

Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica

CARLOS MAURÍCIO LOCIKS DE ARAÚJO

Resumo: Este artigo analisa aspectos relacionados à ausência de normas de prescrição na atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), lacuna que permite que o órgão restrinja direitos ou imponha sanções ao jurisdicionados. Sob a premissa de a prescrição ser amplamente aplicada no Direito Administrativo, identificam-se formas alternativas para superar essa lacuna, partindo-se de convergências doutrinárias e da própria jurisprudência do Tribunal. Entre as soluções, destacam-se: o arquivamento de processos para reparação de danos ao erário causados por fatos ocorridos há dez anos ou mais; e o uso da analogia com normas de Direito Administrativo para aplicar o prazo prescricional mais comum. Tais premissas apontam para o uso da analogia para justificar a prescrição em processos de atos sujeitos a registro. Verifica-se que a jurisprudência do TCU revela certa resistência em aplicar a segurança jurídica, o que sugere a necessidade da criação de normas próprias de prescrição para o TCU.

Palavras-chave: Prescrição. Segurança jurídica. Tribunal de Contas da União. TCU. Direito Administrativo.

1. Introdução

Questão tormentosa quando se fala de segurança jurídica no âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) é a ausência de normas de prescrição em favor dos jurisdicionados. Tal peculiaridade manifesta-se, principalmente, sob três aspectos, que, embora sejam aqui analisados com enfoque na atuação da Corte Federal de Contas, estão

Recebido em 30/1/15
Aprovado em 13/4/15

presentes também, de modo geral, nas demais cortes de contas do País, haja vista a diretriz de simetria definida no art. 75 da Constituição Federal. São eles:

a) a imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado em face dos agentes causadores de dano ao Erário mediante atos ilícitos (§ 5º do art. 37 da Constituição Federal e Súmula-TCU 282)¹;

b) inexistência de normas expressas de prescrição sobre a pretensão punitiva do Tribunal de Contas (julgamento pela irregularidade de contas, multas e demais sanções previstas em lei);

c) ausência de normas expressas de prazo prescricional ou decadencial para a análise dos atos sujeitos a registro (admissões, aposentadorias e pensões).

É largamente consabido que a prescrição é um dos principais institutos jurídicos mais valiosos para a concretização do princípio da segurança jurídica. Rudolf Von Ihering, ao defender a importância da realização prática do direito, rememora o conceito do *dessuetudo*² romano, para sustentar a perda de direitos concretos como resultado do não uso prolongado (IHERING, 1999, p. 44). Celso Antônio Bandeira de Mello, enfeixando as convergências doutrinárias sobre o tema, assinala que prescrição – e também a decadência – são institutos voltados à proteção da estabilidade e da segurança jurídica (MELLO, 2013).

¹“§ 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” (BRASIL, 1988). “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis” (BRASIL, 2012b).

²Embora o *dessuetudo* não seja acolhido no Direito brasileiro, há casos de normas que caem em desuso por força dos costumes, sendo por isso revogadas formalmente em momento posterior, a exemplo dos crimes de sedução e adultério, que, após anos de rejeição pelos costumes, deixaram de existir por força da Lei nº 11.106/2005.

Uma das razões para essa estabilização é que a persistência no tempo de uma determinada situação, sem alterações, sedimenta nas pessoas a expectativa de sua continuidade. E tal expectativa, embora não se apoie em uma certeza positiva, induz um estado de conforto espiritual, de acomodação, no ser que vivencia a situação fática temporalmente consolidada. Faz com que o indivíduo deixe de antever a possibilidade de mudança do *status* jurídico que se estabilizou no tempo. No outro polo da relação jurídica, o sujeito legitimado a alterar esse *status* (mediante uma ação judicial ou administrativa) não deve quedar-se inerte, por tempo indefinido, sob pena de perder o direito de agir. É o que se traduz na clássica parêmia latina de que o direito não socorre os que dormem – *dormientibus non succurrit ius* (XAVIER, 1997). É nesse aspecto que o instituto da prescrição se radica na segurança jurídica.

Nessa linha, a prescrição apresenta-se em quase todas as relações jurídicas entre o Estado brasileiro e as pessoas (físicas e jurídicas), compreendendo as esferas fiscal, penal, cível e administrativa³. Essa proteção normativa, a expressar-se quase como regra geral, impede que as pessoas sofram ações coercitivas, punitivas ou de cobranças extemporâneas tentadas pelo Estado.

Não obstante, a ação de controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União, de forma muito peculiar – e estranha à segurança jurídica –, não é contemplada por nenhuma

³Citam-se, como exemplos, os prazos de prescrição estabelecidos no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), no Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940), na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e na Lei nº 9.873/1999 (fixa o prazo de cinco anos para a prescrição da ação punitiva, no exercício do poder de polícia, por infrações administrativas); no caso da decadência, a Lei nº 9.784/1999 (que regula o processo administrativo federal) define que decai em cinco anos o direito de revisão de ofício dos atos administrativos (descrito no subitem 2.3 do Capítulo 2).

norma específica nesse sentido. Há uma assimetria normativa nesse aspecto, elevando os poderes de controle externo, no que tange à prescrição, a um patô superior ao poder de sanção do Estado em face de ilícitos criminais, tributários, administrativos e civis.

Tal desequilíbrio normativo parece mais evidente quando se considera que o Decreto nº 20.910/1932⁴ impõe ao particular a prescrição quinquenal do direito de ação de cobrança contra a Fazenda Pública, prazo que tem sido aplicado também ao Estado com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que, nesse ponto, se apoia no princípio da simetria⁵. Contudo, essa regra não tem alcançado os processos de controle externo – cujos débitos decorrem de atos ilícitos –, em face da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal – e seguida pelo TCU – ao disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal, comentado mais adiante.

Quanto ao poder de aplicar multas e outras sanções decorrentes de ilicitudes administrativas, não há normas específicas de prescrição dirigidas ao TCU, o mesmo ocorrendo em relação à competência do Tribunal de Contas⁶ para negar registro a atos de aposentadorias, reformas e pensões.

Em que medida o TCU busca conciliar essa estranha peculiaridade do controle externo com o cânon da segurança jurídica? Essa a pergunta que se busca responder nas próximas linhas.

2. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento por prejuízos ao Erário decorrentes de atos ilícitos

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mandado de segurança MS 26.210-DF, em 4/9/2008, considerou a taxatividade da parte final do texto do § 5º do art. 37 da Constituição Federal para declarar imprescritível o direito de cobrança, pelo Estado, dos prejuízos a ele causados em virtude de atos ilícitos (BRASIL, 2008b).

Eis o que dispõe o referido dispositivo: “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, ser-

⁴“Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem” (BRASIL, 1932).

⁵REsp 1284645/RS (DJE 10/2/2012), entre muitos outros precedentes.

⁶Embora haja dezenas de tribunais de contas no Brasil, o uso eventual, na presente dissertação, dos termos “Tribunal de Contas” ou simplesmente “Tribunal”, com iniciais maiúsculas, refere-se ao Tribunal de Contas da União.

vidor ou não, que causem prejuízos ao erário, *ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*” (BRASIL, 2008b, grifo do autor).

Para fundamentar tal conclusão, o Ministro Ricardo Lewandowski adotou expressamente a interpretação dada ao mencionado dispositivo constitucional por José Afonso da Silva, nos termos do seguinte escólio citado no voto condutor do referido MS 26.210-DF⁷:

“A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral do direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim e especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providências à sua apuração e à responsabilidade do agente, a sua inércia gera a perda de o seu *ius persequendi*. E o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: [...]. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus nno succurrit ius*)” (BRASIL, 2008b).⁸

Interessante notar que, embora o constitucionalista citado pelo Ministro Lewandowski tenha abraçado a interpretação literal da ressalva contida na parte final do §5º do art. 37 da Constituição Federal, o referido doutrinador conclui a análise dessa questão, pontuando que isso representou um “prêmio” para a “Administração inerte”, o que denota um laivo de desaprovação à opção feita pelo constituinte ao criar tal ressalva. Isso está escrito na última frase da parte original do segmento acima reproduzido, não incorporada à citação feita pelo Ministro Lewandowski: “Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada” (SILVA, 2009, p. 673).

⁷Tratou-se de mandado de segurança impetrado contra o Acórdão 2.967/2005-TCU (BRASIL, 2005), em que o Tribunal de Contas da União julgou irregulares as contas especiais de ex-bolsista de doutorado do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), que, embora tenha concluído o doutoramento, não retornou ao País para aplicar seus conhecimentos, condição exigida na concessão da bolsa. A responsável foi condenada a restituir, atualizado monetariamente e acrescido de juros, o valor histórico de R\$ 167.021,15, recebido em 18/9/2001. A alegação da impetrante que motivou a discussão sobre a imprescritibilidade do débito foi de que incidiria, na espécie, a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/1932 (comentado neste capítulo). Entre as outras razões que fundamentaram a denegação da segurança sobressaiu o fato de que a então bolsista sabia antecipadamente da obrigação de retornar ao País (o que afastaria a boa-fé).

⁸Trecho de citação de José Afonso da Silva contido no voto do Ministro Ricardo Lewandowski. Excluiu-se a transcrição do § 5º do art. 37 da Constituição, já reproduzido no parágrafo anterior.

Contra essa tese votou apenas o Ministro Marco Aurélio, que, fazendo preponderar o princípio da segurança jurídica, interpretou a ressalva constitucional no sentido de que ela apenas remeteria à legislação já existente sobre o tema, recepcionada pela Constituição de 1988. Tal dicção foi assim exarada pelo Ministro Marco Aurélio:

“A ressalva remete à legislação existente e recepcionada pela Carta de 1988; a ressalva remete à disposição segundo a qual prescrevem as ações, a partir do nascimento destas, em cinco anos, quando se trata – repito – de dívida passiva[⁹] da Fazenda. E isso homenageia a almejada segurança jurídica: a cicatrização de situações pela passagem do tempo” (BRASIL, 2008b).

A exegese vencedora no STF foi acolhida pelo TCU, que a converteu na Súmula 282, publicada em 20/8/2012. O enunciado assim dispõe: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Conquanto a matéria tenha sido sumulada pelo TCU somente em 2012, os precedentes que a embasaram remontam a novembro de 2008¹⁰; ou seja, depois do julgamento do precitado MS 26.210-DF, o TCU já começou a alinhar-se ao Pretório Excelso.

⁹Embora essa referência às dívidas “passivas” da Fazenda Pública não tenha sido esclarecida nesse voto do Ministro Marco Aurélio, tudo indica que ele quis fazer referência ao prazo de prescrição quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, que, conquanto se refira, em seu texto, apenas às dívidas passivas da Fazenda, tem sido estendido pela jurisprudência também às dívidas ativas, ou seja, aquelas cobradas pela Fazenda. Essa dicção baseia-se no princípio da simetria, que veda o tratamento diferenciado, a favor do Estado, que adviria da interpretação literal desse decreto.

¹⁰Primeiro precedente utilizado para a Súmula 282 (BRASIL, 2012b): Acórdão 2.709/2008. Esse foi o acórdão que uniformizou a jurisprudência do Tribunal sobre o tema, ao abraçar a tese vencedora no MS 26.210-DF.

Interessante pontuar que a leitura da questão feita pelo Supremo Tribunal Federal parece coincidir com a *mens legislatoris* que norteou a elaboração da Carta de 1988. De acordo com estudo coordenado por André de Carvalho Ramos (2011), os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que culminaram com a Carta de 1988 chegaram a apreciar, no ponto em comento, um substitutivo que continha, entre outras disposições, a seguinte: “§ 2º São imprescritíveis os ilícitos dos quais resultar prejuízo ao erário”. O referido estudo assinala que essa redação só não foi acolhida expressamente porque a comissão responsável por sua análise teria optado por um texto mais conciso, sendo suficiente, nesse caso, a ressalva contida na parte final do multicitado § 5º do art. 37 da Lei Maior (RAMOS, 2011, p. 16-17).

Embora esse entendimento seja acolhido pela grande maioria dos doutrinadores, há vozes contrárias. Conforme o citado estudo coordenado por André de Carvalho Ramos, opinam contra a imprescritibilidade (a favor da prescrição): Ada Pellegrini Grinover, Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho, Clito Fornaciari Júnior, Elody Nassar, Marcelo Colombelli Mezzomo.

De modo geral, esses autores apoiam suas conclusões na ligação do princípio da segurança jurídica com o Estado de Direito, pontuando que, sob tal premissa, a imprescritibilidade só seria admitida nos casos em que isso ficasse claramente expresso no texto constitucional – por exemplo, mediante o uso da palavra “imprescritíveis” ou termo equivalente –, o que não se verificaria na hipótese em foco.

A reforçar o coro dos que não acolhem a tese do STF pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos ao Erário decorrentes de ilícitos, Celso Antônio Bandeira de Mello revela sua mudança de posição quanto ao tema, passando a defender a tese da prescri-

ção. Esse giro de entendimento, segundo o autor, foi motivado por um argumento de Emerson Gabardo, baseado no fato de que a imprescritibilidade, em casos da espécie, implicaria, com o avançar do tempo em relação aos fatos geradores do dano ao Erário, um prejuízo ou mesmo uma eliminação do direito de defesa. Tal questão é analisada no próximo subtítulo.

Por outro lado, o mencionado estudo coordenado por André de Carvalho Ramos anota quinze autores que seriam alinhados com a tese majoritária da imprescritibilidade¹¹.

Outro aspecto digno de nota é que, antes do julgamento do MS 26.210-DF, a jurisprudência do TCU oscilava entre as teses da imprescritibilidade e da prescrição baseada na regra geral do Código Civil¹², sendo esta última a então corrente majoritária.

Durante a vigência do antigo Código Civil, a tese da prescritibilidade adotava o prazo vintenário¹³. Com a vigência do novo estatuto, materializado na Lei nº 10.406/2002 (que começou a vigorar a partir de 11/1/2003), esse entendimento passou a considerar o prazo de dez anos¹⁴.

Como visto, após o referido pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, o TCU alinhou firmemente sua jurisprudência com a tese da imprescritibilidade, o que culminou com a anotada Súmula 282.

O precedente assentado pelo MS 26.910-DF foi seguido também no âmbito do Supremo Tribunal Federal, contando-se várias decisões nesse sentido¹⁵.

Não obstante, a questão voltou à tona mais recentemente no STF. A despeito da posição vencedora no julgamento do MS 26.910-DF e das decisões que a seguiram, encontra-se pendente de julgamento no Supre-

¹¹ José Afonso da Silva, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Sérgio Monteiro Medeiros, Wallace Paiva Martins Júnior, Marcelo Figueiredo, José Adércio Leite Sampaio, José Jairo Gomes, Edilson Pereira Nobre Junior, Waldo Fazzio Junior, Diógenes Gasparini, Celso Bastos, Alexandre de Moraes, Êmerson Garcia, Rogério Pacheco Alves e Fábio Medina Osório. Embora o estudo também arrole Celso Antônio Bandeira de Mello entre os defensores da imprescritibilidade, esse autor reviu sua posição, conforme anotado (RAMOS, 2011).

¹² Ac. 78/2005-Plenário, Ac. 78/2005-Plenário, Ac. 486/2001-2ª Câmara, Ac. 08/1997-2ª Câmara, Ac. 11/1998- 2ª Câmara, Ac. 486/2001-2ª Câmara e Ac. 743/2003-1ª Câmara, entre outros.

¹³ Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em vinte anos, as reais em dez, entre presentes e entre ausentes, em quinze, contados da data em que poderiam ter sido propostas" (Lei nº 3.071/1916, com redação dada pela Lei nº 2.437/1955).

¹⁴ Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor." (Lei nº 10.406/2002).

¹⁵ RE 578.428/RS-AgR, Segunda Turma, Relator: Ministro Ayres Britto, DJe 14/11/2011; RE 646.741/RS-AgR, Segunda Turma, Relator: Ministro Gilmar Mendes, DJe 22/10/2012; AI 712.435/SP-AgR, Primeira Turma, Relatora: Ministra Rosa Weber, DJe 12/4/2012; AI 819135 AgR/SP, Primeira Turma, Relator: Ministro Luiz Fux, DJe 19/8/2013.

mo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário 669.069/MG, que trata da mesma questão, reconhecida como de repercussão geral pelo Tribunal Pleno¹⁶. A natureza ainda controversa da matéria foi assim resumida pelo relator, o Ministro Teori Zavascki:

“4. A questão transcende os limites subjetivos da causa, havendo, no plano doutrinário e jurisprudencial, acirrada divergência de entendimentos, fundamentados, basicamente, em três linhas interpretativas: (a) a imprescritibilidade aludida no dispositivo constitucional alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário; (b) a *imprescritibilidade alcança apenas as ações por danos ao erário decorrentes de ilícito penal ou de improbidade administrativa*; (c) o dispositivo não contém norma apta a consagrar imprescritibilidade alguma. É manifesta, assim, a relevância e a transcendência dessa questão constitucional”¹⁷ (BRASIL, 2013b, grifo nosso).

3. Proteção ao direito de ampla defesa – solução alternativa à imprescritibilidade

Não obstante a tese predominante da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao Erário, a jurisprudência do TCU – antes mesmo da consolidação do citado entendimento – já privilegiava, em certa medida, o princípio da segurança jurídica nos casos de tomadas de contas especiais motivadas por fatos ocorridos há mais de dez anos.

A solução encontrada foi interessante, porquanto o Tribunal de Contas não invocou apenas a segurança jurídica para assim decidir, mas também a garantia constitucional de ampla defesa, inserta no art. 5º, inciso LV¹⁸, da Lei Maior, para considerar que, passados dez anos ou mais dos fatos geradores de uma tomada de contas especial¹⁹, o exercício da

¹⁶“EMENTA: ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO. AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.” Repercussão geral reconhecida mediante acórdão de 2/8/2013, proferido no RE 669.069/MG (BRASIL, 2013b).

¹⁷Trecho da fundamentação adotada pelo Ministro Teori Zavascki no acórdão que declarou a repercussão geral no RE 669.069/MG.

¹⁸“LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988).

¹⁹A tomada de contas especial é um processo específico dos tribunais de contas, sendo assim definido nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU): “Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário,

ampla defesa pelo responsável fica comprometido, em virtude da dificuldade em obter ou recuperar os documentos probatórios necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos públicos questionados.

Essa inteligência foi incorporada às normas internas do Tribunal de Contas da União por meio da Instrução Normativa TCU 56/2007, sucedida pela IN-TCU 71/2012, que, no ponto em questão, assim dispõe:

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

[...]

II – houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente” (BRASIL, 2012c).

O Ministro Ubiratan Aguiar, ao relatar o Acórdão 2.647/2007-TCU-Plenário, que aprovou a versão original da norma em destaque, assim pontuou a relevância da segurança jurídica ao ponto em questão:

“47. Por considerar este assunto de suma importância, resolvi incluir esta previsão no projeto substitutivo que apresentei, por entender que representa medida de eficiência e de estrita observância ao princípio da segurança jurídica, estatuído na Constituição Federal, com o fito de preservar, estabilizar e harmonizar as relações sociais e jurídicas constituídas no ‘seio estatal’” (BRASIL, 2007).

No que tange à proteção do direito de ampla defesa, o Relator apoiou-se em precedentes do próprio TCU para incluir esse objetivo entre os fundamentos da aludida norma, quando assim afirmou: “Essa ocorrência [decorso de dez anos ou mais] tem levado o Tribunal a considerar iliquidáveis as contas dos responsáveis, ordenando seu trancamento, em razão do óbice intransponível ao exercício do contraditório e da ampla defesa”²⁰ (BRASIL, 2007).

Embora essa norma interna não obrigue – mas apenas autorize – a dispensa da instauração da TCE na hipótese em comento, a jurisprudência do TCU tem convergido para uma adoção mais generalizada desse procedimento, com algumas exceções²¹. E, nesse sentido, vale

a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”.

²⁰ Nesse sentido: Ac. 2.750/2005, 711/2006, 716/2006 e 1.425/2006, da 1ª Câmara; Ac. 1.849/2005, 2.105/2005, 462/2006, 637/2006 e 64/2007, da 2ª Câmara.

²¹ Pelo arquivamento da TCE: Acórdão 938/2012 – 2ª Câmara; Acórdão 1.080/2012 – 2ª Câmara; Acórdão 4.776/2013 – 2ª Câmara; e outros. Precedente contrário ao arquivamento

anotar que, na mesma assentada em que aprovou a IN TCU 56/2007, o Tribunal de Contas estendeu a recém-criada norma a todos os processos abertos que se enquadrassem na hipótese descrita²².

De fato, não há como desvincular da ideia de segurança jurídica o longo intervalo de tempo que orienta esse dispositivo (dez anos). Trata-se, aqui, da dimensão de expectativa ou de previsibilidade – elemento nuclear da segurança jurídica – quanto aos efeitos jurídicos das condutas do gestor público, notadamente no que tange à atuação dos órgãos de controle.

Segundo se extrai da experiência comum²³, é alta a probabilidade de que, passados dez anos dos fatos geradores, o agente público não possua mais os documentos necessários ao exercício de sua defesa nem tenha os meios necessários para produzi-los. E por que isso ocorre? Por certo, não é razoável exigir que uma pessoa mantenha consigo, em boa ordem, por mais de dez anos, todos os documentos alusivos a determinado período de gestão pública, na expectativa de que um dia, talvez,

mento: Acórdão 4.210/2014 – 2ª Câmara (nesse precedente, embora se tratasse da hipótese autorizativa do arquivamento, o Tribunal considerou que, no curso do processo, foram identificados vários documentos que demonstravam a possibilidade de exercício do direito de defesa).

²² “9.2. autorizar, desde logo, o arquivamento dos processos de tomada de contas especial em andamento no âmbito do Tribunal, cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), ou que tenha transcorrido dez anos desde o fato gerador, observado o disposto no art. 5º, § 5º, da Instrução Normativa referida no subitem anterior, em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis;” (BRASIL, 2007).

²³ Trata-se, aqui, do conceito emprestado do art. 335 da Lei nº 5.869/1973 (Código de Processo Civil): “Art. 335. Em falta de normas jurídicas particulares, o juiz aplicará as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e ainda as regras da experiência técnica, ressalvado, quanto a esta, o exame pericial”. Segundo Nelson Palaiá, “As máximas de experiência são resultantes de observações de um indivíduo sobre vários fatos que tiveram a mesma relação de causa e efeito” (PALAIA, 2006, p. 1).

algum órgão de controle venha a solicitá-los. Nem há garantia de que as repartições públicas mantenham todas essas peças por período tão longo.

Tal comportamento justifica-se porque o decurso de dez anos ou mais sem que os órgãos de controle suscitem dúvidas sobre a regularidade de determinada gestão produz uma justa expectativa nos responsáveis de que seus atos estão regulares.

Esse é o vínculo entre o decurso do tempo e a segurança jurídica nos casos da espécie, ou seja, a expectativa, a previsão, a quase certeza, de que os documentos não serão mais necessários.

Conforme antecipado no subtítulo anterior, análise muito parecida é apresentada por Emerson Gabardo, o que gerou, inclusive, a mudança da posição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o tema. Nas palavras deste último, seu giro de entendimento decorreu precisamente do argumento de Emerson Gabardo, exposto em congresso havido em 2009, no sentido de que a imprescritibilidade consagraria a “minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo” (MELLO, 2013, p. 1081). E assim arremata: “Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa”.

A par disso, as próprias normas administrativas que regem as prestações de contas dos dinheiros públicos geralmente definem períodos para a manutenção dos documentos probatórios. Exemplo disso é o prazo de dez anos fixado na Portaria Conjunta 127/2008 – dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; e do Controle e

da Transparência (a que se vincula a Controladoria-Geral da União) – para a guarda dos documentos comprobatórios da execução de convênios e termos de parceria com recursos federais²⁴. Isso reforça a tese da prescritibilidade no caso em comento.

Ainda nesse passo, Bandeira de Mello considera que a interpretação compatível com a segurança jurídica e o direito de defesa que se pode extrair da parte final do § 5º do art. 37 da Lei Maior é que o prazo de prescrição para as ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos geradores de dano ao Erário deve ser distinto daquele definido para a apenação da conduta, ou seja, do ilícito propriamente dito (MELLO, 2013, p. 1081). Como se vê, é a mesma dicção sustentada por parte dos autores que dissentem da tese abraçada pelo STF e pelo TCU, conforme anotado no subtítulo anterior.

Mello (2013) considera, assim, que os prazos aplicáveis aos casos de dano ao Erário devem ser os mesmos para a anulação dos atos viciados, ou seja, cinco anos. Isso quando houver boa-fé. Já no caso de má-fé, o autor propõe o prazo geral do Código Civil, de dez anos.

A associação do direito de defesa com o instituto da prescrição e a segurança jurídica também foi consignada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao relatar o Acórdão 1.803/2010-TCU-Plenário, quando assinalou em seu voto que “o prazo prescricional visa proporcionar a segurança das relações jurídicas e, inclusive, permitir o amplo exercício do direito de defesa” (BRASIL, 2010b).

4. Ausência de norma expressa sobre prescrição da pretensão punitiva do TCU

O segundo ponto a analisar, no que tange ao tema tratado neste capítulo, é a inexistência de normas expressas sobre prazos de prescrição para o exercício dos poderes de sanção pelo TCU. Em vista disso, o Tribunal de Contas pode, por exemplo, aplicar multas a gestores públicos em virtude de atos ocorridos há dez, quinze anos ou mais.

Antes de prosseguir, convém lembrar que os poderes de sanção do TCU podem expressar-se por meio das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), da pena de inabilitação temporária (de cinco a oito anos) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, defi-

²⁴“Art. 3º [...] § 3º O conveniente ou contratado deverá manter os documentos relacionados ao convênio e contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas [pelo órgão concedente, não pelo TCU]” (BRASIL, 2008).

nida no art. 60 da mesma lei, e da declaração de “inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”, conforme art. 46 da LOTCU.

Em que pese o entendimento contido na IN-TCU 71/2012, quanto à dispensa de TCEs geradas por fatos acontecidos há dez anos ou mais, em respeito à segurança jurídica e ao direito de ampla defesa, essa dicção não tem sido aplicada pelo Tribunal de Contas aos atos irregulares passíveis apenas de multas ou outras sanções, ou seja, que não tenham produzido dano ao Erário.

A matéria tem sido objeto de acirrados debates na Corte de Contas, principalmente em virtude da existência de diversos diplomas legais que, embora não dirigidos ao controle externo, convergem para a utilização do prazo prescricional (ou decadencial²⁵) de cinco anos nas relações jurídicas entre o poder público e seus jurisdicionados²⁶.

As discussões jurisprudenciais sobre o tema frequentemente tangenciam a possibilidade da aplicação analógica, aos processos do TCU, da prescrição quinquenal prevista no art. 1º da Lei nº 9.873/1999²⁷ (dispõe sobre prazo

de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal).

Contudo, um dos argumentos adotados pelo TCU para rejeitar essa tese é que tal lei refere-se apenas ao exercício do poder de polícia, hipótese que não se aplicaria aos processos de controle externo. Essa dicção foi claramente assentada no Acórdão 71/2000-TCU-Plenário, cujo voto condutor, do Ministro Bento José Bugarin, expôs os seguintes fundamentos:

“Mais recentemente, a Lei nº 9.873, de 23/11/99, estabeleceu o prazo de cinco anos para a prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, no exercício de poder de polícia.

O Analista, invocando as lições proferidas por renomados doutrinadores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 5ª ed., Editora Atlas), destaca que ‘o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados. A administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia, ...que é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.’

Assim, as prerrogativas judicantes atribuídas a esta Corte não têm como fundamento o exercício do poder de polícia, mas sim o exercício de atividades de controle externo, de previsão constitucional” (BRASIL, 2000).

Embora esse aresto seja de 2000, a dicção nele abraçada ecoou na jurisprudência do Tribunal de Contas nos anos seguintes, sendo replicada, por exemplo, no Acórdão 1.214/2010-TCU-Plenário, cujo voto condutor afastou expressamente dos processos de controle externo a prescrição advinda do poder de polícia definida na Lei nº 9.873/1999.

²⁵No caso do art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

²⁶Adota-se, aqui, o conceito amplo de *jurisdicionado*, estendido para além das pessoas sujeitas à atuação do Poder Judiciário, ou seja, a todos sujeitos ao campo de atuação dos órgãos de fiscalização e controle, incluindo as autoridades fazendárias, as agências reguladoras e demais autoridades administrativas com poder de sanção sobre as pessoas sob seu arco de competências. No caso do TCU, embora não se trate de órgão judiciário, mas administrativo, a sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992) utiliza expressamente o termo “jurisdição” em várias passagens, com destaque para o seu art 4º: “O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência” (BRASIL, 1992).

²⁷“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado” (BRASIL, 1999b).

Em linha semelhante, porém com argumentos de mais amplo alcance, a fundamentação do Acórdão 1.083/2011-TCU-Plenário afastou dos processos de controle externo não apenas a incidência do prazo prescricional da Lei 9.873/1999, como também daqueles fixados em outros diplomas legais que, em tese, poderiam ser invocados por analogia para suprir a lacuna em estudo. Isso é ilustrado na seguinte passagem do voto então apresentado pelo Ministro José Múcio Monteiro, relator do feito:

“31. Ao contrário do que alega o recorrente, a jurisprudência do Tribunal não adota o prazo prescricional de cinco anos para extinguir sua pretensão punitiva. A prescrição quinquenal, prevista na Lei 9.873/1999, que regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal, não atinge a atividade judicante desta Corte, cujo fundamento legal tem escopo no exercício do controle externo, constitucionalmente previsto, e não no exercício do poder de polícia.

32. Ademais, também não se aplica ao processo do TCU o prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei 9.784/99, tendo em vista que esta lei não tem aplicação obrigatória no âmbito do Tribunal, que tem seus processos regulados pela Lei 8.443/92, como já decidido pela Corte de Contas quando do Acórdão 2.611/2007-Plenário.

33. Em adição, conforme entendimento adotado no voto condutor do Acórdão 874/2007-Primeira Câmara, o Decreto 20.910/32 não se aplica ao processo do TCU, tendo em vista que é aplicado exclusivamente às dívidas passivas da União e, no presente caso, este ente público figura no polo ativo da relação jurídica” (BRASIL, 2011).

Por outro lado, em outros julgados o Tribunal de Contas chegou a admitir à sua pretensão punitiva a aplicação analógica do prazo

prescricional geral de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil²⁸.

Contudo, até a conclusão deste trabalho, o TCU ainda não conseguira pacificar a matéria²⁹.

A questão chegou a ser objeto de processo específico, referente a representação administrativa formulada pela Consultoria Jurídica do TCU, em que propôs ao Tribunal que passasse a adotar prazo de prescrição para a aplicação de multas em seus processos. O Ministério Público junto ao TCU, representado no feito pelo então Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se no sentido de que o Tribunal adotasse o prazo de prescrição decenal previsto no Código Civil, na aplicação de penalidades no exercício do controle externo³⁰.

Entretanto, o Plenário do TCU acolheu o voto do relator, Ministro Benjamin Zymler, para não conhecer da representação, optando por prosseguir analisando, em cada caso concreto, a possibilidade de incidência de prescrição.

Em que pese esse desfecho, o Ministro Benjamin Zymler deixou assentes várias considerações reveladoras de sua posição sobre o tema, favorável à aplicação do prazo de prescrição quinquenal sobre a pretensão punitiva do Tribunal, em analogia com as normas legais de prescrição nas relações entre Estado e indivíduos. Em suas considerações, o Ministro Zymler anotou os seguintes dispositivos legais, todos convergentes para a prescrição quinquenal: art. 23, inciso II, da Lei nº 8.429/1992; art. 142, inciso I, da Lei nº 8.112/1990; art. 1º do Decreto nº

²⁸ Ac. 771/2010-Plenário, Ac. 1.803/2010-Plenário, Ac. 474/2011-Plenário e Ac. 330/2007-1ª Câmara, entre outros.

²⁹ Ac. 1.463/2013-TCU-Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro).

³⁰ Relatório que integra o Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário (TC 021.540/2010-1; relator: Ministro Benjamin Zymler).

20.910/1932; art. 174 do Código Tributário Nacional; art. 1º da Lei nº 9.873/1999; art. 1º da Lei nº 6.838/1980; e art. 46 da Lei nº 12.529/2011. Não obstante, o mencionado relator concluiu que os casos futuros deveriam continuar a ser apreciados “segundo a visão particular de cada Relator em cada situação concreta examinada” (BRASIL, 2013b). Entende-se, contudo, que essa escolha implica riscos à segurança jurídica dos jurisdicionados, na medida em que permite, em tese, o surgimento de decisões díspares sobre o tema, em colisão com os requisitos de certeza do direito e previsibilidade das decisões, ambos inerentes à segurança jurídica.

No plano doutrinário, a analogia com as normas típicas do Direito Administrativo, convergentes para a prescrição quinquenal, encontra apoio nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, que, inclusive, foram invocadas pelo Ministro Benjamin Zymler no voto referido. Sobre essa específica questão, Bandeira de Mello, ao enfrentar o tema das pretensões da Administração contra os administrados, anota não haver regra alguma a fixar um prazo prescricional geral para ações judiciais do Poder Público em face dos administrados, o que atrairia a analogia com outras normas legais. E tal analogia, prossegue o autor, não poderia dar-se com as regras do Direito Civil, mas sim com as do Direito Público. Veja-se a seguinte passagem:

“[...] parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, visto que, sendo as razões de Direito Público, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte” (MELLO, 2013, p. 1079).

Nesse diapasão, o citado administrativista também converge para a adoção analógica do

prazo quinquenal previsto na maioria das normas sobre prescrição nas relações entre Estado e particulares (e vice-versa), tendo por base os prazos definidos no Decreto nº 20.910/1932 e nas Leis nºs 4.717/1965, 9.873/1999 e 9.784/1999³¹. Sobre esse ponto, Bandeira de Mello assim conclui:

“Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações.

Isto posto, estamos em que, *faltando regra específica que disponha de modo diverso*, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé [...], o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles [os administrados] é, como regra, de cinco anos [...]” (MELLO, 2013, p. 1.080, grifo do autor).

Luís Roberto Barroso também defende o uso da analogia como forma de suprir lacunas na definição de prazos de prescrição no Direito Administrativo. Em artigo específico sobre prescrição administrativa (BARROSO, 2001), esse autor sustenta que o prazo prescricional de cinco anos já incidia sobre as multas aplicáveis pelo Banco Central do Brasil antes mesmo da publicação da Lei nº 9.873/1999, que, como visto, positivou esse prazo para as multas decorrentes do poder de polícia da Administração, hipótese em que se encaixa a atuação fis-

³¹ Decreto nº 20.910/1932 (dívidas passivas do Estado); Lei nº 4.717/1965 (ação popular); Lei nº 9.873/1999 (sanções decorrentes do poder de polícia), Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo).

calizadora do Banco Central, nos termos da Lei nº 4.131/1962³², que não definia prazos de prescrição.

Barroso apoia-se na doutrina de Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Diógenes Gasparini, bem como em precedentes jurisprudenciais e em critérios extraídos do direito comparado (França, Itália e sistema anglo-saxão), para concluir que o prazo prescricional da Lei nº 9.873/1999 foi meramente declaratório, pois, antes mesmo de sua edição, a prescrição quinquenal já constituía regra do Direito Administrativo brasileiro. Demonstra isso citando diversos diplomas legais nesse sentido, parte dos quais já anotados.

No caso do TCU, poder-se-ia indagar se o uso da analogia por um órgão de controle para autolimitar seu poderes seria consonante com os objetivos colimados em sua missão constitucional, que é o exercício do controle externo.

Entende-se que é afirmativa a resposta a essa questão. Isso porque a atuação do TCU – como de qualquer ente público – deve amoldar-se não apenas às leis que o regem, em sentido estrito, mas também ao universo de preceitos constitucionais, nele incluídos os princípios, entre os quais se revela, no caso presente, o da segurança jurídica.

O princípio da legalidade pressupõe a sujeição da Administração não apenas à lei em sentido estrito, mas a todos os princípios jurídicos a ela aplicáveis, razão por que os princípios da legalidade e da segurança jurídica não se opõem, mas se complementam (MELLO, 2013; SILVA, 2013; VALIM, 2010). Nessa linha, Couto e Silva assinala que, atualmente, existe “uma tendência irreprimível a considerar que a Administração Pública está vinculada antes ao Direito do que propriamente à lei” (SILVA, 2013, p. 12).

Isso posto, a ausência de norma específica sobre prescrição nos processos de controle externo não obsta o uso da analogia com normas teleologicamente próximas às características do controle externo para suprir a lacuna. Norberto Bobbio bem leciona que as lacunas não representam a falta de uma solução, “mas de uma ‘solução satisfatória’, ou, em outras palavras, não a falta de uma norma, mas a falta de uma *norma justa*, isto é, de uma norma que se desejaria que existisse, mas que não existe” (BOBBIO, 1999, p. 140).

A lição demonstra a possibilidade de otimizar-se o princípio da segurança jurídica nos processos de controle externo a partir da aplicação analógica de outras normas sobre prescrição ou decadência aplicáveis ao Estado, em favor das pessoas sujeitas a seus poderes de sanção. E,

³² Essa lei, entre outras disposições, define as hipóteses de multas administrativas aplicáveis pelo Banco Central em face de irregularidades em operações cambiais.

na hipótese em estudo, a analogia apoia-se em sólido propósito: a concretização do princípio da segurança jurídica nos processos de controle externo. Não é demais recordar que os princípios têm força normativa, conforme amplamente reconhecido pela doutrina, com destaque para o escólio de Friederich Müller, Ronald Dworkin, Robert Alexy, entre outros doutrinadores (BONAVIDES, 2003, p. 276-77).

Nesse compasso, registra-se que o prazo quinquenal para a prescrição da pretensão punitiva do TCU foi admitido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 894.539/PI, de 2009, quando, ao dar provimento parcial a recursos interpostos pela União e pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que admitira, em processo de tomada de contas especial do TCU, a prescrição das pretensões punitiva e de condenação em débito por dano ao Erário, o STJ acolheu a tese da prescrição quinquenal incidente sobre a aplicação de multas pelo TCU, e reafirmou a imprescritibilidade da imputação de débito por dano ao Erário. Tal entendimento é revelado na ementa desse acórdão:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. [...]

1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.

2. Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal.

[...]

4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário” (BRASIL, 2009).

Não obstante os argumentos aqui apresentados em favor da utilização, por analogia, de um prazo de prescrição à pretensão punitiva no âmbito do TCU, a matéria ainda não foi pacificada, embora continue sendo objeto de discussões incidentais em outros processos que se seguiram à aludida representação formulada pela Consultoria Jurídica do TCU.

Um dos exemplos atuais é o processo TC 011.101/2003-6, versando sobre tomada de contas especial, em que se discute, incidentalmente, a

possibilidade de aplicar-se, no caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva do TCU por fatos ocorridos entre sete e dez anos antes da primeira decisão do Tribunal que ordenou a audiência³³ dos responsáveis.

Posto em discussão mais de uma vez no Plenário do Tribunal, o processo foi objeto de diversos pedidos de vista, em função da ausência de consenso quanto à possibilidade de aplicar, por analogia, a prescrição sobre a pretensão do Tribunal de aplicar multas aos responsáveis. Nas discussões até aqui havidas, alguns ministros revelaram posições contrárias ao uso da prescrição, seja sob a alegação de imprescritibilidade, seja sob o argumento de que se trata de matéria sujeita a reserva legal. Outros sinalizam tendência favorável à prescrição, porém sem convergência quanto ao prazo a adotar: se dez ou cinco anos³⁴. Até a conclusão deste artigo, a matéria ainda não havia sido decidida em nenhum dos dois processos, mantendo-se a questão pendente de uniformização jurisprudencial.

5. Ausência de prazos prescricionais ou decadenciais aplicáveis aos atos sujeitos a registro (admissões, aposentadorias, reformas e pensões)

Provavelmente a lacuna normativa que impõe os mais graves prejuízos ao princípio da segurança jurídica seja aquela incidente sobre o poder de apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão pelo TCU, exercido com base na competência expressa no art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

Como recorte metodológico, o presente artigo analisa apenas os atos de aposentadoria e pensão, por representarem a maioria dos atos apreciados pelo Tribunal de Contas³⁵.

O rito de apreciação desses atos de pessoal³⁶ é, atualmente, definido na IN-TCU 55/2007. Segundo essa norma, após a publicação no Diário

³³ A figura formal da “audiência” nos processos de controle externo do TCU representa a intimação do responsável para apresentar defesa (“razões de justificativa”) diante de fatos que podem ensejar-lhe a aplicação com multa e outras sanções (ver art. 12 da Lei nº 8.443/1992).

³⁴ A situação desse processo pode ser verificada na página do TCU na Internet. Disponível: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>.

³⁵ Segundo a base de jurisprudência do TCU, disponível na Internet, no ano de 2013 foram proferidos 974 acórdãos referentes a irregularidades em atos de aposentadorias e pensões, e apenas 27 acórdãos relativos a irregularidades em atos de admissões e reformas militares. Fonte: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em 15/9/2014.

³⁶ A expressão “atos de pessoal” é aqui utilizada com forma generalizada para englobar todas as espécies de atos sujeitos a registro. Trata-se de uma expressão comumente

Oficial da União do ato de admissão, aposentadoria, reforma militar ou pensão, ele deve ser remetido ao respectivo órgão de controle interno que, após emitir parecer prévio sobre a sua legalidade, encaminha-o ao TCU, para fins de registro. Uma vez no Tribunal de Contas, o ato é apreciado inicialmente pela unidade técnica responsável (Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip), seguindo para pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU, para, enfim, chegar o processo concluso ao Relator, que o submete ao Colegiado.

Quando o TCU considera existir alguma ilegalidade na concessão, seja a ausência de algum requisito essencial à emissão do próprio ato³⁷, seja alguma incorreção no cálculo dos vencimentos ou dos proventos, o Tribunal, mediante acórdão, nega-lhe registro e, nos termos do art. 262 do seu Regimento Interno³⁸, fixa o prazo de quinze dias, a contar da ciência da deliberação, para que o gestor responsável interrompa os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade responsável omissa.

Embora a IN-TCU 55/2007 e suas normas precedentes estabeleçam prazos razoáveis para esse fluxo de análises³⁹, é relativamente frequente que esse iter processual consuma 5, 10, 15 anos até a disponibilização do ato ao TCU. A base de jurisprudência do TCU revela a existência de pelo menos 19 acórdãos, no período de 2012 a agosto de 2014, em que se questiona a legalidade de atos de aposentadoria ou pensão que geravam vantagens há mais de 10 anos à data de sua apreciação pelo Tribunal. Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU, incorporado ao voto do Ministro Valmir Campelo ao relatar o Acórdão 587/2011-TCU-Plenário, revela os tempos elevados entre a emissão dos atos e sua apreciação pelo Tribunal de Contas, com destaque para o período entre sua expedição e a remessa ao TCU, que, no caso das aposentadorias, gira em torno de 8 a 9 anos. Dessa forma, não é raro que um aposentado, após dez anos ou mais de inatividade, receba uma notificação administrativa para que reassuma seu cargo ou

utilizada em acórdãos do TCU. A base de jurisprudência do Tribunal informa a existência, apenas em 2014, de 61 acórdãos adotando essa expressão. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ListaDocumentos?qn=10&p=0>>. Acesso em 12 set. 2014.

³⁷ Exemplos comuns: admissão sem concurso público, insuficiência do tempo de contribuição previdenciária para implementar o direito à aposentadoria e não atendimento de condições legais para a percepção de pensão.

³⁸ Art. 262. Quando o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for considerado ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa” (BRASIL, 2003).

³⁹ Se contabilizados todos os prazos definidos na IN-TCU 55/2007 (arts. 7º, 11 e 12), o ato deveria ser disponibilizado ao TCU em um prazo de até 180 dias, podendo alcançar 300 dias, caso haja diligência do controle interno ao órgão de origem.

de que parte de seus proventos será reduzida, em virtude da impugnação de seu ato de concessão pelo TCU.

Tais informações revelam a dimensão do prejuízo à segurança jurídica produzido pela ausência de prazos prescricionais ou decadenciais no exercício da competência do TCU de apreciar os atos de pessoal para fins de registro.

No tocante aos atos administrativos ampliativos de direitos, incide, como regra geral, o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração possa anulá-los. Isso está disposto no art. 54 da Lei Geral do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999):

“Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato” (BRASIL, 1999a).

Contudo essa regra não tem alcançado a apreciação de atos sujeitos a registro no âmbito do TCU. Isso porque, apoiado em arestos do STF⁴⁰ – a reconhecer que o ato de aposentadoria é complexo e, por isso, somente se aperfeiçoa com o registro pela Corte de Contas –, o TCU convergiu sua jurisprudência no sentido de afastar o prazo decadencial da Lei nº 9.784/1999 dos processos de atos de pessoal

sujeitos a registro. Assim foi editada a Súmula-TCU 278:

“Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei nº 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente” (BRASIL, 2012a).

O conceito de ato complexo⁴¹ foi aplicado aos atos sujeitos a registro, sob o entendimento de que sua formação depende da participação de vários órgãos, sendo aperfeiçoados somente com registro pelo TCU, nos termos da Constituição Federal. Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal converge no sentido de que a decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não opera no *iter* entre a publicação do ato sujeito a registro e a sua apreciação colegiada pelo TCU. Somente a partir de então é que tal prazo começaria a fluir.

Essa possibilidade de revisão após o registro do ato está prevista no § 2º do art. 260 do Regimento Interno do TCU, que estabelece as seguintes condições:

“§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé” (BRASIL, 2003).

⁴⁰ RE 195.861 (Rel. Min. Marco Aurélio – 2ª Turma – Dj: 17/10/1997); MS 24.997-8 (Rel. Min. Eros Grau – Pleno – Dj: 1º/4/2005); MS 24.958-7 (Rel. Min. Marco Aurélio – Pleno – Dj: 1º/4/2005); MS 25.015-1 (Rel. Min. Eros Grau – Pleno – Dj: 1º/4/2005); MS 25.192 (Rel. Min. Eros Grau – Pleno – Dj: 6/5/2005); e outros.

⁴¹ Ver MS 24.997 e outros, cuja ementa inclui a seguinte assertiva: “3. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração” (BRASIL, 2005a).

Desse modo, não há nenhum prazo decadencial nem prescricional para a apreciação original dos atos da espécie pelo TCU, para efeito de seu primeiro registro. Assim, no que tange à segurança jurídica, o servidor interessado – em tese – somente poderia começar a nutrir a expectativa de ver sua concessão legalmente aperfeiçoada após o respectivo registro pelo TCU.

Ocorre que se trata de uma peculiaridade jurídico-administrativa provavelmente ignorada pela maioria dos interessados, entre os quais se incluem motoristas, auxiliares de serviços, técnicos agrícolas, viúvas, menores pensionistas e outras categorias das quais não parece razoável esperar conhecimento dessa peculiaridade do Direito Administrativo.

O procedimento usual para o servidor que deseja aposentar-se é dirigir-se ao setor de recursos humanos da sua repartição e indagar, inicialmente, quando implementará seu direito ou se já implementou⁴². Se receber resposta positiva, apresenta seu requerimento administrativo e aguarda o deferimento. Dito de outra forma, o interessado confia nas orientações e nos procedimentos adotados pela área de recursos humanos do órgão ou entidade pública em que trabalha. É aí que se finca o princípio da proteção da confiança nos casos do gênero, o qual será analisado a seguir.

A única norma objetiva, de aplicação obrigatória, que visa a resguardar o respeito à segurança jurídica em virtude da demora na apreciação de atos sujeitos a registro pelo TCU, é o franqueamento do direito de defesa ao interessado, antes do julgamento do respectivo ato. Isso ocorre sempre que ultrapassado o

⁴²Essas orientações são aplicadas, por exemplo, aos próprios servidores do TCU (“Dirija-se ao SGF, preencha e assine o formulário...”), conforme se verifica em sua página na Internet, no link: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/aposentadoria_pensao/concessao>.

prazo de cinco anos após o ingresso do ato no TCU. Trata-se de entendimento firmado por meio do Acórdão 587/2011-TCU-Plenário, por força de decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede de mandados de segurança contra acórdãos da Corte de Contas⁴³.

Importa esclarecer que, nos termos dos arts. 259 a 263 do Regimento Interno do TCU, a regra geral aplicável aos processos de atos sujeitos a registro é que as concessões sejam apreciadas sem a oitiva prévia dos interessados. A razão disso é que o exame de tais processos apresenta natureza objetiva, pautada em documentos e informações fornecidos pelo órgão responsável pela emissão original do ato. Nesse sentido, o art. 263 do RITCU impõe, como regra, que a relação entre os interessados nesses atos e o Tribunal de Contas seja feita apenas por intermédio do respectivo órgão de origem⁴⁴.

Por outro lado, a impugnação de atos sujeitos a registro geralmente decorre de irregularidades de natureza objetiva (a exemplo da contabilização indevida de tempo de serviço ou do não cumprimento de requisitos de idade para a inativação), que raramente podem ser sanadas mediante um procedimento de defesa por parte de um interessado que está inativo ou que recebe sua pensão há cinco anos ou mais. A exceção costuma ocorrer apenas quando o aposentado ou pensionista apresenta ao TCU algum provimento judicial a amparar seu direito. Assim, esse contraditório geralmente não elide as irregularidades identificadas na fase de instrução do processo.

⁴³MS-25.116 e MS-25.403, rel. Min. Ayres Britto; decisões monocráticas de mérito na mesma linha (nos termos do art. 205 do Regimento Interno do STF): MS-25.343 e MS-27.296, rel. Min. Ellen Gracie; entre outros.

⁴⁴Art. 263. O relator ou o Tribunal não conhecerá de requerimento que lhe seja diretamente dirigido por interessado na obtenção de quaisquer benefícios ou vantagens de caráter pessoal, devendo a solicitação ser arquivada após comunicação ao requerente” (BRASIL, 2003).

A par disso, convém reiterar que a exigência, junto aos interessados, de documentos probatórios relativos a atos ou fatos ocorridos há longo tempo colide não apenas com o princípio da segurança jurídica, mas também com a garantia constitucional de ampla defesa.

Considera-se, portanto, que uma das possibilidades jurídicas de preservar a segurança jurídica em casos da espécie é – à semelhança do que se propõe em relação à pretensão punitiva do TCU – a aplicação da analogia com o prazo prescricional de cinco anos, consagrado em diversas normas de regência das relações entre Administração e administrados, em respeito ao princípio da segurança jurídica e à garantia de ampla defesa.

Cumpra observar, contudo, que, dada a natureza complexa do ato sujeito a registro, seria possível objetar essa prescrição sob o argumento de que, se o TCU não apreciá-lo, então o ato nunca se aperfeiçoará. No entanto, esse óbice pode ser superado caso se aplique, também por analogia, a fórmula da homologação pelo decurso do tempo, anotada no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), ao prever a homologação automática do crédito tributário decorrente de autolancamento após cinco anos, quando não houver dolo, fraude ou simulação⁴⁵.

Note-se que os aposentados e pensionistas sequer têm a responsabilidade atribuída aos gestores públicos, de prestar contas aos órgãos de controle e de guardar por tempo razoável os documentos alusivos aos seus períodos de gestão. Tal peculiaridade recomenda, com mais intensidade, o uso da analogia para suprir a

lacuna quanto aos prazos de prescrição nesse ramo de atuação do TCU.

Por outro lado, deve-se ponderar que a eventual aplicação analógica de um prazo prescricional à apreciação pelo TCU dos atos sujeitos a registro implicaria a perda de objeto de expressiva quantidade de atos em estoque pendentes de apreciação. Isso pode explicar, ao menos em parte, o fato de o TCU não aplicar aos atos de pessoal a mesma regra de proteção ao direito de ampla defesa que utiliza nos processos de contas (dispensa da instauração ou arquivamento de TCEs motivadas por fatos ocorridos há mais de dez anos), tampouco utilizar, por analogia, o prazo de prescrição quinzenal comumente utilizado na legislação que rege as relações entre Administração e particulares.

6. Notas conclusivas

A indefinição de prazos prescricionais no âmbito do TCU prejudica a expressão dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no controle externo exercido pelo Tribunal.

No que tange aos débitos decorrentes de ilícitos, o TCU segue entendimento do Supremo Tribunal Federal, baseado em uma leitura restritiva da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República, no sentido de que as respectivas ações de cobrança são imprescritíveis. No entanto, a instrução normativa do Tribunal de Contas sobre tomadas de contas especiais⁴⁶ prevê a dispensa desse processo de contas quando decorridos dez anos ou mais desde os fatos geradores, por considerar que o direito de ampla defesa fica prejudicado sob

⁴⁵ Art. 150 [...] § 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação” (BRASIL, 1966).

⁴⁶ Instrução Normativa-TCU 71/2012 (BRASIL, 2012c).

tal hipótese. Tal solução amolda-se também ao princípio da segurança jurídica.

Em relação ao poder de sanção do TCU, também não existe norma específica alguma que lhe imponha prazo de prescrição para punir os jurisdicionados. Conquanto parte expressiva da doutrina convirja para admitir a aplicação analógica, à espécie, do prazo prescricional de cinco anos, por ser de adoção generalizada nas diversas leis que regem o tema na Administração Pública, o TCU ainda não pacificou a matéria, estando o assunto sob discussão. Essa delonga gera reflexos negativos sobre a segurança dos jurisdicionados.

Quanto aos atos sujeitos a registro, a ausência de prazos de prescrição ou decadência também resulta em prejuízos à segurança jurídica dos interessados, embora existam soluções juridicamente plausíveis para a utilização analógica de prazos prescricionais ou outras formas de proteção à segurança jurídica nesse campo de atuação do Tribunal de Contas.

A par disso, existe forte convergência doutrinária no sentido da utilização do referido prazo quinquenal, mediante analogia, nos processos dos tribunais de contas. Essa dicção é reforçada pelo fato de a segurança jurídica e a proteção da confiança serem princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito e também porque a Administração Pública deve obediência não apenas às leis e aos regulamentos estritos do Direito Administrativo, mas a todo o ordenamento jurídico, o que inclui os princípios garantidores dos direitos individuais.⁴⁷

Não obstante, o TCU reluta em aplicar essa analogia, recomendada pela doutrina em favor da segurança jurídica, mantendo-se imune aos prazos de prescrição. A matéria está sob discussão no âmbito do Tribunal de Contas; porém, até a conclusão do presente artigo, não havia surgido decisão definitiva sobre o tema, prevalecendo a opção por analisar a matéria caso a caso.⁴⁸

O Tribunal de Contas da União, como quaisquer outros órgãos e entidades detentores de poderes estatais, deve obediência não apenas às leis e aos regulamentos específicos que norteiam sua atuação (associados à legalidade em sentido estrito), mas também aos princípios de direito (insertos no conceito de legalidade em sentido amplo) que devem guiar as relações entre Estado e indivíduos, universo em que se incluem a segurança jurídica e a proteção da confiança.

⁴⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, Hely Lopes Meirelles, Luís Roberto Barroso e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (BARROSO, 2001).

⁴⁸ Processos TC 021.540/2010-1 (Ac. 1.314/2013-TCU-Plenário rel. Min. Benjamin Zymler), TC 011.101/2003-6 e TC 007.822/2005-4 (estes sem decisão de mérito até a conclusão deste trabalho).

Sem prejuízo dessas conclusões, as questões ora apresentadas recomendam estudos mais detidos no âmbito do Poder Legislativo para avaliar a conveniência de suprir as lacunas normativas na definição de prazos prescricionais para o exercício das atribuições de controle externo a cargo do TCU, o que pode ser feito mediante ajustes na Lei nº 8.443/1992.

Sobre o autor

Carlos Maurício Lociks de Araújo é auditor federal de controle externo e assessor de ministro no TCU. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP/Universidade de Granada (Espanha). Especialista em Avaliação de Políticas Públicas pelo ISC/UFRJ. Graduado em Direito e Engenharia Agrônômica pela UnB.
email: cmlociks@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês⁴⁹

ABSENCE OF PRESCRIPTION PERIODS IN THE ACTION OF BRAZIL'S FEDERAL COURT OF ACCOUNTS AND ITS REFLECTIONS ON THE LEGAL CERTAINTY

ABSTRACT: This article examines aspects related to the absence of rules of prescription on the Tribunal de Contas da União (TCU) and its relationship with the legal certainty for those under its jurisdiction. This gap allows, in principle, that the control body to restrict rights or imposes sanctions after many years of motivating the irregularity control action. Under the premise that the prescription is widely applied in the Brazilian administrative law as a way to protect the legal certainty of the administered, it was identified alternative ways to overcome this gap, assuming of doctrinal convergence and the case-law of the TCU. Among the solutions identified are: archiving processes to repair damage to the Exchequer (imprescriptible, according to the case-law of the Brazilian's Supreme Court) caused by events that occurred ten years ago or more, on the grounds that the elapsed time generates irreversible injury to full defense; 2) using the analogy with statute of limitations of administrative law to apply the most common prescription period – five years – to the punitive power of TCU. The same assumptions point to the use of analogy to justify the limitation period in cases of “acts subject to registration” (retirement, pension and the like). It turns out, however, that the case-law of the TCU reveals a bias of resistance in applying the legal certainty at the expense of the full exercise of their powers, which suggests, as an alternative more effective, the need for the creation of specific statute of limitations for the TCU.

KEYWORDS: PRESCRIPTION. STATUTE OF LIMITATIONS. LEGAL CERTAINTY. FEDERAL COURT OF ACCOUNTS. TCU. ADMINISTRATIVE LAW.

⁴⁹ Sem revisão do editor.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da lei nº 9.873/99. *Revista de Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 4, jul. 2001.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, 5 jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. *Diário Oficial da União*, 8 jan. 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, 5 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. [Código Tributário Nacional]. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário do Congresso Nacional*, 15 set. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, 17 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, 12 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, 1º fev. 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, 24 nov. 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 71. Relator: Ministro Bento José Bugarin. DJ, 26 abr. 2000. *Diário Oficial da União*, 10 maio 2000.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Regimento interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 24.997/DF. Relator: Ministro Eros Grau. DJ, 22 fev. 2005. *Diário da Justiça*, 1º abr. 2005a.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.647. Relator: Ministro Valmir Campelo. DJ, 29 nov. 2005b.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa 55/2007. *Diário Oficial da União*, 26 out. 2007a.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.967. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. DJ, 5 dez. 2007b.

_____. Portaria n. 127, de 29 de maio de 2008. *Diário Oficial da União*, 30 ago. 2008a. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2015.

_____. Mandado de segurança n. 26210/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ, 4 set. 2008. *Diário da justiça eletrônico*, 10 out. 2008b.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 894.539/PI. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ, 20 ago. 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, 27 ago. 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.214. Relator: Ministro Augusto Nardes. DJ, 26 maio 2010a.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.803. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. DJ, 28 jun. 2010b.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.083. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. DJ, 27 abr. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 278*. Brasília, 3 jun. 2012a. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Sumulas.faces;jsessionid=4EA493B79580D94F0D7ADAB08562729D>>. Acesso em: 25 maio 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Súmula 282*. Brasília, 15 ago. 2012b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Sumulas.faces>>. Acesso em: 25 maio 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa 71/2012*. Brasília, 28 nov. 2012c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>>. Acesso em: 12 maio 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.314. Relator: Ministro Benjamin Zymler. DJ, 29 maio 2013a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no recurso extraordinário 669.069/MG. Relator: Ministro Teori Zavaski. *Diário da Justiça*, 2 ago. 2013b.

JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João Vasconcelos. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PALAIÁ, Nelson. O fato notório, a notoriedade do fato e as máximas de experiência. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1076, 12 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8500>>. Acesso em: 5 maio 2015.

RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *A imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Imprescritibilidade-ebook.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Almiro do Couto e. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. *Revista Eletrônica Ad Judicia*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-24, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.oabrs.org.br/arquivos/file_527a403845914.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

XAVIER, Ronaldo Caldeira. *Latim no direito*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.