

# **PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL E NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO VIA LEI**

## **RESUMO**

O presente trabalho apresenta a evolução da jurisprudência dos Tribunais Superiores em relação a prescrição punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas, bem como destaca as implicações práticas decorrentes das referidas decisões, o que vem gerando insegurança jurídica para os diversos entes federativos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Prescrição. Tribunal de Contas. Segurança jurídica.

## **1. Do controle externo pelos Tribunais de Contas**

Os Tribunais de Contas desempenham relevante função fiscalizatória da aplicação de recursos públicos, seja de recursos executados diretamente pelo Estado, sejam os gastos realizados mediante convênio ou outros instrumentos de transferência de recursos.

Tal competência está estabelecida no art. 71, incisos II e VI, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Tais atribuições decorrem, também, da separação das funções do Estado em poderes distintos e harmônicos, tendo em vista a necessidade de mecanismo de limitação da atuação de seus agentes, bem como do princípio republicano.

Acerca da separação dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, em que pese existirem as funções típicas de cada Poder, os Poderes também exercem controle uns sobre os outros, por meio de instrumentos estabelecidos na Constituição.

Em tal contexto, o Poder Legislativo ao exercer o controle externo sobre os demais poderes, o executa com auxílio do Tribunal de Contas, conforme estabelecido no art. 71 da Constituição.

Na República, o administrador público, em razão dos bens estatais não lhe pertencerem, deve prestar contas à sociedade das suas ações e dos recursos aplicados.

No desempenho de tal função fiscalizadora, as Cortes de Contas podem apreciar as contas e emitir julgamento pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação das contas. Além disso, podem

os Tribunais de Contas, no caso de verificação de dano ao erário, podem imputar débito e aplicar multa aos gestores responsáveis (art. 71, VIII, da CF/88).

A relevância da possibilidade de imputação de débito no caso de danos ao erário é que a Constituição, além de prever tal importante mecanismo para reaver prejuízos ao Estado, já estabeleceu que as decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito ou aplicam multa tem eficácia de título executivo (Art. 71, §3º, da CF/88).

## **2. Ressarcimento ao erário, Tribunais de Contas e jurisprudência do STF**

Acerca do tema de ressarcimento ao erário, a Constituição estabeleceu que as ações de ressarcimento ao erário seriam imprescritíveis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

O Supremo Tribunal Federal entendia de forma dominante que tal imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário englobava as decisões do Tribunal de Contas. Por exemplo, citamos trecho do voto do Relator em Mandado de Segurança impetrado em face de decisão do TCU:

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, §5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar

o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Como se pode observar, o entendimento firmado pelo STF era no sentido de que seria imprescritível a possibilidade de imputação e respectiva constituição de débito por parte do Tribunal de Contas, na forma do art. 37, § 5º, da Constituição.

Entretanto, tal entendimento foi aos poucos sendo superado. No âmbito do julgamento do Tema 666 de repercussão geral, com trânsito em julgado em 31/08/2016, o STF firmou entendimento no sentido da prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil:

É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

A tese sob análise foi oriunda do julgamento do RE 669.069-MG, Relator. Min. Teori Zavascki, no qual se discutiu o sentido e o alcance do art. 37, §5º, da Constituição. No caso citado, discutiu-se a prescritibilidade de ação de ressarcimento da União em face de uma empresa de transporte rodoviário em decorrência de um acidente de automóvel.

Em que pese haver discussões sobre a prescrição de atos de improbidade ou penais, o STF entendeu naquele momento ser mais adequado restringir a tese à prescritibilidade da ação de reparação de danos decorrente de ilícitos civis e não administrativos.

Já no âmbito do Tema 897, o STF fixou a seguinte tese:

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

Tal julgamento se deu no RE 852475, com trânsito em julgado em 06/12/2019, onde se discutiu novamente o alcance do art. 37, §5º, estabelecendo o STF na sua interpretação a restrição da imprescritibilidade apenas das ações de ressarcimento fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Em seguida, na análise do Tema 899<sup>i</sup>, transitado em julgado em 05/10/2021, restou fixada a prescrição da pretensão de ressarcimento fundada em decisão do Tribunal de Contas.

A citada tese foi firmada quando do julgamento do RE 636.886-AL, Relator Min. Alexandre de Moraes. No julgamento, o STF entendeu 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 a 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)

Mesmo com tal julgado, as Cortes de Contas ainda não aplicavam a prescrição na fase de constituição do débito sob a alegação de que o STF apenas tinha se manifestado acerca da prescrição para a execução de um título já constituído pelo Tribunal de Contas.

Já a matéria da prescrição da pretensão punitiva somente foi analisada no âmbito do MS 32.201/DF, que fixou a tese no sentido de que:

a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia.

Em seguida, no âmbito da ADI 5.509/CE<sup>ii</sup>, com trânsito em 07/03/2022, a matéria da incidência dos prazos prescricionais e de decadência no exercício das competências dos Tribunais de Contas foi analisada com maior profundidade.

Entendeu-se que o modelo federal do TCU, em verdade, deve ser guiado pela prescritibilidade dos atos do Tribunal de Contas na linha da evolução jurisprudencial do STF.

Cabe destacar que o STF reputou constitucional, inclusive, o estabelecimento de prazo prescricional para o julgamento das contas e não apenas para a aplicação de multa ou imputação de débito.

Isso porque a Lei 12.160/1993 do Estado do Ceará estabelece em seu art. 35-B que:

as competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, inclusive as previstas nos arts. 1º, 13, 19 e 55 ao 59 desta Lei, ficam sujeitas à prescrição, conforme o prazo fixado nesta Lei.

O art. 1º menciona as competências do TCM-Ceará e o art. 13 trata especificamente do julgamento das contas.

O Relator Min. Edson Fachin destacou que o STF reconhece a aplicação da Lei 9.873/1999 para a pretensão punitiva do TCU, bem como a aplicação de causas interruptivas da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei:

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.

Entretanto, cabe destacar que o Relator entendeu que o prazo apenas deveria começar com a ciência do ato pelo Tribunal de Contas, apesar de destacar que no caso de omissão de prestação de contas “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”.

Assim, reputou inconstitucional o inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei Estadual 12.160/1993, tendo em vista que a fixação da data de ocorrência do fato como termo inicial do prazo quinquenal seria prejudicial ao interesse público de fiscalização das contas, bem como incompatível com o regime federal de controle externo (Leis 8.443/1992 e 9.837/1999, aplicadas conjuntamente com o entendimento firmado no julgamento do RE 636.553), e, por isso mesmo, com o art. 75 da Constituição Federal.

Já o Min. Gilmar Mendes votou no sentido de que:

Primeiro, há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar

de tomada de contas especial (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), com a observância de causas de interrupção (retificação da prestação de contas pelo responsável) e de suspensão (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato).

(...)

Secundariamente, uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, entendeu que no caso de omissão de prestação de contas, sequer haveria início do prazo decadencial.

Também asseverou o Min. Gilmar Mendes que:

o ato que inicia a fiscalização pelo órgão de controle interno ou externo (notificação do responsável por dispor do numerário público) deve configurar interrupção do lustro punitivo (que a legislação denomina prescrição punitiva), que se reinicia até a decisão condenatória recorrível (termo final do cômputo), com arrimo no art. 2º, I e III, da Lei 9.873/1999.

A maioria dos Ministros acompanhou as conclusões do Min. Relator.

### **3. Repercussões da novel jurisprudência**

Como se pode observar, a decisão do STF em controle concentrado estabeleceu novo marco no tratamento da matéria.

Em razão dos referidos julgados o TCU editou a Resolução TCU 344/2022, que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento”.

A citada Resolução estabelece os seguintes marcos para o início da contagem do prazo prescricional:

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, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
- 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.

Já em relação às causas interruptivas da prescrição é estabelecido o seguinte:

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.

§ 1º 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.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

Em razão da repercussão da matéria em relação aos demais Tribunais de Contas foi expedida a Nota Recomendatória Atricon-IRB-CNPTC-Abracom 2/2023<sup>iii</sup> estabelecendo diretrizes para reconhecimento da prescrição e da decadência em processos de controle externo, caso não haja previsão contrária em lei ou ato normativo próprio.

De maneira geral, são reproduzidas as disposições do normativo do TCU.

Na citada Nota foi recomendado que cada Tribunal de Contas regulamentasse a matéria para suprir as lacunas jurídicas existentes e conferir segurança jurídica<sup>iv</sup>.

Ocorre que a regulamentação, em razão da ausência de fixação de parâmetros para a transição do modelo de imprescritibilidade para a existência de prescrição por parte do STF quando da



modificação da sua jurisprudência não se fez acompanhar de uma modulação de efeitos e/ou regras claras sobre marcos temporais.

Assim, todos os processos de prestação de contas em andamento foram atingidos pelo novo entendimento do Supremo, o que, na prática, está gerando insegurança jurídica, além de prejuízo ao erário.

No que diz respeito ao prejuízo ao erário, apenas no âmbito da União, o “valor em débitos e multas passou de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 268 milhões após resolução do TCU que fixou prazos e já foi aplicada em 400 casos”<sup>v</sup> no âmbito do TCU.

Em verdade, a mudança abrupta da jurisprudência quanto à prescrição da imputação de débito, sem que fosse estabelecida regra adequada de transição, fez com que o ente estatal que tinha a legítima expectativa de ressarcimento de danos considerada imprescritível obtivesse sério prejuízo.

Ora, se o ente estatal ou mesmo o Tribunal de Contas no curso dos processos já tivesse ciência que, em verdade, havia prazo para a imputação do débito e que este prazo era de 5 (cinco) anos, possivelmente teria adotado medidas e se planejado para que a prescrição não fosse consumada em tão grande número de prestações e tomada de contas.

Não se pode alegar, inclusive, que já havia fixação de prazo com o tema 899, pois tal precedente estabelecia prazo para a execução do título depois de já formado pelo Tribunal de Contas. Assim, a Corte de Contas, antes da mudança jurisprudencial, poderia, em regra, conduzir a tomada de contas sem limite temporal para a imputação de débito. Apenas depois de fixado o débito é que o Estado teria 05 (cinco) anos para proceder à execução dos valores.

O Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões já havia, inclusive, firmado entendimento no sentido da necessidade de estabelecer regras de transição ou modulação para os casos de alteração jurisprudencial.

Conforme destaca Marcus Vinicius Coêlho:

decisões judiciais, principalmente aquelas oriundas das cortes superiores, engendram uma legítima expectativa aos indivíduos de que sua conduta

poderá se orientar por determinado padrão definido pelos tribunais. Portanto, fatos e relações jurídicas verificados sob a vigência de determinado entendimento jurisprudencial sob ele devem ser regulados, em respeito à boa-fé do jurisdicionado que depositou sua confiança no sistema judicial.

Convém destacar trecho do citado autor que resume o próprio pensamento do STF acerca da matéria no âmbito do ARE 951.533<sup>vi</sup>:

A posição majoritária, capitaneada pelo voto do ministro Dias Toffoli, seguiu a tese de que a modificação na jurisprudência do STJ e dos TRFs, em matéria de prescrição, não pode retroagir para considerar prescrita pretensão que não o era à época do ajuizamento da demanda.

A tese foi acolhida com base diretamente no princípio da segurança jurídica, visto que mudança brusca de jurisprudência acerca do prazo prescricional não poderia alcançar ação que já estava em curso quando alterado o entendimento do STJ. Utilizou-se como precedente o RE 566.621/RS que, em contexto de redução do prazo prescricional para repetição de tributo sujeito a homologação, decidiu pela não-retroação sob pena de violação princípio da segurança jurídica.

Esclareceu não ser juridicamente proibida a redução de prazos, devido a inexistência de direito adquirido a regimes jurídicos, e nem a virada jurisprudencial quanto a matérias prescricionais. Porém, retroagir entendimentos para fulminar pretensões cabíveis antes da modificação dos marcos prescricionais significaria violar o resguardo da certeza do direito, da estabilidade das situações jurídicas, da confiança no tráfego jurídico e do acesso a justiça. Enfim, restaria configurada violação frontal ao princípio da segurança jurídica.

Em tal julgamento, o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que “**toda mudança de jurisprudência** que implique restrição a direitos dos cidadãos – como é o caso da definição do termo inicial do prazo prescricional – **deve observar, para sua aplicação, uma regra de transição para produzir efeitos**, levando em consideração comportamentos então tidos como legítimos, praticados em conformidade com a orientação prevalecente na época”. Isso se dá porque os atos foram “praticados em conformidade com a orientação prevalecente, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e aos postulados da lealdade, da boa-fé e da confiança legítima, sobre os quais se assenta o próprio Estado Democrático de Direito”.

Cabe salientar que tal decisão do Supremo harmoniza-se com o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que, em seu art. 23, dispõe que a decisão judicial que alterar

interpretação de lei, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quanto à sua aplicação.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Tal norma assegura a possibilidade de alteração jurisprudencial, mas prevê ao mesmo tempo a necessidade de ser estabelecido regime de transição em homenagem aos princípios da segurança jurídica, previsibilidade e confiança.

Também na mesma linha é o disposto no Novo Código de Processo Civil que, em seu artigo 927, § 3º, determina:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:  
(...)

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

Em verdade, o princípio da segurança jurídica, conforme exigência da LINDB e do CPC, somente pode ser respeitado com a criação de direito intertemporal adequado.

Nesse sentido, entendemos que para os processos já em curso o prazo prescricional não se deveria considerar consumada prescrição em relação a qual nem se sabia que existia. Em verdade, para os processos em curso deve-se considerar como início da contagem do prazo prescricional a publicação da decisão do STF na ADI 5.509/CE, que modificou expressamente a jurisprudência do Supremo.

Outra alternativa é somente aplicar prazos prescricionais para as situações fáticas constituídas após sua edição, ou seja, para as prestações e tomada de contas iniciadas após a publicação acima referida do Supremo.

Como dito, se o ente estatal, durante o curso dos processos em curso, ou mesmo o Tribunal de Contas já tivesse ciência que, em verdade, havia prazo para a imputação do débito e que este prazo era de 5 (cinco) anos, possivelmente teria adotado medidas e se planejado para que a prescrição não fosse consumada em tão grande número de prestações e tomada de contas.

Além disso, cumpre destacar que, mesmo com a regulamentação via atos normativos editados por diversos Tribunais de Contas, há uma série de lacunas a serem preenchidas.

A primeira a citarmos é a unicidade ou pluralidade de causas interruptivas. Em resumo, há discussão se pode haver apenas uma interrupção do prazo prescricional, conforme estabelecido no Código Civil, ou se há possibilidade de mais de uma interrupção, conforme estabelecido da Resolução do TCU.

Saliente-se que sobre o tema há divergência no próprio Supremo Tribunal Federal.

A 1ª Turma do STF (MS 38.232, MS 37847, MS 36905, dentre outros entende ser cabível mais de uma interrupção, na mesma linha de entendimento do TCU.

Por outro lado, a 2ª Turma do STF vem entendendo que o prazo de prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva pelos Tribunais de Contas apenas pode ser interrompido uma única vez, em razão da aplicação da incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional, previsto no art. 202, caput, do Código Civil.

Em razão de tal posição, apenas com a citação do responsável acerca da conduta praticada que lhe é individualmente imputada ocorreria a interrupção da prescrição (MS 37941, MS 38627 AgR, e MS 38223 AgR).

Há também dúvidas na aplicação quando os atos praticados também são previstos como crimes. O TCU em sua normativa estabeleceu que apenas seria considerado o prazo de prescrição previsto na lei penal quando houvesse o recebimento da denúncia. Ocorre que a Lei 9.873/1999 não estabelece tal restrição.

Outro ponto a ser considerado como controverso é a prescrição intercorrente estabelecida de 3 (três) anos na Resolução do TCU. Para a União o fundamento seria o art. 1, §1º, da Lei 9.873/199. Ocorre que tal prazo acabou por ser replicado em normativas estaduais, mesmo quando inexistente lei prevendo, ou pior, quando a lei prevê prazo diverso. Desta forma, a aplicação de prazo em contrariedade a eventual previsão de prescrição intercorrente em lei estadual pode ser considerada como violadora da autonomia dos Estados, especialmente porque o STJ já fixou entendimento de que a lei federal de processo administrativo é aplicada apenas subsidiariamente e por analogia aos Estados quando ausente norma específica.

Além disso, nos casos em que os fatos sob análise no Tribunal de Contas também estejam sob apuração em ação de improbidade administrativa, deveria a Corte de Contas considerar tal ressarcimento imprescritível ou apenas após o julgamento e reconhecimento do ato de improbidade doloso. Mais ainda, poderia a Corte fazer um indicativo para as instâncias competentes de que vislumbra a ocorrência de improbidade administrativa e assim seguir com a análise das contas e imputação do débito?

Outra questão de importância diz respeito a eventual responsabilização do servidor que deu causa a prescrição. Poderia o Executivo, apenas com fundamento em norma regulamentadora do Tribunal de Contas, instaurar procedimento para ressarcimento contra quem deu causa à prescrição? Poderia o próprio Tribunal deixar de imputar o débito ao ente por prescrição e ato contínuo imputar o dano ao agente que deu causa a prescrição?

Ademais, cabe ressaltar que tal modelo de fixação de prazos prescricionais via ato normativo editado diretamente pelos Tribunais de Contas não nos parece o mais adequado. Para solucionar as controvérsias com maior segurança jurídica, entendemos ser cabível a disciplina dos prazos prescricionais, inclusive das causas interruptivas, do início dos prazos prescricionais e das demais questões controversas em lei.

Em tais projetos de regulamentação da prescrição, haveria sem sombra de dúvidas caráter mais democrático na discussão das questões com a sociedade, tendo em vista a necessária participação do parlamento que, inclusive, conforme precedentes do STF, poderão estabelecer emendas e adequar a regulamentação de forma democrática em matéria tão importante e sensível como a fixação de prazos prescricionais.

Além disso, no âmbito da edição de tais leis, poderiam ser estabelecidas regras de transição adequadas à aplicação do precedente do STF.

#### 4. Conclusão

Diante do exposto, apresentamos a seguinte proposição: a disciplina dos prazos prescricionais no âmbito dos Tribunais de Contas, inclusive das causas interruptivas, do início dos prazos prescricionais e das demais questões controversas, deve se dar em lei, devendo serem estabelecidas regras de transição adequadas à aplicação do precedente do STF.

---

<sup>i</sup> É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

<sup>ii</sup> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. **2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”.** É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: **RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria.** 3. Pontualmente, 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. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

<sup>iii</sup> Disponível em <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Recomendatoria-Conjunta-n-022023.pdf>

<sup>iv</sup> Por exemplo: **Resolução nº 074, de 31/08/2023** do Tribunal de Contas do Estado da Bahia; Lei Complementar nº 819/2023 do Estado de Santa Catarina; Lei Complementar nº 752/2022 do Estado do Mato Grosso; a Deliberação - SEI Nº 0018205/2023-46 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; a Resolução Administrativa Nº 03/2023 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

<sup>v</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/07/condenacoes-de-gestores-publicos-despencam-apos-regra-de-prescricao.shtml?fbclid>

<sup>vi</sup> Vale destacar parte do voto do ministro Dias Toffoli que resultou vencedor:

Como bem salientou o Ministro Relator Gilmar Mendes, os marcos jurígenos para a contagem do prazo prescricional do direito do contribuinte estão dispostos no Código Tributário Nacional. Todavia, acertadamente ou não, o Superior Tribunal de Justiça, na interpretação dessas normas, criou um marco inicial de prazo prescricional diverso, qual seja, a data da declaração de inconstitucionalidade do tributo pelo STF em controle concentrado ou difuso. Nesse cenário, a

---

**aplicação imediata da nova jurisprudência do STJ fixando novos marcos prescricionais a partir de 2004 significou aplicar-se retroativamente a nova regra de contagem do prazo prescricional às pretensões já ajuizadas em curso, com ofensa, em meu entender, ao primado da segurança jurídica. (g.n)**