

Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC: leitura crítica da Lei Complementar estadual nº 819/2023

Herneus João De Nadal

Conselheiro e Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Faculdade de Cruz Alta/RS. Pós-Graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Raquel Terezinha Pinheiro Zomer

Chefe de Gabinete Adjunta da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Eduardo Zanferari

Assessor da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc).

Resumo: A Lei Complementar estadual nº 819/2023, em vigor desde 11 de janeiro de 2023, regula de forma sistemática os prazos prescricionais das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, revogando regramentos pretéritos. Este artigo examina a gênese da norma, sua completude estrutural e sua precedência sobre diplomas anteriores, bem como promove a discussão acerca de dois pontos de maior controvérsia prática: a indefinição semântica do “ato inequívoco de apuração do fato”, como marco interruptivo da prescrição, e os efeitos do reconhecimento da prescrição sobre o exame de mérito dos processos de controle externo, à luz das múltiplas funções constitucionais dos tribunais de contas e dos princípios da racionalização administrativa e da eficiência. A partir de pesquisa normativa, jurisprudencial e doutrinária, conclui-se que a LCE nº 819/2023 promove segurança jurídica ao mesmo tempo que deixa espaço para soluções casuísticas, o que preserva tanto o interesse público quanto os direitos dos jurisdicionados.

Palavras-chave: Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. Ato inequívoco de apuração dos fatos. Racionalização administrativa.

Sumário: **1** Introdução – **2** Precedência normativa do regime prescricional instituído pela Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023: gênese legislativa sob o prisma da simetria federativa e regra de transição definida – **3** Interrupção da prescrição pela apuração do fato e a indefinição semântica do “ato inequívoco” – **4** A natureza da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e a utilidade decisória para exame de mérito residual – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A fixação de prazos prescricionais para as pretensões punitiva e ressarcitória dos Tribunais de Contas ganhou relevo nacional após o Supremo Tribunal Federal firmar as teses dos Temas 666, 897 e 899, reconhecendo, em síntese, a prescribibilidade do ressarcimento ao erário e o emprego da Lei nº 9.873/1999 como parâmetro analógico para marcos e prazos. A repercussão desses julgados alcançou todos os órgãos de controle externo, exigindo a criação de regras claras capazes de conciliar o dever-poder sancionador com a segurança jurídica.

Em Santa Catarina, essa demanda resultou na Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023, que alterou a Lei Orgânica do TCE/SC para disciplinar, de modo sistemático, a prescrição das pretensões sancionatória e de ressarcimento. A norma reproduz o prazo quinquenal da Lei nº 9.873/1999, define hipóteses de interrupção e de suspensão, com destaque para o “ato inequívoco de apuração do fato”, e estabelece cláusula de transição que faz prevalecer seu regime sobre diplomas anteriores que regulamentavam a prescrição.

Embora se reconheça a adequação técnica e a completude estrutural da LCE nº 819/2023, o presente artigo pretende analisar a sua gênese normativa e o motivo pelo qual os marcos e os critérios instituídos por ela devem ter precedência sobre regulamentos anteriores.

Além disso, este estudo busca tecer algumas reflexões sobre pontos da norma que apresentam desafios à sua aplicação prática. O primeiro é a indeterminação conceitual do “ato inequívoco” e o segundo é o alcance do exame de mérito quando configurada a prescrição.

Este artigo, portanto, analisa criticamente esses desafios, sem vinculação a casos concretos, valendo-se de pesquisa bibliográfica, exame de jurisprudência selecionada e leitura sistemática da nova lei.

2 Precedência normativa do regime prescricional instituído pela Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023: gênese legislativa sob o prisma da simetria federativa e regra de transição definida

Em síntese histórica, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) nº 669.069 (Tema 666), o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a tese de que “[...] é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (Brasil, 2016). Depois, no RE nº 852.475 (Tema 897), a Corte estabeleceu que “[...] são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Brasil, 2018). Por fim, em 20 de abril de 2020, ao apreciar o RE nº 636.886 (Tema 899), o Tribunal

assentou que “[...] é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Brasil, 2020).

Na apreciação do Tema 899, conforme ressalta o entendimento manifestado pela Ministra Cármen Lúcia, a Suprema Corte limitou-se a “[...] assentar a prescrição quinquenal, nos termos da Lei nº 6.830/1980, a partir da formação definitiva do título executivo, que é a decisão final do Tribunal de Contas” (Brasil, 2021).

Não obstante, esclarece a Ministra que “[...] aspectos referentes à prescrição intercorrente na formação do débito também foram objeto de manifestação no voto do Ministro Gilmar Mendes”, cujo excerto, naquilo que é relevante à presente análise, transcreve-se:

O Ministro Gilmar Mendes explicitou os marcos interruptivos da prescrição quinquenal, decorrentes da interpretação sistemática da legislação infraconstitucional sobre o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal (Lei nº 9.873/1999) [...] Na linha da jurisprudência, concluiu pela: [...] b) interrupção da prescrição; b.1) pela decisão pela qual se determina a citação ou notificação do interessado ou responsável e por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; [...] (Brasil, 2021).

Desse modo e em virtude da evolução jurisprudencial que se seguiu à fixação das teses nos Temas 666, 897 e 899, construída nos julgamentos de casos concretos posteriores, firmou-se o entendimento de que a prescrição do ressarcimento ao erário deve observar os marcos e os critérios da Lei nº 9.873/1999, considerada a norma mais adequada para disciplinar a matéria.

Como exemplo, ressalta-se o que dispõe parte da ementa do acórdão proferido pelo STF nos autos do Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS Agr) nº 34.256/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, cujo excerto, naquilo que é relevante à presente análise, transcreve-se:

[...] 2. No julgamento do RE 636.886 (Tema nº 899 da repercussão geral), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, §5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes.

3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da prática do ato. Além disso, quanto à pretensão de

ressarcimento ao erário, a referida lei representa também a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia (Brasil, 2022a).

Nessa linha de entendimento há diversas decisões da Suprema Corte, por exemplo, as premissas estabelecidas nos processos: MS nº 39072 AgR; MS nº 37316 AgR; MS nº 39095 ED-AgR; MS nº 38147 AgR; MS nº 36800 AgR; MS nº 37941 AgR; e MS nº 38627 AgR.

Cita-se, por fim, parte dos argumentos expostos pelo Ministro Alexandre de Moraes, no voto apresentado nos autos do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (RE AgR) nº 1521150/PE, julgado em 14 de abril de 2025, pela Primeira Turma do STF:

No julgamento dos Embargos de Declaração opostos nos autos do RE nº 636.886-RG, o Plenário desta Corte confirmou a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, rejeitando o pedido de modulação de efeitos, bem como afastando as alegações de omissões, contradições e obscuridades, em acórdão assim ementado:

[...] Na oportunidade, ficou esclarecido 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”, o que não quer dizer que não incida prazo para constituição do título executivo.

Desse modo, em complemento à supracitada conclusão, esta Corte, [...], vem decidindo, então, que a constituição do título executivo pelo TCU deve observar o que previsto na Lei nº 9.873/1999, inclusive quanto aos marcos interruptivos ali previstos. Nesse sentido: [...]

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 nº 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe, 07.08.2017; e MS nº 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe, 21.06.2019).

[...] I – O exercício das pretensões de ressarcimento e punitivas pelo Tribunal de Contas da União está sujeito aos efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com o prazo e os marcos interruptivos previstos na Lei federal nº 9.873/1999, conforme firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2025a).

Conclui-se, portanto, que os marcos interruptivos da prescrição ressarcitória devem obedecer à disciplina da Lei nº 9.873/1999, norma que se mostra mais adequada para aplicação por analogia.

Com base nisso e considerando a competência dos tribunais de contas estaduais para dispor sobre sua organização e seu funcionamento (inclusive sobre as regras de prescrição e de decadência),¹ o TCE/SC tomou a iniciativa de regulamentar a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito de sua atuação.

Nos autos do Processo nº PNO 22/00601500, no qual, após discussão e aprovação pelo plenário do TCE/SC, foi elaborado o projeto de alteração da Lei Complementar nº 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC), destinado a disciplinar a prescrição punitiva e ressarcitória, constam os seguintes argumentos do então Presidente, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior:

Diante disso, e considerando ser de grande importância que se chegasse a um consenso quanto à matéria, após uma série de tratativas com o Poder Legislativo, foi publicada, neste ano, a Lei Complementar nº 793/2022, com o intuito de conferir segurança jurídica às situações analisadas pelo TCE/SC. A definição legal tratou da pretensão punitiva do Tribunal e abarcou o prazo prescricional, o dia inicial para a contagem do referido prazo, assim como as causas de sua interrupção e suspensão.

Certo é que o entendimento adotado por esta Corte de Contas até então não comportava o ressarcimento ao erário por ser considerado imprescritível, consoante interpretação dos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal. Diante disso, os regramentos existentes quanto à prescrição no TCE/SC limitavam-se a normatizar as situações que envolviam apenas a aplicação de multas, como foi o caso da última alteração ocorrida da Lei Orgânica do TCE/SC pela Lei Complementar nº 793/2022.

De qualquer sorte, não se desconhecia o Tema 899 do STF (RE 636.886/AL), que, em repercussão geral, concluiu que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Nada obstante, *ab initio*, entendia-se que tal aplicação era observada apenas na fase de execução das sentenças proferidas pelos Tribunais de Contas, e não durante o processo de conhecimento. [...] Importante destacar, ainda, a regra de transição proposta, que, na prática, tem o objetivo de igualar o tratamento da prescrição no âmbito do Estado de Santa Catarina ao que provavelmente se verificará quanto aos casos de competência do TCU.

Isso porque a lei aplicável àquela Corte Federal de Contas, de acordo com o STF, é a Lei nº 9.873/1999, vigente desde a sua publicação, razão pela qual deverá ser considerada na aferição dos prazos de prescrição e das causas de suspensão e interrupção.

¹ Confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5509/CE e nº 5384/MG.

A regra proposta para o Estado de Santa Catarina, assim, deverá fazer com que aqui também se considerem esses fatos passados na avaliação dos prazos prescricionais, o que poderá contribuir com a uniformização do tratamento jurídico a ser dado ao assunto em âmbito nacional (Santa Catarina, 2022a).

Em decorrência da aprovação do processo normativo pelo plenário, o projeto de lei foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), resultando na aprovação da LCE nº 819/2023, que altera a LCE nº 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC), a fim de regulamentar justamente o prazo prescricional das pretensões sancionatórias e ressarcitórias do TCE/SC, impedindo que se constituam créditos passíveis de execução, sem observar o instituto da prescrição, voltado a preservar a segurança jurídica.

Dessa forma, em consonância com a jurisprudência predominante do STF e com os marcos e critérios adotados pela Lei nº 9.873/1999, o novo regramento sobre a prescrição da pretensão ressarcitória buscou aperfeiçoar os parâmetros relativos às causas interruptivas e suspensivas, ausentes nas normas anteriores que disciplinavam a matéria no TCE/SC.

Embora a nova lei tenha entrado em vigor no início de 2023, ela contém regra de transição que estende retroativamente o reconhecimento da prescrição punitiva e ressarcitória “[...] aos processos em que, na data de sua entrada em vigor, não tenha havido trânsito em julgado”. Além disso, admite “[...] a consideração de fatos anteriores à sua vigência para fins de apuração do termo inicial e das causas de suspensão e interrupção da prescrição” (art. 8º da LCE nº 819/2023).

Assim, além de ser o regramento mais adequado, a transição normativa foi solucionada pelo próprio legislador catarinense ao torná-lo de aplicação obrigatória para o reconhecimento da prescrição no TCE/SC, fazendo com que, por consequência lógica, a nova lei se aplique aos prazos prescricionais em curso a partir de sua vigência.

Desse modo, por força de disposição expressa da própria lei e com base nos princípios gerais do direito, que implicam efeito imediato e geral, os critérios, marcos temporais e diretrizes para a análise e o reconhecimento da prescrição ressarcitória nos processos em trâmite no TCE/SC passaram a obedecer exclusivamente à LCE nº 819/2023.

Ressalta-se, inclusive, que a precedência da aplicação do novo regramento aos processos em trâmite vem sendo corroborada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC). A título de exemplo, cita-se excerto dos fundamentos do Relator do Processo nº 5029131-52.2024.8.24.0000, julgado pelo Grupo de Câmaras de Direito Público:

O impetrante defende que deve ser aplicado o disposto no art. 24-A da Lei Complementar nº 202/2000, a qual “institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências”, conforme redação conferida pela Lei Complementar nº 588/2013.

Todavia, é preciso considerar que a Lei Complementar nº 819/2023, que “altera a Lei Complementar nº 202, de 2000, que ‘Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências’, a fim de dispor sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC”, expressamente estabelece em seu art. 8º:

Art. 8º Esta Lei Complementar aplica-se aos processos em que, na data de sua entrada em vigor, não tenha havido trânsito em julgado, sendo válida a consideração de fatos anteriores à sua vigência para fins de apuração do termo inicial e das causas de suspensão e interrupção da prescrição.

Além disso, a aludida norma ainda dita, em seu art. 10, que se revogam os arts. 24-A; 24-B; 24-C; 24-D; e §3º do art. 36-A da Lei Orgânica do TCE/SC.

Diante disso, e considerando que, quando da publicação da LCE nº 819/2023 (em 11.01.2023), o processo administrativo movido em desfavor do ora acionante junto à Corte de Contas encontrava-se em trâmite, é evidente que, *in casu*, incidirão as disposições da Lei Complementar nº 202/2000, alteradas pela legislação de 2023 — portanto, com a redação que segue: [...] (Santa Catarina, 2025a).

Cita-se, ainda, decisão proferida pela 5ª Câmara de Direito Público do TJ/SC, nos autos do Processo nº 5034858-89.2024.8.24.0000. Embora a Relatora, Desembargadora Denise de Souza Luis Francoski, tenha reconhecido a prescrição da pretensão ressarcitória do TCE/SC e anulado a decisão proferida no âmbito desse tribunal de contas, com base em legislações anteriores, nos fundamentos do voto, a Relatora afirma “[...] que a incidência das novas disposições são aplicáveis aos procedimentos em que não tenha havido o trânsito em julgado da decisão (art. 8º da Lei Complementar nº 819/2023)” (Santa Catarina, 2024a).

Feitos esses apontamentos, tem-se que a LCE nº 819/2023 institui critérios e marcos próprios, os quais devem ser aplicados aos procedimentos em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado (processos em trâmite) e devem prevalecer sobre todas as normas anteriores que tratavam da prescrição.

3 Interrupção da prescrição pela apuração do fato e a indefinição semântica do “ato inequívoco”

Embora a adequação técnica, a assertividade e a completude estrutural da LCE nº 819/2023 sejam reconhecidas, entende-se pertinente trazer reflexões

sobre pontos específicos da norma, que trazem alguns desafios à sua aplicação prática.

A tese discutida e sedimentada pela Suprema Corte no Tema 899 buscou ressaltar o princípio da segurança jurídica, afastando a possibilidade de o órgão de controle prolongar a apuração de irregularidades por períodos indeterminados.

A linha argumentativa sempre esteve alinhada ao entendimento de que todo o direito positivo “[...] é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade intersubjetiva ou mesmo intergrupar” (Brasil, 2011a).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a existência de um prazo prescricional visa impor limites à imputação de sanções e, precipuamente, afastar a inércia estatal, pois só há perecimento da pretensão quando o Poder Público nada faz.

Nesse contexto, de forma assertiva, a norma institui o art. 83-C para estabelecer marcos interruptivos a esse prazo. O que se busca, em tese, é demonstrar que o órgão fiscalizador não está inerte à passagem do tempo. Logo, de acordo com a LCE nº 819/2023, interrompe-se a prescrição:

Art. 83-C. O prazo de prescrição é interrompido:

I – pela decisão que ordenar a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; ou

IV – pela decisão definitiva recorrível.

§1º A prescrição pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, com exceção da hipótese prevista no inciso II do caput.

§2º Nas obrigações solidárias, a interrupção da prescrição contra um dos coobrigados atinge a todos aqueles cuja notificação, oitiva, citação ou audiência já houver sido determinada no processo.

§3º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

Dentre as causas de interrupção, destaca-se o marco instituído pelo inciso II do art. 83-C, cujo prazo da prescrição é interrompido “por qualquer ato inequívoco de apuração do fato”.

Entende-se que o propósito da norma, com esse marco interruptivo, é demonstrar que a autoridade administrativa está investigando ou conferindo situações e que, dentro daquele determinado contexto fático, estão inseridas irregularidades que guardam estreita correspondência com a ocorrência que ensejará o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória.

Ou seja, a autoridade está agindo, quebrando a inércia temporal.

Contudo, ao contrário, por exemplo, do que prevê a Lei (federal) nº 9.873/1999, no sentido de que as causas de interrupção podem ocorrer por incontáveis vezes, em especial no que se refere ao “ato inequívoco de apuração”, a norma catarinense buscou construir uma sistemática distinta.

Dessa forma, a partir de uma interpretação mais abrangente do atual cenário, a LCE nº 819/2023 afasta a possibilidade de uma aplicação “indiscriminada e acumulativa” das causas de interrupção da prescrição, garantindo os “[...] valores constitucionais de elevada estatura jurídico-política, mormente a segurança jurídica” (Brasil, 2022b).

Trata-se da disciplina estabelecida pelo §1º do art. 83-C, cujo texto prevê que a prescrição pode ser interrompida mais de uma vez quando, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, com exceção da hipótese prevista no inciso II do caput.

Entende-se que essas particularidades da norma vão ao encontro da coerente lição do jurista Marcelo Madureira Prates:

[...] no que toca aos atos que interrompem a prescrição administrativa, acreditamos que os atos interruptivos previstos no art. 2º [incisos I a III] da Lei nº 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não repetíveis nem substituíveis, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado, já que, praticado o ato posterior, extingue-se a possibilidade de praticar o ato logicamente anterior. Essa visão coaduna-se com aquela e, mais ainda, dela decorre, de que o processo administrativo punitivo há de ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam:

- (1) investigativa, destinada à apuração dos fatos suspeitos, é dizer, à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e a autoria;
- (2) contraditória, a qual se inicia com a citação do suposto infrator, visando a lhe garantir contraditório e ampla defesa;
- (3) decisória, referente à decisão inicial recorrível; e
- (4) recursal, em que há a decisão final no plano administrativo. (2006, p. 905)

Assim, no que se refere a essa causa interruptiva da prescrição, a lei evita o perecimento da pretensão punitiva ou executória ante a ausência de inércia estatal, ao tempo que, em respeito ao princípio da segurança jurídica, resguarda a duração razoável do processo.

A controvérsia, contudo, refere-se ao momento de caracterização do “ato inequívoco de apuração do fato”, pois, diversamente do que ocorre com outros

marcos interruptivos, cada caso concreto traria uma realidade distinta, não sendo possível estabelecer de forma objetiva um único evento.

Embora já mencionado, é importante ressaltar que esse marco interruptivo segue a linha do modelo estabelecido pelo inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999.² Essa premissa, inclusive, também foi adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na edição da Resolução – TCU nº 344/2022, que regulamenta, no âmbito daquele tribunal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

Contudo, não há, nos textos legais mencionados, parâmetros objetivos de definição, ou mesmo um rol taxativo, de quais eventos poderiam se caracterizar como “inequívocos à apuração dos fatos”.

Essa situação repete-se em diversos regramentos instituídos pelos tribunais de contas estaduais,³ nos quais as normas preveem apenas a interrupção do prazo prescricional por atos que constituam a apuração inequívoca dos fatos, mas não estabelecem nenhum critério ou conceito objetivo para caracterizá-los.

Existem, também, regramentos que estabelecem, por meio de um rol não taxativo,⁴ quais atos se constituem na condição de “inequívocos à apuração dos fatos”. No entanto, observa-se que ambos resguardam a possibilidade de outras hipóteses não previstas. Tal contexto reforça a ideia de que as análises precisam, necessariamente, considerar a realidade fática e o contexto de cada processo.

Além da ausência de previsões normativas, também não se verifica uniformização quanto aos parâmetros que constituem esses atos nos âmbitos do STF e do TCU, ou seja, não existe um consenso sobre quais critérios devem ser utilizados para a definição de tais eventos.

Ao contrário, na busca por precedentes e interpretações proferidas, observa-se inconformidades entre as decisões, que muitas vezes imprimem conclusões amplamente dissonantes.

² Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

³ Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Resolução nº 000074/2023 – Art. 4º, inciso I; Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – Resolução Normativa – TC nº 02/2023 – Art. 5º, inciso II; Tribunal de Contas do Distrito Federal – Decisão Normativa nº 05/2021 – Art. 2º, inciso II; Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – Resolução TCE-MS nº 188/2023 – Art. 187-B, inciso II; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – Lei Complementar estadual nº 464/12 – Art. 112, inciso II; Tribunal de Contas do Estado do Piauí – Lei estadual nº 7896/2022 – Art. 166-B, inciso II.

⁴ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de São Paulo – Resolução nº 10/2023 – Art. 5º; Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Deliberação SEI nº 0018205/2023-46 – Arts. 7º e 8º.

No âmbito do TCU, existem diversos precedentes, inclusive apontados à condição de jurisprudência selecionada, que se contradizem entre si e definem interpretações distintas. É o caso, por exemplo, da divergência entre as conclusões estabelecidas pelos acórdãos a seguir mencionados.

No Acórdão nº 763/2024, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, proferido pela Segunda Câmara, o enunciado dispõe que não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória “[...] ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável” (Brasil, 2024a).

Já a conclusão formalizada pelo Plenário, por meio do Acórdão nº 463/2024, assim menciona:

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU nº 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, §5º, do mesmo normativo) (Brasil, 2024b).

Justamente por isso, na recente discussão levantada no julgamento do Processo TC nº 005.703/2024-7, que instituiu a Resolução TCU nº 367/2024 para alterar a Resolução TCU nº 344/2022, o plenário do TCU chegou à seguinte conclusão:

Acontece que tanto a Lei nº 9.873/1999 quanto a Resolução TCU nº 344/2022 não estabelecem essa condicionante de individualização das condutas para a operação dos efeitos prescricionais. As normas buscaram abranger a simples inércia estatal, não cabendo aos intérpretes inovar nas condições da prescrição. Nesse mesmo sentido foram os seguintes precedentes do STF, prolatados em 2021, entre outros: MS nº 35.208 AgR e MS nº 35.430 AgR.

Considerando que essa questão ainda deve ser objeto de consolidação no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se vislumbra haver, no presente momento, razões para se alterar o normativo atual do TCU quanto a esse aspecto, de modo que o Tribunal deve manter a sua jurisprudência dominante que assim dispõe: Acórdão nº 8693/2023-Primeira Câmara (Data da Sessão 01/08/2023) – Relator Walton Alencar Rodrigues (Brasil, 2024c).

O acórdão mencionado traz o seguinte enunciado:

Ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria (Brasil, 2023a).

Já no âmbito da Suprema Corte, a falta de uniformidade nas decisões e interpretações dos Ministros é ainda mais aparente. Nota-se uma divergência entre os conceitos definidos pela Primeira e Segunda Turma daquele Tribunal, mas, em especial, é possível verificar até mesmo a ausência de consenso entre os Ministros da mesma turma.

Na primeira turma, ora prevalece a visão restritiva de que o ato precisa se referir exatamente à irregularidade e ao responsável (MS nº 38.288 AgR, j. 08.08.2022; MS nº 36.461 AgR, j. 18.10.2023), ora a interpretação ampla de que basta demonstrar atividade investigativa contínua, mesmo sem identidade estrita, admitindo múltiplas interrupções (MS nº 38.898 AgR, j. 09.05.2023; MS nº 38.660 AgR, j. 18.03.2023).

Já na segunda turma, coexiste a corrente restritiva, que exige conduta individualizada, a ciência do investigado e que aceita apenas uma interrupção (MS nº 36.990 AgR, j. 28.03.2023; MS nº 38.627 AgR, j. 13.04.2023), e a ampliativa, que dispensa notificação e admite atos genéricos para romper a inércia estatal (MS nº 33.815, j. 13.06.2023; MS nº 37.578 AgR, j. 18.10.2023).

Essa pluralidade de entendimentos e a ausência de normativos que estabeleçam critérios ou conceitos objetivos confirmam que não há um consenso sobre a delimitação deste marco interruptivo, que possa ser aplicado de forma geral. Cada caso apresenta circunstâncias específicas que demandam uma análise contextual, conforme a natureza das irregularidades, os atos praticados e o envolvimento do investigado.

Assim, entende-se que a interrupção do prazo prescricional, pelo ato inequívoco de apuração do fato, deverá ser identificada diante da realidade de cada caso, cujo evento a ser considerado demonstre que a autoridade administrativa está investigando ou conferindo situações e, dentro desse contexto fático, estejam inseridas irregularidades que guardam estreita correspondência com a ocorrência que ensejará o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória.

Conclui-se, dessa forma, que a questão está relacionada ao fato, na identidade entre a irregularidade inicialmente apurada e a irregularidade objeto da

condenação. Não seria coerente, portanto, exigir que esse impulso inicial de investigação consiga, per si, identificar todas as infrações ocorridas, todos os responsáveis envolvidos e, por fim, o dano (débito) que as condutas irregulares geraram.

Também não seria razoável concluir que a configuração desse ato exigiria a notificação, cientificação ou citação dos investigados. Além de a norma não estabelecer a necessidade de conhecimento das partes sobre o procedimento apuratório, ela prevê, de forma expressa, que a notificação também é uma forma de interrupção do prazo prescricional⁵ e não se confunde com o ato de apuração.

Pelo exposto, defende-se que a delimitação desse marco interruptivo (“ato inequívoco de apuração do fato”) seja um evento formalmente constituído, capaz de demonstrar o momento em que a autoridade administrativa iniciou as averiguações de determinada situação fática, em que posteriormente se verifique que estejam inseridas irregularidades que guardem estreita correspondência com a ocorrência que enseje o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória, mas que independa da ciência do acusado, bem como da identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação.

4 A natureza da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e a utilidade decisória para exame de mérito residual

Diante da natureza jurídica do instituto da prescrição, entende-se relevante aprofundar a discussão quanto aos efeitos que o seu reconhecimento produz aos processos de controle externo, em especial, se o reconhecimento do prazo prescricional impõe a extinção do processo sem análise de mérito.

Em uma primeira análise, a conceituação clássica do instituto da prescrição prevê que o seu reconhecimento, em tese, extingue o direito de ação e prejudica o exame das questões de fato e de direito relacionadas ao mérito da causa.

Ocorre que os processos de controle externo possuem “sua própria ontologia” (Britto, 2001) e não se constituem de um único propósito, uma vez que a Constituição Federal conferiu competências “próprias, exclusivas e indelegáveis” (Mileski, 2003) aos tribunais de contas.

Embora não exista unanimidade doutrinária sobre a classificação dessas funções, o art. 71 da Constituição Federal estabelece, de forma clara, ao menos 4 (quatro) atribuições que competem ao TCU.⁶

⁵ Art. 83-C. O prazo de prescrição é interrompido: I – pela decisão que ordenar a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

⁶ Aplicadas de forma extensiva ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por força do art. 75 da Constituição Federal.

Segundo o dispositivo constitucional,

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

Função Julgadora

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

Função Sancionadora

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Função corretiva

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

Função informativa

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Assim, “[...] os processos de controle externo, independentemente de sua tipologia, viabilizam a prestação de diferentes tutelas, individual e autonomamente consideradas [...]” (Braga Júnior, 2021), ou seja, o reconhecimento da prescrição não impõe a sua extinção, mas apenas impede o exercício da função sancionadora e as suas consequências diretas. Isso sobretudo porque não seria possível, por exemplo, sem realizar o exame de mérito, que o tribunal cumprisse sua obrigação constitucional de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, caso fosse constatada no curso do processo uma ilegalidade.⁷

Na linha desse entendimento, cita-se a lição do jurista João Marcos Braga Júnior:

Não se pode afirmar que os processos de um controle externo sejam direcionados a um propósito principal, seja ele de juízo sobre a regularidade das contas, de imputação de débito, de cominação de penalidades,

⁷ Nos termos estabelecidos pelo inciso IX do art. 70 da Constituição Federal.

de informação à sociedade e aos demais órgãos públicos, ou outro; propósito este que, neutralizado, levaria à neutralização das demais finalidades almejadas com a prestação realizada pelos Tribunais de Contas. Ao contrário, não se concentrando seus processos na preferencial produção de qualquer dos aludidos efeitos, o conteúdo das tutelas de controle externo pode a todos comportar, com igual importância, subsistindo o mérito ainda que prejudicada algumas de suas partes. [...]

Seu alcance é limitado ao encobrimento de efeitos condenatórios, em garantia daquele conjunto de princípios fundamentais aos quais está relacionada. Disso se depreende que a prescrição somente pode afetar esta espécie de tutela estatal e, na medida em que os processos de controle externo – independentemente de sua tipologia – viabilizam a prestação de diferentes tutelas, individual e autonomamente consideradas, tem-se que o reconhecimento da prescrição não pode ocasionar a sua extinção, se não apenas prejudicar a condenação e suas diretas consequências – é dizer, a eficácia executiva própria da condenação (Braga Júnior, 2021).

Como os efeitos da prescrição atingem o caráter condenatório das decisões proferidas e, conseqüentemente, a imposição de ressarcimento ao erário ou a quitação de eventuais multas, é oportuno distinguir a natureza declaratória e condenatória das decisões exaradas pelos tribunais de contas.

No exercício de sua função julgadora, o tribunal de contas realiza o exame de conformidade entre as contas públicas e o ordenamento jurídico. Nesse sentido, o julgamento proferido pode resultar em uma decisão de natureza jurídica declaratória e/ou condenatória.

Na lição de Luis Daniel Lavareda Reis Junior, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), a decisão é:

Declaratória no ponto em que se limita a atestar a adequação ou inadequação das relações jurídicas perpassadas entre o ordenador de despesas e o quadro normativo estabelecido, limitando-se, portanto, a declarar o modo de ser dessas relações jurídicas que foram estabelecidas. [...]

Entretanto, há espaço para que as decisões proferidas tenham conteúdo condenatório, porque assente a possibilidade de estabelecimento de multas e de imposição de restituição de débitos apurados, que, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 são títulos executivos. Logo, existente esse caráter sancionatório na decisão proferida, reveste-se de dupla natureza jurídica, porque atesta a (des) conformidade da atuação do gestor, possuindo natureza declaratória, mas também o condena ao cumprimento de uma obrigação que pode

ser tanto o recolhimento de sanção pecuniária como a devolução de montantes aos cofres municipais, o que caracteriza sua natureza condenatória (Reis Júnior, 2023).

Esse aspecto multiforme dos processos e a dupla natureza das decisões proferidas também foram objeto de discussões durante a tramitação do Processo TC nº 008.702/2022-5, que aprovou o projeto da já mencionada Resolução – TCU nº 344/2022.

O entendimento inicial do relator do processo, Ministro Antonio Anastasia, era de que as decisões proferidas em sede de tomada de contas possuem natureza constitutiva, em especial as decisões de irregularidade de contas. Por essa razão, a incidência da prescrição atingiria também o julgamento das contas.

Contudo, na declaração de Voto apresentada pelo Ministro Bruno Dantas, foram expostos argumentos distintos, que, posteriormente, modificaram a interpretação do relator e, conseqüentemente, fundamentaram a deliberação e a redação final da resolução instituída pelo TCU.

Diante da relevância do posicionamento do Ministro Bruno Dantas para o debate ora proposto, transcrevem-se alguns fundamentos relevantes à presente análise:

Reputo que tanto o julgamento pela regularidade das contas, quanto o julgamento pela regularidade com ressalvas ou irregularidade são decisões declaratórias, porquanto certificam o modo de ser de uma situação jurídica. [...]

Decisão declaratória é a decisão que declara ou certifica a existência, a inexistência ou o modo de ser de uma situação jurídica. A sentença meramente declaratória é desprovida de sanção e geralmente não comporta execução.

Com relação ao decurso do tempo, a ação declaratória típica é imprescritível. No entanto, existem casos especiais em que a decisão declaratória pode conter eficácia executiva. Nessas, defende-se que ela estaria sujeita ao instituto da prescrição. [...]

Note-se que o objetivo maior do julgamento das contas é a certificação do Tribunal sobre a regularidade da atuação do gestor, com o intuito sobretudo de satisfazer ao interesse da sociedade sobre como foi gerido o recurso público. Portanto, sua essência é uma declaração. [...]

Relembro que a decisão constitutiva é aquela que tem por fim criar, extinguir ou modificar um estado jurídico, ou seja, enquanto a declaração atesta a preexistência de uma relação jurídica (a relação jurídica já existia, como no reconhecimento judicial de paternidade), a constitutiva cria situações novas (como na sentença de divórcio judicial).

Portanto, esse conceito não comporta o julgamento sobre a irregularidade das contas. [...]

Acredito que a natureza declaratória especial da decisão que julga irregulares as contas não é motivo suficiente para sujeitá-la à prescrição de todo o seu conteúdo decisório. [...]

Considero que deve ser feita uma separação entre o conteúdo meramente declaratório do julgamento das contas dos efeitos jurídicos que dele advêm. [...]

Nesse sentido, seria imprescritível a declaração do Tribunal a respeito das contas, sendo ela pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

O que prescreveria seriam os efeitos adjacentes desta declaração, ou melhor as pretensões de caráter punitivo advindas dessa declaração.

Assim, a qualquer tempo, o Tribunal poderia emitir o seu juízo acerca da regularidade da gestão dos recursos públicos.

Penso dessa forma, porque uma das funções precípua desta Corte de Contas é emitir juízo sobre a regularidade da gestão dos recursos públicos, a fim de que a sociedade possa avaliar a atuação e o desempenho dos agentes públicos, reforçando assim a democracia (Brasil, 2022c).

Ou seja, no exercício de sua função julgadora, os órgãos de controle externo prestam também uma “tutela declaratória”, que propicia efetividade ao princípio da transparência, pois garante à sociedade o acesso à informação no que se refere à guarda e à aplicação de bens ou de fundos públicos.

Dessa forma, como já mencionado, a premissa que se extrai é que o instituto da prescrição, no âmbito dos tribunais de contas, limita-se às pretensões punitiva e ressarcitória, e seu reconhecimento não impõe a imediata extinção do processo e não afasta a possibilidade do exame do mérito das demandas.

Conclui-se, também, que o julgamento pela regularidade ou pela irregularidade das contas, por ter natureza declaratória, também não encontra óbice no reconhecimento da prescrição, que atinge somente a possibilidade de o tribunal imputar débito aos responsáveis.

Já no caso de eventuais determinações e recomendações, chama-se a atenção para a recente deliberação do TCU, proferida nos autos do Processo TC nº 011.490/2016-0, na qual ficou firmado o entendimento de que as determinações corretivas expedidas não estão sujeitas a prazos prescricionais.

Do referido julgamento, colhe-se, ainda, importante lição manifestada pela declaração de voto proferida pelo Ministro Antonio Anastasia:

Acompanho o relator, Ministro Benjamin Zymler, quanto ao encaminhamento do processo, mas o faço por entender, assim como o fez o

titular da unidade técnica, que a prescrição regulada pela Resolução nº 344/2022 do TCU diz respeito à pretensão de reparação de dano ao erário e à pretensão punitiva, o que não é a hipótese tratada no Acórdão nº 2.507/2022-Plenário, ora recorrido, pois se limitou a impor à ANTT uma obrigação de fazer, relativa à correção de ato ilegal.

Caso a ANTT não consiga cumprir a decisão do TCU, por algum motivo justo, inclusive a prescrição eventualmente incidente sobre a relação jurídica com a concessionária, compete-lhe informar o fato ao Tribunal, acompanhado da documentação comprobatória necessária.

O que ora sustento está em conformidade com o disposto no art. 12 da citada Resolução nº 344/2022, com o seguinte teor:

[...]

Entendo que o aludido dispositivo deve ser lido à luz do art. 71, inciso IX, da CF, no sentido de que compete ao TCU “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”, o que, a meu ver, alcança, qualquer determinação corretiva do TCU, inclusive aquelas que exigem dos jurisdicionados providências tendentes à reparação de dano ao erário, na qualidade de medidas corretivas (Brasil, 2023b).

Considerando todos esses elementos, é possível afirmar que o legislador catarinense, na construção da LCE nº 819/2023, em especial ao que disciplina o §1º do art. 83-A, foi muito assertivo ao estabelecer que:

Art. 83-A. [...]

§1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede a deliberação do processo, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.

O texto normativo permite aos relatores e ao plenário decidir acerca da necessidade (ou não) de examinar o mérito dos processos em que for reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Contudo, embora a norma não constitua nenhuma restrição, o §2º do art. 83-A ressalta a necessidade de se atentar para o princípio da eficiência administrativa, pois, conforme dispõe o dispositivo:

§2º Constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise do processo como medida de racionalização administrativa e economia processual, com a sua extinção, sem julgamento de mérito quanto aos fatos apurados e consequente arquivamento.

Ou seja, a hermenêutica conjunta dos parágrafos 1º e 2º do art. 83-A revela que o texto normativo não limita o exercício do tribunal à função sancionadora, mas, em consonância ao princípio da efetividade, permite a extinção do feito, sem análise de mérito, quando a medida se mostra oportuna.

De acordo com a exceção fixada, constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise do processo, enquanto medida de racionalização administrativa e de economia processual.

Nessa linha, destaca-se que métodos de racionalização resultam em simplificação de procedimentos e na eliminação de atos em que o custo processual seja manifestamente desproporcional em relação aos benefícios porventura auferidos.

A racionalização está intimamente ligada ao princípio da “economia processual”, outro núcleo da norma que, segundo o jurista Cassio Bueno (2015), exige “[...] que a atividade jurisdicional e os métodos empregados por ela sejam racionalizados, otimizados, tornados mais eficientes”.

Na forma aprovada pela norma, o princípio da economia processual e a racionalização administrativa visam, principalmente, a promover a eficiência da atividade desempenhada pelo TCE/SC, tanto no que se refere à tramitação processual quanto aos efeitos da análise efetivada.

Para isso, conclui-se que se faz necessário salvaguardar a utilidade das decisões e, com base no princípio da efetividade, tentar alcançar os fins para os quais o processo foi instituído. Nessa linha, colhe-se da lição do jurista Fredie Didier Jr.:

O conceito de “eficiência” deve ser entendido como o resultado de uma atuação que observou o dever de obter o máximo de um fim com o mínimo de recursos (efficiency) e o de, com um meio, atingir o fim ao máximo (effectiveness), visto que a aplicação do princípio da eficiência ao processo é uma versão contemporânea do princípio da economia processual. (2017, p. 113-116)

Assim, entende-se que, quando não se mostra possível atingir os fins pelos quais o processo foi instituído, ou seja, apurar eventual dano ao erário e imputar aos responsáveis as sanções cabíveis, é necessário condicionar a análise dos fatos à possibilidade de resguardar a utilidade das decisões proferidas.

Por isso, eventual prosseguimento mostra-se oportuno quando for verificada a presença de elementos capazes de evidenciar que os custos e eventuais efeitos que podem ser constituídos com a decisão definitiva justifiquem o exame de mérito e a consequente deliberação.

Com isso, um ponto importante para verificação é a relevância e a atualidade da matéria discutida nos autos, pois, embora o texto normativo da LCE nº 819/2023 não tenha instituído de forma expressa os parâmetros da relevância e da atualidade, entende-se que ambos estão implícitos no texto do §3º do art. 83-A:

§3º A incidência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas pelos fatos apurados, destinadas a reorientar a atuação administrativa ou corrigir irregularidades.

No momento em que o dispositivo resguarda a possibilidade de que sejam feitas determinações, recomendações ou outras providências, “[...] destinadas a reorientar a atuação administrativa”, imprime a ideia de que tais deliberações destinam-se a produzir efeitos nos atos que serão editados no futuro.

Sabe-se que, no exercício da atividade pública, muitos gestores e agentes públicos utilizam das decisões e dos julgados dos tribunais de contas para fundamentar e aperfeiçoar suas condutas. Assim, por meio das deliberações, podem-se encontrar subsídios técnicos para melhor conduzir a rotina administrativa.

Dessa forma, pressupõe-se que a matéria discutida seja atual e a decisão proferida ofereça critérios e orientações técnicas relevantes aos jurisdicionados.

Nessa senda, considerando que os efeitos da prescrição atingem o caráter condenatório das decisões proferidas, e considerando que as determinações corretivas não estão sujeitas a prazos prescricionais, a primeira premissa que se extrai é que o reconhecimento da prescrição não impõe a imediata extinção do processo e não afasta a possibilidade de o tribunal analisar o mérito das demandas.

A segunda premissa, por outro lado, é a de que a norma não constitui nenhuma restrição, mas ela ressalta a necessidade de se atentar para o princípio da eficiência administrativa. Trata-se da aptidão de produzir, em maior ou menor grau, atos e medidas que atendam com efetividade à finalidade pública. Ou seja, concentrar esforços em deliberações que visam a obter resultados, nem só concretos e diretos, em que o rendimento justifique a utilização dos recursos.

Assim, quando não for verificada a possibilidade de expedir determinações corretivas ao jurisdicionado, nos processos em que for reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o exame de mérito só se justifica se a decisão proferida tiver relevância e atualidade para surtir efeitos para além dos fatos sob análise.

5 Considerações finais

A análise empreendida ao longo deste estudo demonstrou que a Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023 representa um avanço normativo significativo ao disciplinar os prazos prescricionais das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). No percurso metodológico, verificou-se que o legislador catarinense incorporou parâmetros até então ausentes nas normas anteriores ou nelas inadequadamente previstos, alinhando-os ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir disso, a análise estruturou-se em três eixos complementares: o primeiro é a prevalência do regime prescricional instituído pela LCE nº 819/2023, pois a nova lei estabelece marcos próprios, inspirados na lógica federativa da Lei nº 9.873/1999, e determina sua incidência sobre todos os processos sem trânsito em julgado, revogando dispositivos pretéritos e conferindo uniformidade e segurança jurídica.

O segundo eixo consiste na análise da hipótese de interrupção do prazo prescricional pelo “ato inequívoco de apuração do fato”, introduzida no âmbito do TCE/SC pela LCE nº 819/2023. Embora os autores reconheçam a importância desse marco interruptivo, constatou-se a inexistência de uniformidade quanto à definição semântica do que seja “ato inequívoco de apuração”.

Assim, concluiu-se que a interrupção do prazo prescricional com base na apuração dos fatos deverá ser verificada caso a caso, exigindo-se a reunião de elementos mínimos de convicção que demonstrem, de maneira formalmente constituída, o momento em que a autoridade administrativa rompeu a inércia para apurar fatos que guardem estreita correspondência com as irregularidades posteriormente imputadas, sendo prescindível a ciência do acusado e a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade investigada.

O terceiro e último ponto analisado foi a natureza da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos tribunais de contas e os efeitos de seu reconhecimento sobre os processos em trâmite. Dessa forma, concluíram os autores que a prescrição alcança apenas o caráter condenatório das decisões proferidas e, considerando que as determinações corretivas não estão sujeitas a prazo prescricional, o reconhecimento do prazo prescricional não impõe a imediata extinção do processo nem afasta a possibilidade de o tribunal analisar o mérito das demandas.

Contudo, ressaltou-se a necessidade de atentar para o princípio da eficiência administrativa, relacionado à aptidão de produzir, em maior ou menor grau, atos e medidas que atendam eficazmente à finalidade pública. Assim, é preciso concentrar esforços em deliberações orientadas a resultados cujo rendimento justifique o emprego dos recursos.

Desse modo, para os autores, quando não houver possibilidade de expedir determinações corretivas ao jurisdicionado nos processos em que se reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o exame do mérito só se justifica se a decisão proferida tiver relevância e atualidade aptas a produzir efeitos que transcendam os fatos analisados.

Nessa perspectiva, a principal contribuição deste trabalho é apresentar reflexões críticas sobre a estruturação normativa e a aplicação prática da LCE nº 819/2023, com o objetivo de fortalecer a efetividade do controle externo e assegurar que as decisões preservem tanto o interesse público quanto os direitos dos jurisdicionados.

Punitive and Reparatory Statutes of Limitation within the Santa Catarina Court of Accounts (TCE/SC): A Critical Analysis of Complementary Law No. 819/2023

Abstract: State Complementary Law (LCE) No. 819/2023, in force since 11 January 2023, systematically regulates the statutes of limitation for punitive and restitutionary claims within the jurisdiction of the Audit Court of the State of Santa Catarina, repealing prior regulations. This article examines the statute's origins, its structural completeness, and its precedence over earlier instruments, while also addressing two points of greatest practical controversy: (i) the semantic indeterminacy of the "unequivocal act of fact-finding" as a limitation-period-interrupting milestone; and (ii) the effects that recognition of prescription has on the substantive review of external-control proceedings, in light of the multiple constitutional functions of audit courts and the principles of administrative rationalization and efficiency. Drawing on regulatory, case-law, and doctrinal research, the study concludes that LCE 819/2023 enhances legal certainty while leaving room for case-specific solutions that protect both the public interest and the rights of audited parties.

Keywords: Statute of limitations for punitive and reparatory claims. Unequivocal act of fact-finding. Administrative rationalization.

Referências

BRAGA JÚNIOR, J. M. de A. *Da prescrição no processo de controle externo*. Belo Horizonte: Dialética, 2021. p. 63-67.

BRASIL, 2022a. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *MS nº 3.4256 AgR/DF*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de agosto de 2022. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 29 ago. 2022.

BRASIL, 2022b. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI nº 5.384/MG*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 30 de maio de 2022. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 10 ago. 2022.

BRASIL, 2022c. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.285/2022*. Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Brasília, 11 de novembro de 2022.

BRASIL, 2023a. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 8.693/2023*. Primeira Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1º de agosto de 2023.

BRASIL, 2023b. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.212/2023*. Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Brasília, 1º de novembro de 2023.

BRASIL, 2024a. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 763/2024*. Segunda Câmara. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, 06 de fevereiro de 2024.

BRASIL, 2024b. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 463/2024*. Plenário. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Brasília, 20 de março de 2024.

BRASIL, 2024c. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 420/2024*. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 13 de março de 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999*. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. *Resolução – TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI nº 5.509/CE*. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 11 de novembro de 2021. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 23 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ARE nº 843.989/PR*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 de agosto de 2022. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *MS nº 25.403/DF*. Relator: Ministro Ayres Brito, 10 de fevereiro de 2011. Diário Oficial de Justiça (DO), 10 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE nº 636.886/AL*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2020. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 24 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE nº 669.069/MG*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 03 de fevereiro de 2016. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 27 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE nº 852.475/SP*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 08 de agosto de 2018. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 25 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *RE nº 1.521.150 AgR/PE*. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, 14 de abril de 2025. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 23 de abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 37.628/DF*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 04 de fevereiro de 2021. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 09 fev. 2021.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revistas Diálogo Jurídico*, Salvador, v. I, n. 9, dez. 2001.

BUENO, C. S. *Manual de direito processual civil*: inteiramente estruturado à luz do novo CPC – Lei nº 13.105. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 50.

DIDIER JR., F. *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 113-116.

MILESKI, P. S. *O controle da gestão pública*. São Paulo: RT, 2003. p. 255.

PRATES, M. M. Prescrição administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, jan. 2006. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/marcelo_prates.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 819, de 11 de janeiro de 2023*. Altera a Lei Complementar nº 202, de 2000, que “institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências”, a fim de dispor sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2023. Disponível em: https://leis.ale.sc.gov.br/html/2023/819_2023_lei_complementar.html. Acesso em: 14 jul. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Pleno). *Decisão nº 207/2022*. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 14 de novembro de 2022. Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (DOTC-e), 16 de nov. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Grupo de Câmaras de Direito Público). *Mandado de Segurança Cível nº 5029131-52.2024.8.24.0000*. Relator: Diogo Nicolau Pítsica. Florianópolis, 27 de fevereiro de 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (5ª Câmara de Direito Público). *Agravo de Instrumento nº 5034858-89.2024.8.24.0000*. Relatora: Denise de Souza Luis Francoski. Florianópolis, 27 de agosto de 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DE NADAL, Herneus João; ZOMER, Raquel Terezinha Pinheiro; ZANFERARI, Eduardo. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC: leitura crítica da Lei Complementar estadual nº 819/2023. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 115-138, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.06.SC
