

**MANDADO DE SEGURANÇA 39.088 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**IMPTE.(S)** : -- E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER  
**IMPDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**DECISÃO**

MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APLICABILIDADE DA LEI Nº 9.873, DE 1999: POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE: CARACTERIZAÇÃO.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a prescrição das ações punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União obedece às disposições da Lei nº 9.873, de 1999. Precedentes.

2. O transcurso do prazo prescricional, nos termos da Lei nº 9.873, de 1999, e os marcos interruptivos da prescrição nela previstos alcançam *(a)* tanto os atos praticados no âmbito interno do Tribunal de Contas da União *(b)* quanto os atos praticados por seus órgãos e entidades jurisdicionados.

3. Considerando que, na hipótese, o procedimento em trâmite no TCU, a partir do qual foi instaurada a Tomada de Contas

Especial em face das impetrantes, ficou paralisado por período superior a 3 (três) anos, incide a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999.

4. Segurança concedida para determinar o arquivamento da Tomada de Contas

Especial em relação às impetrantes.

### Relatório

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado por -- e por -- Ltda. em face de ato coator de Ministro do Tribunal de Contas da União pelo qual, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4, decorrente da Auditoria nº 018.770/2014-2, determinou-se a citação das impetrantes para que fizessem o recolhimento do valor de R\$ 1.494.404,50 (um milhão, quatrocentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e quatro reais e cinquenta centavos), a título de ressarcimento ao erário, por supostas irregularidades no Contrato nº 043-EG/2012/0008, firmado pelas empresas, em consórcio, com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

2. As impetrantes sustentam o seguinte:

“As Impetrantes, constituídas na forma de consórcio, sob a designação Consórcio Aeroportos do Brasil (Documento nº 8, fls. 56-61), firmaram, em 18/5/2012, o Contrato nº 043EG/2012/0008 com a INFRAERO, cujo objeto era a ‘execução de serviços de engenharia e obras de terraplanagem, drenagem, pavimentação e balizamento luminoso do novo complexo terminal do

Aeroporto Internacional de Florianópolis – Hercílio Luz', com valor inicial na ordem de valor de R\$ 117.139.181,91 (Documento nº 8, fls. 63-71).

Em razão de falhas nos projetos que deram origem à contratação e de atrasos em providências a cargo da própria INFRAERO, este contrato foi objeto de dois termos aditivos, os quais visaram à adequação dos serviços e quantidades inicialmente estabelecidas e do prazo de conclusão da obra, com respectivas adequações orçamentárias que resultaram no acréscimo de R\$ 5.859.975,57 ao valor originalmente previsto (Documento nº 8, fls. 73-85).

Como decorrência dessa necessária adequação dos projetos da obra, determinados serviços foram suprimidos do Contrato nº 043-EG/2012/0008 (obras de infraestrutura) e novamente licitados, dando origem a um novo contrato de nº 111-EG/2013/0001 (obras de complementação), também assinado com as Impetrantes após regular procedimento licitatório (Documento nº 6, fl. 24-52).

Antes, contudo, do fim da execução do empreendimento, em 5/8/2014, quando a obra de infraestrutura já se encontrava com 68,89% do objeto concluído, a contratante INFRAERO determinou a sua suspensão temporária (Documento nº 8, fl. 86), situação que veio a ser posteriormente prorrogada (Documento nº 8, fls. 87), ensejando a paralisação completa do contrato e a desmobilização de funcionários e prestadores de serviços, até que, em 27/12/2018, foi publicado o termo de distrato firmado amigavelmente entre as partes (Documento nº 10, fl. 32).

Em paralelo à execução contratual, em 2014 o Tribunal de Contas da União designou a realização de auditoria, autuada sob o processo nº 018.770/2014-2 (Documentos nº 5 a 100), com o objetivo de fiscalizar a execução de contratos relacionados com a construção do novo Aeroporto Internacional de Florianópolis –

Hercílio Luz, dentre os quais o Contrato nº 043EG/2012/0008 e Contrato nº 111-EG/2013/0001, executados pelas Impetrantes.

Nesse sentido, no tocante aos referidos contratos, o Relatório de Fiscalização (Documento nº 6, fls. 54-98), lavrado em 29/10/2014, identificou achados que teriam supostamente causado prejuízo ao erário, notadamente: '3.1 – Superfaturamento por pagamento indevido de despesas relativas a atraso na execução da obra.'; '3.2 – Adiantamento de pagamentos' e '3.3 - Escolha de proposta diferente da mais vantajosa para a Administração em decorrência da existência de jogo de planilha' (esta última posteriormente afastada).

Diante disso, as empresas constituintes do Consórcio foram notificadas para se pronunciarem, em sede de oitiva, ao que as Impetrantes procederam em 22/12/2014 (Documentos nº 8 e 9), oportunidade em que ficou plenamente demonstrada a regularidade das medidas realizadas durante o contrato. Após, já em 9/9/2016, no procedimento conduzido pelo TCU, foi proferido despacho solicitando diligências à INFRAERO (Documento nº 10, fls. 2-3), ao que se sucedeu, em 28/9/2016, a resposta da INFRAERO (Documento nº 10, fl. 9-13), e novo despacho com solicitação de diligências à INFRAERO (Documento nº 10, fl. 14-17), em 3/11/2016.

Esse último despacho foi respondido pela INFRAERO primeiramente em 18/11/2016, com a solicitação de dilação de prazo por mais 15 dias (Documento nº 10, fls. 23-24) e, consecutivamente, em 5/12/2016, com o envio de informações e documentação pertinentes (Documento nº 10, fls. 25-30).

Depois disso, enquanto pendente a análise, pelo TCU, das informações e documentos encaminhados pela INFRAERO, o processo nº 018.770/2014-2 ficou completamente inerte – sem a prática de qualquer ato que importe em apuração dos fatos – até 14/4/2020, quando sobreveio despacho solicitando nova

diligência à INFRAERO a respeito do distrato dos contratos ocorrido nesse ínterim (Documento nº 10, fls. 34-36).

Nesse lapso de mais de três anos e quatro meses, as únicas movimentações verificadas no processo foram as diversas alterações de Unidade Técnica responsável pelo exame do caso e a designação de uma nova representante da INFRAERO, em 13/11/2019 (Documento nº 10, fl. 31).

(...)

Isto é, o procedimento de auditoria vertente permaneceu absolutamente paralisado por mais de três anos, com a pendência de qualquer ato de fiscalização por parte do TCU após o cumprimento de diligências solicitadas à INFRAERO, fazendo incidir, como se verá neste *writ*, a prescrição em sua modalidade intercorrente, consoante disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999 e no art. 8º da Resolução do TCU nº 344/2022 (Documento nº 101).

No entanto, em inobservância à incidência de prescrição na modalidade intercorrente, no Acórdão nº 2.449/2021 o Plenário do TCU decidiu pela conversão do procedimento de auditoria em Tomada de Contas Especial, em razão das irregularidades apontadas nos achados 3.1 e 3.2 e os possíveis danos ao erário delas decorrentes (Documento nº 100, fls. 3247). Registra-se que essa decisão não consignou quem seriam os responsáveis pelo dever de reparação aos cofres, conforme item 9.3 do dispositivo (Documento nº 100, fl. 32).

Importante também destacar que a Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4 analisa os mesmíssimos fatos apurados na Auditoria nº 018.770/2014-2, sendo a conversão de um processo de auditoria em tomada de contas especial uma medida prevista no art. 47 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 52 do Regulamento Interno no TCU. Isto é, não há nenhum fato novo ou possível nova suposta irregularidade em análise pela Corte de Contas, tampouco se trata de um 'novo processo'.

Apenas em 9/1/2023, após a conversão do processo na Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4, o Relator Ministro Weder de Oliveira incluiu as Impetrantes no rol de responsáveis pelo suposto dano e enfim determinou a sua citação para que fizessem o recolhimento da correspondente quantia, no valor de R\$ 1.494.404,50, ou apresentassem defesa no âmbito da tomada de contas especial ilegalmente instaurada pelo Tribunal de Contas da União (Documento nº 3, fls. 264266), a partir de procedimento de auditoria em que incidiu a prescrição intercorrente, consolidando, assim, a prática de violação à direito líquido e certo das Impetrantes, a demandar a impetração deste *writ*.”

3. Defendem, em suma, que *“a regra de prescritibilidade prevista no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999 e no art. 8º da Resolução nº 344/2022 deve incidir sobre o caso em tela, fazendo-se necessário o reconhecimento da prescrição intercorrente do processo nº 018.770/2014-2 e, por decorrência, da Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4”*.

4. Pedem a concessão da segurança *“para o efeito de declarar prescritos os processos nº 018.770/2014-2 e nº 043.055/2021-4, do Tribunal de Contas da União, e, por consequência, determinar o trancamento da Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4 em relação à Impetrantes, com o consequente arquivamento daquele processo”*.

5. Em 26/04/2023, determinei a notificação **(a)** da autoridade apontada como coatora para prestar informações, **(b)** do órgão de representação judicial da respectiva pessoa jurídica para, querendo, ingressar no feito, **(c)** bem como a abertura de vista dos autos à Procuradoria-Geral da República, para parecer (e-doc. 109).

6. Nas informações, o TCU alegou ausência de interesse processual das impetrantes, bem como inoccorrência de prescrição, pugnando, assim, pela denegação da segurança (e-doc. 114). Essa manifestação foi assim ementada:

“EMENTA: Mandado de Segurança impetrado por -- e pela ---SC --Ltda. para declarar prescrito o TC 018.770/2014-2, referente a auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) com objetivo de fiscalizar obras realizadas no Aeroporto Internacional de Florianópolis/SC – Hercílio Luz, convertido em TCE por meio do Acórdão 2.449/2021-TCU-Plenário (TC 043.055/2021-4).

1. Em preliminar: ausência de interesse processual dos Impetrantes, a ensejar extinção do processo sem julgamento de mérito (art. 485, VI, CPC), por não haver utilidade na presente prestação jurisdicional. Por meio do despacho atacado foi determinada a citação dos impetrantes para apresentar as alegações de defesa que julgar pertinentes, ato esse de natureza meramente preliminar, conforme precedente do STF no MS 22.733, ao analisar questão análoga. O chamamento dos Impetrantes aos autos de controle externo, em estrito cumprimento a imperativo legal, simplesmente diz respeito à medida procedimental, que visa a assegurar ampla defesa e contraditório às Impetrantes.

2. Em preliminar: incabível mandado de segurança para, prematuramente, estancar a atividade de controle externo, salvo na hipótese de flagrante ilegalidade, o que não ocorre no presente caso. Precedentes do STF.

3. Inaplicabilidade do prazo trienal para prescrição intercorrente de pretensão fundada em acórdão do TCU. Jurisprudência do STF.

4. Da não ocorrência da prescrição intercorrente na fase de saneamento dos autos (processo de fiscalização).

5. Proposta de encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, a título de informações da autoridade arrolada como coatora.”

7. A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer opinando pelo reconhecimento do não cabimento do mandado de segurança ou, alternativamente, pela denegação da segurança (e-doc. 124).

8. Em despacho de 21/05/2023, determinei nova intimação da autoridade apontada como coatora para que, no prazo de 10 (dez) dias, indicasse “*em tabela demonstrativa, de forma clara, os marcos utilizados para contagem e interrupção do prazo prescricional*” (e-doc. 126).

9. Na sua manifestação o TCU reiterou a alegação de ausência de interesse processual das impetrantes, bem como de inoccorrência de prescrição, pugnando pela denegação da segurança (e-doc. 128). Essa manifestação foi assim ementada:

“EMENTA: Mandado de Segurança impetrado por -- e pela ---SC --Ltda. para declarar prescrito o TC 018.770/2014-2, referente a auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) com objetivo de fiscalizar obras realizadas no Aeroporto Internacional de Florianópolis/SC – Hercílio Luz, convertido em TCE por meio do Acórdão 2.449/2021-TCU-Plenário (TC 043.055/2021-4).

1. Em preliminar: ausência de interesse processual dos Impetrantes, a ensejar extinção do processo sem julgamento de mérito (art. 485, VI, CPC), por não haver utilidade na presente prestação jurisdicional. Por meio do despacho atacado foi



determinada a citação dos impetrantes para apresentar as alegações de defesa que julgar pertinentes, ato esse de natureza meramente preliminar, conforme precedente do STF no MS 22.733, ao analisar questão análoga. O chamamento dos Impetrantes aos autos de controle externo, em estrito cumprimento a imperativo legal, simplesmente diz respeito à medida procedimental, que visa a assegurar ampla defesa e contraditório às Impetrantes.

2. Em preliminar: incabível mandado de segurança para, prematuramente, estancar a atividade de controle externo, salvo na hipótese de flagrante ilegalidade, o que não ocorre no presente caso. Precedentes do STF.

3. Prescrição quinquenal. Embora o STF, no julgamento do RE 636.886 tenha assentado a prescritibilidade das pretensões de ressarcimento oriundas de acórdãos de Tribunais de Contas, cabe consignar que não foram definidas as balizas jurídicas necessárias à aplicação da tese firmada, como, por exemplo, o prazo prescricional, seu termo a quo e, ainda, os eventuais marcos suspensivos ou interruptivos. A fundamentação exposta pelo Relator referiu-se essencialmente à fase de execução, com a busca de soluções para o caso concreto no Código Tribunal Nacional e na Lei de Execução Fiscal.

4. Dito isso, é forçoso extrair, por imperativo lógico, as mencionadas balizas jurídicas da própria jurisprudência da Corte Suprema. No caso, verifica-se que há precedentes de ambas as turmas do STF com a aplicação da Lei nº 9.873/1999 à prescrição da pretensão punitiva e que essa interpretação também foi estendida à prescrição ressarcitória.

5. Aplicação das causas interruptivas conforme parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no MS 32.201 (1ª Turma), leading case sobre o tema naquela Corte. Aplicação de tal entendimento pela 2ª Turma do STF no MS 36.067, com a incidência de 5 causas interruptivas. Ausência de limitação da

quantidade de causas interruptivas do prazo prescricional e possibilidade de interrupção da prescrição antes da autuação do processo de controle externo no TCU.

6. Inexistência, no presente caso, de materialização do prazo de prescrição de 5 anos.

7. Inaplicabilidade do prazo trienal para prescrição intercorrente de pretensão fundada em acórdão do TCU. Jurisprudência do STF.

8. Da não ocorrência da prescrição intercorrente na fase desaneamento dos autos (processo de fiscalização).

9. Proposta de encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, a título de informações complementares da autoridade arrolada como coatora.”

10. Em novas manifestações a parte impetrante reiterou o pedido de procedência do pleito, destacando, inclusive, que a autoridade apontada como coatora ignorou, no caso, a ocorrência da prescrição trienal intercorrente, disciplinada pelo art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873, de 1999 (edocs. 141 e 143).

11. Vieram-me conclusos para decisão.

É o relatório.

### Análise

12. Como mencionado, o Tribunal de Contas da União, em suas manifestações, argumenta ser incabível mandado de segurança para, prematuramente, estancar a atividade de controle externo, salvo na hipótese de flagrante ilegalidade, o que, segundo refere, não ocorre no presente caso. Defende, assim, a ausência de interesse processual das

impetrantes, a ensejar extinção do processo sem julgamento de mérito (art. 485, inc. VI, do CPC), por não haver utilidade na prestação jurisdicional reclamada. É que, segundo sustenta, por meio do despacho atacado, foi determinada a citação das impetrantes para apresentarem as alegações de defesa que julgarem pertinentes ou pagarem o valor até então apurado, ato esse de natureza preliminar, sendo que o chamamento das impetrantes aos autos de controle externo, em estrito cumprimento a imperativo legal, simplesmente diz respeito à medida procedimental, que visa assegurar ampla defesa e contraditório.

13. De fato, esta Corte tem precedentes no sentido de que a merainstauração de tomada de contas especial, com a citação de possíveis responsáveis, para apurar potencial dano ao erário, enquanto revestida de caráter preliminar e inserida no âmbito das atribuições constitucionais do TCU (art. 71, inc. II, da CRFB) não evidencia violação a direito líquido e certo de titularidade da pessoa chamada a se defender no âmbito do processo de controle interno. Nesse sentido, cito, exemplificativamente, o seguinte precedente:

“EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO AGRAVANTE. PRECEDENTES. FATOS, AINDA EM APURAÇÃO, QUE, DE ACORDO COM AS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA AUTORIDADE IMPETRADA, PODEM AFASTAR A CONSOMAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. 1. **A mera instauração de tomada de contas especial, com a citação de**

**possíveis responsáveis, para apurar potencial dano ao erário, enquanto revestida de caráter preliminar e inserida no âmbito das atribuições constitucionais da autoridade impetrada (art. 71, II, da Magna Carta), não evidencia violação de direito líquido e certo de titularidade do agravante. Precedentes. 2.** Embora, de acordo com a jurisprudência desta Suprema Corte, o lustru estatuído na Lei nº 9.873/1999 balize a atuação da autoridade impetrada, quanto à imputação de débito e/ou à aplicação de sanção, não é possível, no atual estágio das apurações, ainda em curso no TCU, descartar, de modo inequívoco, como exigível em mandado de segurança, a configuração de base fática impeditiva da incidência do cutelo prescricional, consoante sinalizado nas informações prestadas nestes autos. 3. Agravo interno conhecido e não provido.”

(MS nº 38.151-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 25/10/2021, p. 11/11/2021; grifos acrescidos).

14. O caso em tela, todavia, tem uma especificidade, a qual, a meu juízo, caracteriza situação de **clara contrariedade à lei no proceder do TCU**, autorizando seja excepcionalizado esse entendimento. Refiro-me à caracterização da prescrição intercorrente, impeditiva do prosseguimento, em face das impetrantes, do procedimento de tomada de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.

15. Explico a questão, iniciando por uma análise da jurisprudência do STF sobre o tema.

16. A parte impetrante sustenta a aplicabilidade, às tomadas de contas no âmbito do TCU, da Lei nº 9.873, de 1999, defendendo, por consequência, estar caracterizada, na espécie, a prescrição intercorrente, prevista no art. 1º, § 1º, dessa norma (*§ 1º - incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte*

*interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso).*

17. De fato, a aplicabilidade, ou não, da Lei nº 9.873, de 1999, aos processos de tomada de contas no âmbito do TCU, é questão que há tempos vem ocupando esta Corte. Essa querela tangencia o Tema nº 899 do ementário da Repercussão Geral, por meio do qual este Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento no sentido de que *“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”* (RE nº 636.886/AL, Rel. Ministro Alexandre Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/04/2020, p. 24/06/2020). Nesse julgado, esta Corte revisitou os Temas nº 666 e nº 897 do ementário da Repercussão Geral e assentou o seguinte:

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

1. A regra de prescritibilidade no 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 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).

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’.**” (grifos acrescidos).

18. Anoto, ainda, que, em julgamento ocorrido em Sessão Virtual de 13/08/2021 a 20/08/2021, esta Suprema Corte rejeitou os embargos de declaração opostos pela União, que pretendia a modulação dos efeitos dessa decisão, bem como prestou esclarecimentos a respeito da extensão dos efeitos da tese firmada em relação à fase administrativa da apuração do débito, destacando o eminente Relator que *“nenhuma consideração houve*

*acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título”.*

19. Nesse sentido, e a partir das discussões acima referidas, precisodestacar que esta Corte, em julgados de ambas as Turmas, assentou que, na fase administrativa no âmbito do TCU (**ou seja, na fase que precede a execução do julgado**), aplica-se o prazo previsto pelo art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999. Sobre o tema, assim me manifestei por ocasião do julgamento do MS nº 38.627-AgR/DF (Sessão Virtual de 31/03/2023 a 12/04/2023:

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

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

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

**2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva nocasos concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei.**

**3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não**

demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada.” (MS nº 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 21/03/2017, p. 07/08/2017; grifos nossos).

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

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

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



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

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

4. Agravo interno conhecido e não provido.”

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

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

II - No âmbito do TCU, o agravante teve a possibilidade de demonstrar a ocorrência das nulidades suscitadas, mas não cumpriu o ônus de comprovar suas alegações. Do mesmo modo, no presente mandado de segurança, não foram apresentados novos argumentos ou

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

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

IV- Agravo regimental a que se nega provimento.”  
(MS nº 37.373-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 31/05/2021, p. 04/06/2021).”

20. A partir dessa compreensão e desse entendimento firmado por esta Corte, a conclusão lógica que deriva, na linha da compreensão que externei nos meus votos-vista proferidos nos **Mandados de Segurança nº 39.095-AgR/AM e MS nº 39.109-AgR/DF**, é no sentido de que tanto o prazo quinquenal de prescrição da ação punitiva e ressarcitória, prevista no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, **como a prescrição intercorrente e trienal dessas ações, regulamentada pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999**, incidem no processo de tomada de contas no âmbito do TCU.

21. Afora isso, há um outro aspecto que deve ser destacado. Refirome à compreensão desta Corte no sentido de que **na fase administrativa, tanto de controle interno como de controle externo, anterior à formação do título executivo a partir de condenação pelo TCU, aplicam-se (a) o prazo prescricional previsto no art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, tanto para a pretensão punitiva quanto para a pretensão ressarcitória; assim como (b) as causas interruptivas da prescrição**

descritas no art. 2º, incs. I a IV, da mesma Lei (ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: MS nº 37.586-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 21/06/2021, p. 25/09/2021; e MS nº 37.373-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 31/05/2021, p. 04/06/2021), e de que os marcos interruptivos da prescrição alcançam (a) tanto os atos praticados no âmbito interno do Tribunal de Contas da União; (b) quanto os atos praticados por seus órgãos e entidades jurisdicionados (ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: MS nº 37.913-AgR-ED/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 09/05/2022, p. 11/05/2022; e MS nº 36.907-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, j. 29/11/2021, p. 07/12/2021)

22. Com isso quero frisar que a paralisação e inércia na fase administrativa, **seja no âmbito do TCU, seja antes, no âmbito do próprio órgão**, é que conduz à ocorrência de prescrição (quinquenal ou intercorrente e trienal).

23. Na espécie, como informado pelo próprio TCU, **verificou-se, antes da instauração de tomada de contas especial, paralisação do processo administrativo por mais de 3 (três) anos**, incidindo a prescrição intercorrente e trienal regradada pelo art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873, de 1999. Com efeito, no documento acostado no e-doc. 128, o TCU prestou as seguintes informações sobre o andamento do processo administrativo que resultou na instauração da Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4, decorrente da Auditoria nº 018.770/2014-2:

*“85. Observa-se que não transcorreu o prazo quinquenal entre quaisquer desses intervalos de tempo. Logo, merece ser rechaçada, no caso concreto, a arguida prescrição da pretensão punitiva.*

<i>Data</i>	<i>Ato</i>	<i>Descrição</i>	<i>Doc.</i>
-------------	------------	------------------	-------------

29/10/2014	Relatório Completo de Fiscalização 473/2014	Consolidados da fiscalização	Termo inicial da prescrição	1
13/11/2014	Despacho MinistroRelator Weder de Oliveira	Determinativa do Consórcio responsável pelas obras	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	2
24/11/2014	Ofício 0716/2014-TCU/SecobUrban	Oitiva da ---SC Construções e Engenharia Ltda	art. 2º, inciso I, da Lei 9.873/1999	3
18/12/2014	Ofício 822/2014-TCU-SecobUrban	Prorroga prazo, a pedido da --, para resposta à oitiva	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	4
08/11/2016	Ofício 563/2016-TCU-SeinfraAeroTelecom	Diligência à Infraero para saneamento dos autos	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	5
22/04/2020	Ofício 16329/2020-Seproc	Diligência à Infraero para saneamento dos autos	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	6
29/09/2020	Ofício 53570/2020-Seproc	Diligência à Infraero para saneamento dos autos	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	7
06/10/2021	Acórdão 2.449/2021-TCU-Plenário	Converte processo de fiscalização em TCE, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	
11/02/2022	Ofício 5318/2022-Seproc	Diligência à Infraero para saneamento dos autos	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	8
24/06/2022	Instrução da Unidade Técnica do TCU	Proposta de citação dos responsáveis	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	9
09/01/2023	Despacho MinistroRelator Weder de Oliveira	Determina a citação dos responsáveis	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	10

24. Do teor dessas informações, fornecidas, friso, pelo próprio TCU, se observa ter ocorrido um intervalo superior a 3 (três) anos em que

o procedimento administrativo em tramitação no TCU ficou paralisado, sem que nenhum impulso ao processo tenha sido dado pela Corte de Contas. Foi no seguinte lapso temporal:

08/11/2016	Ofício 563/2016-TCU- SeinfraAeroTelecom	Diligência à Infraero para saneamento dos autos	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	5
22/04/2020	Ofício 16329/2020- Seproc	Diligência à Infraero para saneamento dos autos	art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999	6

25. Presente esse panorama fático-processual, a conclusão é nosentido de que a Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4, decorrente da Auditoria nº 018.770/2014-2, foi atingida pela **prescrição intercorrente** disciplinada pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, o qual taxativamente dispõe que *“incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”*.

26. Diante desse quadro de prescrição intercorrente, não subsistemas deliberações do TCU e que resultaram na instauração da Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4, sendo o caso, pois, **de concessão da segurança reclamada pelas impetrantes**.

### Dispositivo

27. Ante o exposto, **extingo o processo com resolução do mérito**, nos termos do art. 487, inc. I, do CPC, e **concedo a segurança para**, com fundamento no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, **reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente no processo administrativo que tramitou no TCU e que resultou na instauração da Tomada de Contas Especial nº 043.055/2021-4, determinando, por consequência, o seu arquivamento em relação às impetrantes**.

28. Custas na forma da lei. Sem honorários advocatícios, nos termos do enunciado nº 512 da Súmula desta Corte e do art. 25 da Lei nº 12.016, de 2009.

**Publique-se e intímese.**

Brasília, 4 de junho de 2024.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator