuração de condutas individualizadas e imputadas à pessoa investigada são aptas a interromper o prazo prescricional (nesse sentido: MS 37.664 e MS 38.250). A título de exemplo, transcrevo ementas de julgados de minha relatoria:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. CONSOMAÇÃO. AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL POR MAIS DE CINCO ANOS ININTERRUPTOS. OMISSÃO. PROVIMENTO DOS EMBARGOS. 1. Tem razão os embargantes ao argumentarem que a decisão embargada não apreciou a alegação de que o Relatório do Tomador de Contas Especial apontou que mais de cinco anos se passaram entre o termo inicial da prescrição

(12.05.2014) e a primeira notificação do embargante Miguel Eduardo Torres (24.09.2020). 2. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas ocorre em 5 (cinco) anos. **3. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes.** 4. **Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento do responsável a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes.** 5. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para cassar as decisões proferidas na Tomada de Contas Especial nº 014.977/2021-4, exclusivamente em relação ao impetrante Miguel Eduardo Torres, em razão da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito administrativo”. (MS 39167 ED, Relator(a): FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 27-11-2024, p. 29-11-2024 - grifos acrescidos)

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES E AO PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS POR MAIS DE CINCO ANOS ININTERRUPTOS. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1.A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas ocorre em 5 (cinco) anos. **2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes.** 3. **Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento dos responsáveis a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos**

interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes. 4. Segurança concedida para cassar as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União na TC nº 013.369/2015-6, em desfavor dos impetrantes, bem como para reconhecer a prescrição da pretensão sancionatória no âmbito administrativo em relação aos impetrantes pelos fatos apurados na referida tomada de contas.” (MS 39657, Relator(a): FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 21-10-2024, p. 25-10-2024 - *grifos acrescidos*)

No caso em exame, apenas em **27.06.2024 a Corte de Contas atribuiu responsabilidade ao impetrante** (eDOC nº 04, p. 1-27), o que resultou em sua citação em 11.11.2024, sendo esta, em tese, a única medida apta a interromper o prazo prescricional.

Contudo, como visto, **desde a data de ciência do fato, reconhecida pela própria Corte (02.10.2015), até a citação (11.11.2024), transcorreu período superior a cinco anos, impondo-se o reconhecimento da prescrição ressarcitória em relação ao impetrante.**

Destaco que, ainda que se considerasse como termo inicial o ano de autuação (2016) do processo em que o TCU apreciou as contas dos gestores e determinou a instauração da Tomada de Contas para o fim de ressarcimento (Processo TC-034.318/2016-0), o prazo prescricional também estaria esgotado, pois igualmente transcorrido período superior a cinco anos.

Partindo dessas premissas, verifica-se a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no caso concreto, uma vez que entre o marco interruptivo referente à apuração dos fatos (02.10.2015) e a citação do impetrante (11.11.2024) — ou mesmo considerando o ano de autuação (2016) do processo em que o TCU apreciou as contas dos

**MS 40054 AGR / DF**

gestores e determinou a instauração da Tomada de Contas Especial (Processo TC-034.318/2016-0) — transcorreu lapso superior a cinco anos.

A partir dessas considerações, voto no sentido de manter a decisão que deu ensejo à concessão da ordem, por seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.