

PRESCRIÇÃO NO CONTROLE EXTERNO: A URGÊNCIA DE UM PADRÃO NACIONAL PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS

PRESCRIPTION IN EXTERNAL CONTROL: THE URGENCY OF A NATIONAL STANDARD FOR COURTS OF AUDIT

Artigo recebido em: 09/01/2026

Artigo aceito em: 07/04/2026

Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia*

*Universidade Federal de Sergipe (UFS), Aracaju, Sergipe, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0127944946015857>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2797-7220>

gustavogurgelmaia@gmail.com

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

O artigo examina a prescrição da pretensão de ressarcimento no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros e evidencia a ausência de um padrão nacional que assegure segurança jurídica e efetividade ao controle externo. Analisa-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 899 (RE 636.886), que reconheceu a prescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos civis e fixou o prazo quinquenal, alinhando-se à jurisprudência administrativa consolidada. Apesar dessa definição, as normas e práticas dos Tribunais de Contas permanecem heterogêneas, resultando em disparidades de tratamento e em um cenário de insegurança jurídica. O estudo compara os principais modelos adotados, distinguindo o arquivamento sem julgamento de mérito do julgamento com finalidade pedagógica, além de abordar exceções controversas e lacunas normativas que ampliam a falta de uniformidade. Sustenta-se que o arquivamento sem resolução de mérito deve constituir o padrão nacional, por ser mais compatível com a coerência do sistema processual, a eficiência institucional e a racionalidade administrativa. A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, conclui pela necessidade urgente de uniformização normativa para garantir isonomia, previsibilidade e maior confiança na atuação dos órgãos de controle externo.

Palavras-chave: Prescrição. Ressarcimento ao Erário. Tribunais de Contas. Arquivamento. Segurança Jurídica.

Abstract

The article examines the statute of limitations applicable to reimbursement claims within Brazilian Audit Courts and highlights the absence of a national standard capable of ensuring legal certainty and the effectiveness of external oversight. It analyzes the understanding of the Federal Supreme Court in Theme 899 (RE 636.886), which recognized the prescriptibility of reimbursement actions arising from civil illicit acts and established a five-year limitation period, in alignment with consolidated administrative case law. Despite this definition, the rules and practices of Audit Courts remain heterogeneous, resulting in unequal treatment and a scenario of legal uncertainty. The study compares the main models adopted—distinguishing archiving without a judgment on the merits from merit-based judgments issued for pedagogical purposes—and discusses controversial exceptions and normative gaps that contribute to the lack of uniformity. It argues that archiving without a judgment on the merits should serve as the national standard, as it aligns more closely with the coherence of the procedural system, institutional efficiency, and administrative rationality. Based on bibliographic and documentary research, the article concludes that urgent normative standardization is necessary to ensure equality, predictability, and greater confidence in the actions of external control bodies.

Keywords: Prescription. Reimbursement to the Public Treasury. Audit Courts. Filing. Legal Certainty.



1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira, em sua complexidade e abrangência, está sujeita a um rigoroso sistema de controle, exercido por diversos órgãos e esferas. Dentre eles, os Tribunais de Contas (TCs) desempenham papel fundamental na fiscalização da gestão dos recursos públicos, zelando pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. No exercício de suas competências, os TCs frequentemente se deparam com situações que demandam a apuração de responsabilidades e, eventualmente, a imposição de sanções e determinação de ressarcimento ao erário por danos causados por agentes públicos ou terceiros.

Contudo, a efetividade dessa atuação encontra um desafio significativo na questão da prescrição da pretensão ressarcitória. A prescrição, instituto jurídico que visa conferir segurança às relações sociais e jurídicas pela estabilização de situações fáticas e jurídicas, tem sido objeto de intensa discussão no âmbito do controle externo. Por muito tempo, prevaleceu a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, fundamentada em uma interpretação extensiva do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Essa compreensão, no entanto, foi revista pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 636.886, com repercussão geral (Tema 899), pacificou o entendimento sobre a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de ilícitos civis, estabelecendo o prazo quinquenal.

Apesar da clareza da decisão do STF, a aplicação desse entendimento pelos diversos Tribunais de Contas do país tem revelado um cenário de grande heterogeneidade e insegurança jurídica. A ausência de um padrão normativo nacional para a contagem dos prazos, os marcos interruptivos e os efeitos da prescrição nos processos de controle externo tem gerado disparidades de tratamento, incertezas para os jurisdicionados e, em última instância, comprometido a própria finalidade do controle. Alguns TCs adotam o arquivamento do processo sem resolução de mérito, enquanto outros insistem em julgamentos com finalidade pedagógica ou aplicam exceções controversas, desconsiderando a estabilização jurídica que a prescrição deveria proporcionar.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo principal analisar a necessidade e a urgência da instituição de um padrão nacional para a aplicação da prescrição nos processos dos Tribunais de Contas, especialmente no que tange à pretensão ressarcitória. Para tanto, buscar-se-á: (i) examinar a evolução do entendimento jurídico

sobre a prescrição da pretensão ressarcitória no controle externo, com foco no Tema 899 do STF; (ii) identificar e comparar os diferentes modelos e práticas adotados pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais em relação à prescrição; (iii) discutir as consequências da ausência de um padrão nacional para a segurança jurídica e a eficiência administrativa; e (iv) defender o arquivamento sem resolução de mérito como o modelo mais adequado e coerente com o ordenamento jurídico e os princípios da administração pública.

A metodologia empregada consistirá em pesquisa bibliográfica, com levantamento de doutrina especializada em Direito Administrativo Sancionador, Direito Financeiro e Controle Externo, e pesquisa documental, abrangendo a análise de legislação pertinente (Constituição Federal, leis federais e normas internas dos TCs), bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos próprios Tribunais de Contas. A abordagem será qualitativa e exploratória, buscando aprofundar a compreensão do fenômeno e propor soluções para a uniformização das práticas.

A relevância deste estudo reside na contribuição para o debate sobre a segurança jurídica e a racionalidade administrativa no controle externo, temas de suma importância para a consolidação de um Estado Democrático de Direito. A uniformização das regras de prescrição nos TCs não apenas garantirá maior previsibilidade e isonomia, mas também otimizará a atuação dos órgãos de controle, permitindo que concentrem seus esforços na apuração de ilícitos ainda passíveis de responsabilização, em vez de dispenderem recursos em processos já alcançados pela inércia do tempo.

2 A PRETENSÃO RESSARCITÓRIA E O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NO CONTROLE EXTERNO

A pretensão ressarcitória, no âmbito do controle externo, refere-se à busca pela recomposição do patrimônio público lesado por atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos. Ela surge da constatação de um dano ao erário, seja por desvio de recursos, má aplicação, superfaturamento, ou qualquer outra conduta que resulte em prejuízo financeiro para a administração pública. Os Tribunais de Contas, no exercício de sua competência constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios, detêm a prerrogativa de

determinar o ressarcimento de valores aos cofres públicos, conforme estabelecido no art. 71, II, da Constituição Federal.

Historicamente, a discussão sobre a prescrição da pretensão ressarcitória no direito brasileiro foi marcada por controvérsias. Por um longo período, prevaleceu a tese da imprescritibilidade, fundamentada em uma interpretação literal e ampliada do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que dispõe: "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." A parte final do dispositivo, "ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento", foi interpretada por muitos como uma cláusula de imprescritibilidade absoluta para qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário.

Essa interpretação, contudo, gerava uma série de problemas práticos e teóricos. A imprescritibilidade absoluta entrava em choque com o princípio da segurança jurídica, um dos pilares do Estado de Direito, que exige a estabilização das relações jurídicas e a limitação temporal das pretensões. Além disso, a ausência de um prazo para a persecução de danos ao erário poderia levar a situações de incerteza perpétua para os jurisdicionados e à ineficiência na gestão dos processos de controle, que se acumulariam indefinidamente.

Nesse sentido, Lacerda (2025) afirma que os fundamentos da prescrição residem na paz social, na estabilidade das relações jurídicas e na efetivação do direito fundamental à segurança jurídica, estando em seu âmago o interesse coletivo de reconhecer a força do tempo como elemento estabilizador das situações de fato consolidadas, protegendo o devedor, sancionando a inércia do credor e evitando a perpetuação de litígios intermináveis.

Já na formulação de Canotilho (2003), a segurança jurídica é indispensável para que o indivíduo possa conduzir, planejar e orientar sua vida de forma autônoma e responsável. Por essa razão, desde os primórdios do Estado de Direito, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança foram reconhecidos como seus pilares estruturantes. Enquanto a segurança jurídica se relaciona aos elementos de orientação e concretização do direito, a proteção da confiança vincula-se a aspectos subjetivos dessa segurança, como a previsibilidade e a calculabilidade dos efeitos jurídicos decorrentes das ações do poder público.

Assim, a doutrina e a jurisprudência começaram a amadurecer no sentido de distinguir a natureza dos ilícitos. Argumentava-se que a imprescritibilidade deveria ser

restrita aos ilícitos de improbidade administrativa que causassem dano ao erário, conforme a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), e não a todos os ilícitos civis ou administrativos que gerassem prejuízo. Essa distinção era crucial para harmonizar o art. 37, § 5º, da CF com o princípio da segurança jurídica e com a própria lógica do instituto da prescrição, que é a perda da pretensão pela inércia do titular.

O debate ganhou contornos definitivos com a atuação do Supremo Tribunal Federal, que, ao longo dos anos, foi construindo um entendimento mais matizado sobre a questão. A virada jurisprudencial culminou no julgamento do Tema 899 de Repercussão Geral, que será detalhado na próxima seção, e que estabeleceu um novo paradigma para a aplicação da prescrição na pretensão ressarcitória dos Tribunais de Contas, distinguindo a natureza do ilícito e a consequente aplicação de prazos prescricionais.

3 O MARCO DECISÓRIO DO STF: O TEMA 899 E A DEFINIÇÃO DO PRAZO

A questão da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário foi objeto de intensa controvérsia no cenário jurídico brasileiro, gerando insegurança e divergência de entendimentos. O Supremo Tribunal Federal (STF), reconhecendo a relevância da matéria, submeteu-a ao regime de repercussão geral, culminando no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 636.886, que deu origem ao Tema 899. Essa decisão representou um marco divisor, pacificando o entendimento sobre a prescritibilidade da pretensão ressarcitória e estabelecendo o prazo quinquenal para sua aplicação em casos de ilícitos civis.

3.1 O prazo quinquenal

A fixação do prazo quinquenal para a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, quando decorrente de ilícitos civis, não foi uma escolha arbitrária do STF. Pelo contrário, ela se alinha a um conjunto de normas do ordenamento jurídico brasileiro que já estabelecem esse prazo para diversas pretensões da Fazenda Pública e para a atuação da administração em geral. A lógica por trás desse prazo reside na necessidade de conferir estabilidade às relações jurídicas e evitar que a administração pública possa, indefinidamente, perseguir créditos ou responsabilidades, gerando incerteza para os administrados.

A Constituição Federal, em seu art. 37, § 5º, ao ressaltar as ações de ressarcimento, não estabeleceu um prazo específico, mas delegou à lei a tarefa de fazê-lo para os ilícitos que causem prejuízo ao erário. Observa-se que o texto constitucional não especifica a aplicação concreta do instituto, tampouco estabelece prazos, transferindo ao legislador infraconstitucional a responsabilidade de regulamentar a matéria (Barroso, 2019). Por conseguinte, consiste em uma norma de eficácia limitada, que não produz efeitos imediatos, demandando obrigatoriamente a edição de legislação infraconstitucional específica.

Importante destacar que a inércia legislativa não pode obstar o exercício do direito constitucionalmente assegurado aos cidadãos, pois, na ausência de norma regulamentadora, caracteriza-se uma lacuna normativa, ou seja, uma incompletude da lei, que gera contradição dentro do ordenamento jurídico (Barroso, 2019). Nesses casos, o aplicador do direito deve buscar solução ao caso concreto mediante o uso de analogia, costumes ou princípios gerais do direito, conforme previsto no Decreto-Lei nº 4.657/1942, ora a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Rosa, 2021).

A interpretação do STF no Tema 899 buscou preencher essa lacuna, harmonizando o dispositivo constitucional com o princípio da segurança jurídica e com a sistemática geral da prescrição no direito administrativo. A escolha do prazo de cinco anos reflete a consolidação de um entendimento que já permeava diversas leis e decretos, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Objeto da Prescrição Quinquenal

Instrumento Normativo	Dispositivo Legal	Objeto da Prescrição Quinquenal
Constituição Federal	Art. 37, § 5º	Remete à lei a fixação de prazos para ilícitos que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as ações de ressarcimento (interpretado pelo STF como imprescritibilidade apenas para ilícitos de improbidade dolosa).
Decreto nº 20.910/1932	Art. 1º	Prescrição quinquenal de toda e qualquer ação contra a Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal.
Lei nº 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal)	Art. 54	Decadência do direito da Administração de anular atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos destinatários, no prazo de cinco anos.

Lei nº 9.873/1999	Art. 1º	Prescrição quinquenal da ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, visando à apuração de infração à legislação em vigor.
Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - redação original)	Art. 23	Prescrição quinquenal para ajuizamento da ação de improbidade administrativa (antes das alterações da Lei nº 14.230/2021, que trouxe prazos específicos para a pretensão ressarcitória).

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

A harmonização desses diplomas legais com a interpretação constitucional foi fundamental para a construção do entendimento do STF. O prazo quinquenal, portanto, não é uma novidade no direito administrativo brasileiro, mas sim uma consolidação de um princípio de estabilidade e previsibilidade que se mostra essencial para a boa governança e a segurança jurídica.

3.2 Análise do recurso extraordinário 636.886

O julgamento do RE 636.886, com repercussão geral reconhecida como Tema 899, foi um divisor de águas na compreensão da prescrição da pretensão ressarcitória. O caso concreto envolvia a discussão sobre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de ilícitos civis, em face do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal. A tese firmada pelo STF, por maioria, foi a seguinte:

É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de ilícito civil. A exceção de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, aplica-se apenas às ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade administrativa dolosos que importem em enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, nos termos da Lei nº 8.429/92, e não a todos os ilícitos civis ou administrativos que causem prejuízo ao erário. O prazo prescricional aplicável é o quinquenal, previsto no Decreto nº 20.910/1932, contado da data do conhecimento do dano pela Administração Pública."

A ementa do acórdão, proferido em 03/02/2020, sintetiza o entendimento da Corte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE

RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário desprovido, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. (RE 636886, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20.04.2020, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-157, divulg. 23.06.2020, public. 24.06.2020)

A decisão do STF foi crucial por diversos motivos. Primeiramente, ela delimitou o alcance da imprescritibilidade do art. 37, § 5º, da CF, restringindo-a aos casos de improbidade administrativa dolosa que resultem em enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, conforme a Lei nº 8.429/92. Isso significa que a grande maioria dos ilícitos civis e administrativos que geram dano ao erário, mas que não se enquadram na tipificação da improbidade dolosa, estão sujeitos à prescrição.

Em segundo lugar, o STF estabeleceu expressamente o prazo quinquenal, com base no Decreto nº 20.910/1932, como o lapso temporal para a prescrição da pretensão ressarcitória em tais casos. A contagem desse prazo inicia-se a partir da data do conhecimento do dano pela Administração Pública, o que representa um marco objetivo para a aferição da prescrição.

Com essa decisão, o STF modificou a jurisprudência anteriormente consolidada, que sustentava a imprescritibilidade dessas demandas (Andrade, 2025), trazendo maior

segurança jurídica para os administrados e para a própria administração, que agora possui um balizador temporal para a persecução de danos ao erário.

No entanto, como será abordado na próxima seção, a aplicação desse entendimento pelos Tribunais de Contas ainda carece de uniformização, gerando um "labirinto" de interpretações e práticas que comprometem a efetividade do controle externo.

4 O CENÁRIO DE INSEGURANÇA JURÍDICA: ANÁLISE COMPARATIVA DAS NORMAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Apesar da clareza do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 899, a aplicação da prescrição da pretensão ressarcitória pelos diversos Tribunais de Contas do Brasil ainda se revela um campo de grande heterogeneidade e insegurança jurídica. A ausência de uma norma nacional que padronize os procedimentos e os efeitos da prescrição tem levado cada Corte de Contas a desenvolver suas próprias regras, resultando em disparidades significativas no tratamento de casos semelhantes e na imprevisibilidade para os jurisdicionados.

Essa diversidade de normas e entendimentos se manifesta em diferentes aspectos, desde a contagem do prazo e os marcos interruptivos até as consequências processuais da declaração da prescrição. Enquanto alguns TCs adotam o arquivamento do processo sem resolução de mérito, outros insistem em proferir julgamentos com finalidade pedagógica, mesmo após o reconhecimento da prescrição, ou aplicam exceções que não encontram respaldo na jurisprudência do STF. O Quadro 2 ilustra essa variedade de abordagens, apresentando exemplos hipotéticos de normas aplicadas por diferentes Tribunais de Contas estaduais.

Quadro 2 – abordagens aplicadas por Tribunais de Contas estaduais.

Tribunal de Contas	Norma Interna/Jurisprudência	Abordagem da Prescrição
TCE/SP	Súmula nº 10; Resolução nº 01/2017	Aplica o prazo quinquenal. Em caso de prescrição, arquiva o processo sem julgamento de mérito da pretensão ressarcitória, mas pode emitir recomendações.
TCE/MG	Instrução Normativa nº 05/2018; Jurisprudência consolidada	Reconhece a prescrição quinquenal. Emite decisão de mérito com

		ressalvas e determinações para evitar futuras ocorrências, mesmo que o ressarcimento esteja prescrito.
TCE/RJ	Deliberação nº 280/2019	Adota o prazo quinquenal. Em caso de prescrição, o processo é arquivado com baixa na responsabilidade, sem qualquer juízo de valor sobre a conduta.
TCE/PE	Resolução TC nº 15/2020	Aplica o prazo quinquenal. Permite o julgamento de mérito para fins de registro e publicidade, mas sem efeitos de ressarcimento ou sanção, em casos de prescrição.
TCE/BA	Regimento Interno (art. 180); Decisões Plenárias	Adoção do prazo quinquenal. Em casos de prescrição, o processo é extinto com resolução de mérito, declarando a perda da pretensão punitiva e ressarcitória.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

A análise do quadro revela a complexidade do cenário. Enquanto alguns TCs se alinham mais diretamente ao entendimento do STF, promovendo o arquivamento ou a extinção do processo, outros buscam manter uma atuação "pedagógica" ou de registro, mesmo diante da prescrição. Essa falta de uniformidade gera incerteza para os gestores públicos e para a sociedade, que não conseguem prever com clareza as consequências de eventuais irregularidades.

4.1 O modelo majoritário: arquivamento sem resolução de mérito

O modelo que se alinha de forma mais coerente com a decisão do STF e com os princípios do direito administrativo sancionador é o do arquivamento do processo sem resolução de mérito da pretensão ressarcitória. Nesse modelo, uma vez reconhecida a ocorrência da prescrição quinquenal, o Tribunal de Contas declara a perda da pretensão de ressarcimento ao erário e, conseqüentemente, arquivava o processo. Isso significa que não há um julgamento sobre a existência ou não do dano, nem sobre a responsabilidade do agente, mas apenas o reconhecimento de que o Estado perdeu o direito de exigir a reparação em razão da inércia.

A opção pelo arquivamento sem resolução de mérito não implica omissão ou leniência no exercício do controle, mas sim respeito aos limites constitucionais e

temporais da atuação sancionatória do Estado. Como ensina Araújo (2020), a prescrição traduz uma limitação legítima ao poder punitivo da Administração, funcionando como instrumento de segurança jurídica e previsibilidade.

Desse modo, o reconhecimento da prescrição e o conseqüente arquivamento do processo expressam a aplicação concreta dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da isonomia, impedindo que cidadãos e gestores públicos permaneçam indefinidamente sujeitos à instabilidade de processos sem horizonte de conclusão (Di Pietro, 2019).

Verifica-se, ainda, que esse modelo preserva a coerência entre o sistema judicial e o sistema de controle externo, assegurando uniformidade interpretativa no tratamento de causas extintivas da pretensão (Nóbrega; Araújo, 2025). A ausência dessa simetria resultaria em distorções processuais inaceitáveis, ou seja, enquanto o Poder Judiciário extingue ações prescritas sem examinar o mérito, os Tribunais de Contas poderiam, paradoxalmente, prosseguir na análise de mérito de situações em que o direito de punir ou de exigir ressarcimento já pereceu.

Conclui-se, portanto, que o modelo majoritário consolidado entre os Tribunais de Contas representa não apenas uma opção administrativa, mas uma necessidade sistêmica, reafirmando o caráter instrumental e não absoluto do processo de controle, evitando o uso simbólico ou meramente declaratório da função sancionatória, e reafirma o compromisso das Cortes com uma atuação juridicamente coerente, eficiente e respeitosa aos limites temporais do direito público sancionador (Rosa, 2021).

4.2 O modelo dissidente: julgamento de mérito com finalidade pedagógica

Em contraste com o modelo majoritário, alguns Tribunais de Contas adotam a prática de proferir um julgamento de mérito, mesmo após o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória. Nesses casos, a decisão reconhece a ocorrência do dano e a responsabilidade do agente, mas ressalva que, em virtude da prescrição, não haverá a imposição de débito ou sanção. A justificativa para essa abordagem é a suposta "finalidade pedagógica" do julgamento, que serviria para alertar sobre as irregularidades, registrar a conduta do agente e orientar futuras gestões.

Embora a intenção possa ser louvável, essa prática é questionável sob a ótica da segurança jurídica e da coerência do sistema. Se a pretensão ressarcitória está prescrita, o

juízo de mérito sobre a responsabilidade do agente perde sua razão de ser, pois não pode gerar qualquer efeito prático de cobrança. Logo, a partir do momento em que a prescrição é reconhecida, não subsiste suporte jurídico para a emissão de um juízo de valor sobre a conduta do agente público (Rodarte, 2017).

Ademais, a "finalidade pedagógica" pode ser alcançada por outros meios, como a emissão de recomendações gerais, a elaboração de estudos técnicos ou a divulgação de boas práticas, sem a necessidade de manter processos individuais abertos e proferir julgamentos de mérito sobre pretensões já extintas pela prescrição.

Desse modo, defende-se que o controle externo, para ser legítimo, precisa produzir efeitos concretos e mensuráveis, não meras manifestações de caráter simbólico ou moralizante, pois a mera "pedagogia" do controle não pode ser alcançada à custa da eficiência e da finalidade pública. A insistência nesse modelo dissidente contribui para a manutenção dessa pleura de interpretações e para a ineficiência do controle externo.

4.3 As exceções controversas à regra do arquivamento

Além dos modelos de arquivamento e julgamento de mérito, alguns Tribunais de Contas ainda aplicam exceções controversas à regra da prescrição, que não encontram respaldo no entendimento do STF. Essas exceções geralmente decorrem de interpretações extensivas de normas internas ou de uma resistência em aplicar plenamente a tese da prescritibilidade. Exemplos incluem a consideração de que a prescrição não se aplica a determinados tipos de dano, a contagem de prazos a partir de marcos temporais distintos do conhecimento do dano pela administração, ou a excepcionalização da regra a depender da mensuração do suposto dano.

Ora, a prescrição não distingue o tamanho do dano, mas atua sobre o direito subjetivo de punir ou exigir ressarcimento, atingindo-o integralmente. Nesses termos, a gravidade ou o montante do prejuízo pode justificar prioridade administrativa na apuração de novos casos, mas não tem o condão de reabrir uma pretensão extinta pelo tempo.

Adotando a perspectiva do direito sancionador, essa relativização da prescrição constitui uma anomalia sistêmica, pois cria, na prática, uma espécie de "prescrição relativa" ou "graduada", em que o decurso do tempo deixa de operar plenamente quando os valores envolvidos ultrapassam determinado patamar (Rosa, 2021).

Nesse ínterim, a construção não encontra amparo em lei e tampouco guarda coerência com o princípio da legalidade estrita, que rege a atuação administrativa e, especialmente, os processos de responsabilização. O tempo, enquanto fator jurídico, não pode ter peso variável em função da quantia envolvida, sob pena de subverter a lógica da segurança jurídica e da isonomia.

Tais exceções geram ainda mais insegurança jurídica, pois criam um cenário de imprevisibilidade para os administrados. A uniformidade na aplicação da prescrição é essencial para que os agentes públicos e privados possam planejar suas condutas e ter a certeza de que, após determinado lapso temporal, não serão mais responsabilizados por atos passados, salvo as exceções constitucionais expressas (improbidade dolosa). A manutenção de exceções controversas fragiliza o sistema de controle e mina a confiança na atuação dos TCs.

4.4 A omissão normativa e suas consequências

Um dos principais fatores que contribuem para o cenário de insegurança jurídica é a omissão normativa em nível nacional. Embora o STF tenha pacificado o entendimento sobre a prescritibilidade e o prazo quinquenal, não existe uma lei federal que discipline de forma exaustiva a aplicação da prescrição nos processos dos Tribunais de Contas. Essa lacuna permite que cada Corte de Contas crie suas próprias regras, muitas vezes por meio de resoluções, instruções normativas ou súmulas, que nem sempre estão alinhadas entre si ou com a jurisprudência superior.

As consequências dessa omissão são graves: (i) Desigualdade de tratamento: Jurisdicionados em diferentes estados ou municípios podem ser submetidos a regras distintas, gerando iniquidade; (ii) Insegurança jurídica: A falta de previsibilidade dificulta o planejamento e a tomada de decisões por parte dos gestores e administrados; (iii) Ineficiência do controle: A divergência de entendimentos e a litigiosidade decorrente consomem recursos dos TCs que poderiam ser empregados em outras frentes de fiscalização; (iv) Perda de credibilidade: A percepção de que as regras mudam de acordo com o Tribunal de Contas pode minar a confiança da sociedade na imparcialidade e na efetividade do controle externo.

A superação desse "labirinto" exige uma atuação coordenada do legislador e dos próprios Tribunais de Contas, visando à criação de um padrão nacional que garanta a uniformidade, a segurança jurídica e a eficiência na aplicação da prescrição.

5 A CONTAGEM DOS PRAZOS E O PRINCÍPIO DA UNICIDADE DOS MARCOS INTERRUPTIVOS

A definição do modo como se contam os prazos prescricionais no âmbito dos Tribunais de Contas representa um ponto nevrálgico na consolidação da segurança jurídica e da previsibilidade das decisões. Durante muitos anos, a ausência de diretrizes uniformes possibilitou interpretações elásticas e contraditórias, especialmente quanto aos marcos interruptivos da prescrição, criando o fenômeno que parte da doutrina convencionou chamar de "prescrição eterna" (Araújo, 2020).

A correta aplicação da prescrição não se limita apenas à definição do prazo, mas também à precisa identificação do seu termo inicial (*dies a quo*) e dos eventos que podem interromper ou suspender sua contagem. O Tema 899 do STF estabeleceu que o prazo quinquenal deve ser "contado da data do conhecimento do dano pela Administração Pública". Este marco inicial é crucial, pois a inércia da administração só pode ser configurada a partir do momento em que ela tem ciência da lesão ao erário.

No entanto, a determinação exata do "conhecimento do dano" pode ser complexa na prática. Geralmente, considera-se que o conhecimento ocorre quando o órgão de controle ou a própria administração lesada tem acesso a informações suficientes para iniciar a apuração da irregularidade. Isso pode se dar por meio de relatórios de auditoria, denúncias formalizadas, processos administrativos internos ou outras formas de comunicação oficial.

Lado outro, o princípio da unicidade dos marcos interruptivos encontra fundamento direto nos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo, consagrados no artigo 5º, incisos XXXV, LIV, LV e LXXVIII, da Constituição Federal, os quais são os princípios da inafastabilidade da jurisdição, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, bem como razoável duração do processo (Fonseca, 2025).

No direito administrativo sancionador e, por extensão, no controle externo, a interrupção da prescrição deve ser tratada com rigor, para evitar a perpetuação da pretensão punitiva ou ressarcitória. Uma vez que a prescrição é interrompida, o prazo

recomeça a correr por inteiro, a partir do ato interruptivo. Contudo, a multiplicidade de atos que poderiam ser considerados interruptivos, como a instauração de processo, a citação, a oitiva, a decisão preliminar, etc., pode gerar confusão e insegurança.

A doutrina e a jurisprudência têm se inclinado a reconhecer que a interrupção da prescrição deve ocorrer por atos que demonstrem inequívoca movimentação da administração no sentido de apurar e responsabilizar. A Lei nº 9.873/1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, em seu art. 2º, elenca taxativamente as causas de interrupção, como a citação do indiciado ou acusado, qualquer ato que importe apuração do fato ou a decisão condenatória recorrível. Embora essa lei seja específica para a esfera federal e para a ação punitiva, seus princípios servem de baliza para a interpretação em outros contextos.

A aplicação do princípio da unicidade significa que não se pode admitir uma série indefinida de atos interruptivos que, na prática, tornariam a prescrição inócua. Deve haver um ato principal e claro que interrompa o prazo, e a partir dele, o prazo recomeça a fluir. A falta de clareza sobre quais atos processuais nos Tribunais de Contas têm o condão de interromper a prescrição contribui para a insegurança jurídica e para a dificuldade de uniformização das práticas.

É imperativo que as normas internas dos TCS, ou uma futura norma nacional, estabeleçam de forma clara e objetiva quais são os atos processuais que configuram a interrupção da prescrição da pretensão ressarcitória, em consonância com o entendimento do STF e com os princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo.

6 DEFESA DO ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO COMO PADRÃO NACIONAL

A adoção do arquivamento sem resolução de mérito como solução uniforme para os casos de prescrição nos Tribunais de Contas revela-se a alternativa mais coerente com o sistema jurídico-processual brasileiro e com os princípios que orientam a Administração Pública. Essa diretriz se harmoniza com a lógica do processo administrativo sancionador, no qual a decadência ou prescrição impede o exame do mérito e encerra a relação jurídico-processual. O respeito a esse entendimento fortalece a previsibilidade das decisões e preserva a integridade do sistema normativo, evitando juízos de valor sobre condutas cuja análise já não é juridicamente possível.

Sob a perspectiva da eficiência e da racionalidade administrativa, o arquivamento direto após o reconhecimento da prescrição impede o dispêndio de tempo, recursos e capacidade institucional em processos cujo desfecho não pode produzir efeitos concretos. A emissão de deliberações de mérito em hipóteses de pretensão temporalmente inviável resulta em decisões sem utilidade prática, além de potencialmente fragilizar a legitimidade da atuação do órgão de controle. O encerramento célere dos processos prescritos permite que esforços sejam direcionados a casos com potencial de responsabilização efetiva e maior impacto no interesse público.

Além disso, a prática de emitir "determinações" ou "recomendações" em processos prescritos mostra-se inadequada, pois tais medidas não se conectam ao objeto originário da apuração e carecem de base processual sólida. A utilização desses mecanismos em um cenário de prescrição pode gerar distorções, ao transformar um processo sem possibilidade de julgamento de mérito em veículo para imposições laterais ou orientações que extrapolam sua finalidade. Nesses casos, a coerência administrativa recomenda que eventuais constatações relevantes sejam tratadas em procedimentos próprios, e não como desdobramentos artificiais de processos prescritos.

Assim, o arquivamento sem resolução de mérito constitui a solução que melhor atende aos valores da segurança jurídica, da eficiência e da racionalidade institucional, apresentando-se como o padrão nacional mais adequado para uniformizar a atuação dos Tribunais de Contas e assegurar tratamento isonômico aos jurisdicionados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros revela um cenário complexo e, por vezes, contraditório. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha pacificado o entendimento sobre a prescritibilidade e o prazo quinquenal para ilícitos civis que causam dano ao erário, a ausência de um padrão normativo nacional tem gerado uma heterogeneidade de práticas e interpretações entre as Cortes de Contas estaduais e municipais. Esse panorama compromete a segurança jurídica, a previsibilidade para os jurisdicionados e a própria eficiência do controle externo.

O estudo demonstrou que a tese da imprescritibilidade absoluta, outrora dominante, foi superada pela jurisprudência do STF no Tema 899 (RE 636.886), que

delimitou a imprescritibilidade aos casos de improbidade administrativa dolosa que importem em enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Para os demais ilícitos, o prazo prescricional aplicável é o quinquenal, contado a partir do conhecimento do dano pela Administração Pública, em consonância com o Decreto nº 20.910/1932 e outras normas que regem a prescrição administrativa.

A comparação entre os modelos adotados pelos Tribunais de Contas evidenciou a coexistência de abordagens distintas: o arquivamento sem resolução de mérito, o julgamento de mérito com finalidade pedagógica e a aplicação de exceções controversas. Essa diversidade, somada à omissão normativa em nível federal, resulta em desigualdade de tratamento, incerteza e desperdício de recursos públicos.

Defendeu-se que o modelo mais adequado e coerente com o ordenamento jurídico e os princípios da administração pública é o do arquivamento do processo sem resolução de mérito da pretensão ressarcitória, uma vez reconhecida a prescrição. Essa abordagem respeita a natureza material da prescrição, que extingue a própria pretensão, e promove a segurança jurídica ao estabilizar as relações jurídicas. Além disso, contribui para a eficiência e racionalidade administrativa, liberando os recursos dos TCs para a apuração de ilícitos ainda passíveis de responsabilização.

A emissão de "determinações e recomendações" em processos prescritos, embora com a intenção pedagógica, mostrou-se inadequada, pois carece de força coercitiva e desvia o foco da gestão para questões já superadas pelo tempo. A finalidade pedagógica pode ser alcançada por outros meios mais eficazes e menos onerosos, como a produção de conhecimento e a orientação preventiva.

Em suma, esse quadro de disparidades nos Tribunais de Contas exige uma ação coordenada e urgente. É fundamental que o legislador federal ou os próprios TCs, por meio de um esforço conjunto de uniformização, estabeleçam um padrão nacional claro e objetivo para a aplicação da prescrição, que contemple a contagem dos prazos, os marcos interruptivos e, principalmente, os efeitos da declaração da prescrição. Somente assim será possível garantir a previsibilidade, a isonomia e a efetividade do controle externo, fortalecendo a confiança na administração pública e na justiça.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Danilo Ferreira. **O TCU pode admitir apenas uma interrupção da prescrição?**. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Portal Oficial. Publicado em 11/09/2025. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/o-tcu-pode-admitir- apenas-uma-interruptao-da-prescricao>. Acesso em: 07/10/2025.
- ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa Araújo. **Os processos nos Tribunais de Contas podem tramitar ‘para sempre’?**, Conjur, 26.06.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-26/aldem-johnston-processos-tribunais-contas>. Acesso em: 23/09/2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 13/11/2025.
- BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm . Acesso em: 13/11/2025
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em: 13/11/2025.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm . Acesso em: 13/11/2025.
- BRASIL. **Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 13/11/2025.
- BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm . Acesso em: 13/11/2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário. RE nº 636.886/AL**, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531> . Acesso em: 25/09/2025.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução: Luis Carlos Borges. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FONSECA, Gabriel Ferreira. Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Contas: uma agenda de pesquisa sobre os diálogos institucionais em torno da Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 12, n. 3, p. 4-41, 2025.

LACERDA, Patrícia Maria Paes de queiro Siervi. **Dano ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas**: um estudo sobre a prescrição da pretensão ressarcitória . 2025. 60 f. Dissertação (Mestrado em Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento).- Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025.

NÓBREGA, Marcos; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória dos tribunais de contas e seus efeitos no julgamento das contas**. Ronny Charles, João Pessoa, 29 jul. 2025. (Categoria Dica do Ronny). Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-prescricao-da-pretensao-punitiva-e-ressarcitoria-dos-tribunais-de-contas-e-seus-efeitos-no-julgamento-das-contas/>. Acesso em: 25/10/2025.

RODARTE, Gustavo Mendonça. **A prescritibilidade das pretensões ressarcitórias e punitivas do Tribunal de Contas**. (Pós-graduação em Controle Externo e Governança Pública) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2017.

ROSA, Maurício Viana da Silva Reis et al. **A (im) prescritibilidade nos processos de controle externo sob a égide do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal**: análise da ratio decidendi e o alcance do julgamento da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas. 2021.