

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuida-se de incidente de uniformização de jurisprudência, instaurado com o fito de obter pronunciamento do Plenário acerca de dois pontos:

a) incidência do fenômeno de prescrição da pretensão punitiva do Estado nos temas de competência do Tribunal de Contas da União; e

b) em caso de resposta afirmativa da primeira questão, na definição do prazo prescricional aplicável às sanções descritas na legislação de regência, afastada a possibilidade de prescrição do ressarcimento do dano, por expressa dicção constitucional.

2. De pronto, louvo a qualidade dos pronunciamentos dos ministros que se posicionaram quanto a essa matéria. Reconheço que resta facilitada a exposição de meu entendimento, porquanto os principais aspectos atinentes à questão já foram exaustiva e didaticamente apresentados.

3. Antes de adentrar no exame de cada nuance que envolve a presente discussão, julgo pertinente delimitar as premissas que pautam meu posicionamento e, a meu ver, devem nortear o presente julgamento.

4. A prescrição é fenômeno material e não processual. Ela está associada ao próprio fundo de direito e não ao veículo utilizado para obter a tutela estatal – seja jurisdicional, seja administrativa – da pretensão lesionada ou ameaçada de lesão.

5. A legislação brasileira superou a confusão conceitual que pairou sobre o fenômeno da prescrição até 2002. Afastada a noção vetusta de “perda do **direito de ação** pela inércia do titular”, optou-se expressamente pelas posições alemã e suíça, em detrimento da italiana.

6. Com efeito, ao positivar que a presunção implica a perda da pretensão (a “actio” do direito romano, e a “anspruch” do direito alemão) pelo decurso do tempo, o art. 189 do Código Civil pôs fim a um debate que durou quase todo o século XX.

7. Segundo Pontes de Miranda,

“A prescrição é a exceção, que alguém tem, contra o que não exerceu, durante certo tempo, que alguma regra jurídica fixa, a sua pretensão ou ação. Serve à segurança e à paz públicas, para limite temporal à eficácia das pretensões e das ações. A perda ou destruição das provas exporia os que desde muito se sentem seguros, em paz, e confiantes no mundo jurídico, a verem levantarem-se – contra o seu direito ou contra o que têm por seu direito – pretensões ou ações ignoradas ou tidas por ilevantáveis.” (MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.)

8. Os fundamentos da prescrição são a paz social, a estabilidade das relações jurídicas e o reconhecimento do direito fundamental à segurança jurídica. O que justifica sua existência é o interesse da comunidade em que se reconheça a força do tempo para estabilizar situações de fato consolidadas, protegendo o devedor, punindo a inércia do credor e evitando a proliferação infinita de controvérsias intermináveis.

9. No dizer de J. J. Gomes Canotilho,

“O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

(...)

Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999.)

10. Essas bases levam-me a pautar minha análise sobre essa questão por uma ótica teleológica e não pela possibilidade de aumentar a probabilidade de o Tribunal vir a sancionar aqueles que cometam atos irregulares. De fato, entendo que devemos assegurar o direito fundamental dos agentes jurisdicionados à segurança jurídica.

11. Não se trata, portanto, de prognosticar qual o melhor prazo para o controle mais efetivo, o mais justo no sentido material ou o que favorece a comunidade como um todo na punição de atos irregulares, argumentos de política que têm lugar no momento de criação de uma nova legislação, no qual existe discricionariedade e espaço para escolhas particulares. Como julgadores, é necessário que busquemos, no sistema jurídico, o que o ordenamento constitucional e legal apresenta como resposta para essa questão.

12. Tenho defendido que, ao cotejar o problema em questão e as diversas regras e princípios jurídicos incidentes, o julgador encontra-se vinculado à solução que emerge do sistema, não gozando de liberdade e conveniência para escolher a opção que mais lhe agrada. Definitivamente, não possuímos poder discricionário para escolher o critério que mais nos apraz!

13. Resumidamente, podemos elencar da seguinte forma as três principais posições defendidas aqui neste Tribunal:

a) **imprescritibilidade** da pretensão punitiva, dada a ausência de lei específica que regule o tema;

b) prazo prescricional **decenal** para o exercício da pretensão punitiva, dado o enquadramento do art. 205 do Código Civil na previsão constitucional disposta na primeira parte do art. 37, § 5º, da Constituição (“a lei estabelecerá os prazos de prescrição”);

c) prazo prescricional **quinquenal** para o exercício da pretensão punitiva, dada a aplicação analógica de diversas normas integrantes do sistema de direito público, em conformidade com o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

14. Em nome da cuidadosa e esmerada análise sobre o tema, é importante frisar, desde logo, que o dissenso entre as duas últimas posições listadas não envolve a escolha sobre a norma mais adequada para se aplicar a analogia.

15. Vale dizer, ao contrário do que poderia parecer, não estamos em busca da melhor analogia: se com as normas de direito público ou com as normas de direito privado. Trata-se de se confrontar duas posições cujos métodos de solução são bastante antagônicos: (i) de um lado, **a incidência direta do código civil**, que prevê dez anos como um prazo geral e residual, em matéria cuja regulação deve ser feita por lei segundo a determinação constitucional; e (ii) de outro, **a utilização da analogia** para aplicação do prazo quinquenal, visto que tal prazo é repetido em diversas normas de direito público, em especial, as de direito administrativo estrito.

16. Dada a excelência dos votos já apresentados, permito-me manifestar pontualmente quanto à essência da questão, sem reproduzir novamente os principais argumentos de uma ou outra parte.

II

17. Primeiramente, enfrente a preliminar de imprescritibilidade, tese aventada pelos eminentes ministros Walton Alencar Rodrigues e Aroldo Cedraz.

18. Não creio que a opção do constituinte foi pela imprescritibilidade da pretensão punitiva, conforme revela a leitura atenta do art. 37, § 5º, da Constituição, segundo o qual, “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**”.

19. Com base na ressalva final, prevaleceu o entendimento de que **as ações de ressarcimento são imprescritíveis**, mas não a punição decorrente dos ilícitos praticados pelos agentes.

20. Sabemos que, no nosso sistema jurídico, a regra é a prescritibilidade das ações. É que, dada a incidência do princípio da segurança jurídica, da estabilidade social e da previsibilidade sobre os comportamentos humanos em geral, a Constituição elenca, de maneira expressa, quais as pretensões estão resguardadas contra a passagem do tempo: o art. 5º, incisos XLII (prática de racismo) e XLIV (ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático) e a parte final do art. 37, § 5º (ações de ressarcimento por prejuízo ao erário).

21. Todavia, o argumento mais sofisticado da tese levantada pelos meus nobres colegas defende não exatamente a imprescritibilidade de modo geral, mas a impossibilidade do reconhecimento de qualquer prescrição dada a ausência de lei que supra a reserva legal estabelecida pelo art. 37, § 5º, da Constituição (norma de eficácia limitada, conforme classificação de José Afonso da Silva).

22. Estou de acordo com o entendimento de que omissão de regra adstrita à reserva legal não pode ser suprida diretamente mediante acórdão. São bastante pontuais os casos em que a Constituição deixa a cargo do Congresso Nacional, no exercício da função legislativa, densificar as regras que ela estabelece. No entanto, nessas hipóteses, o princípio da separação dos poderes impede que outros órgãos ocupem tais atribuições, ainda que os motivos sejam os mais nobres. Associo tal defesa ao princípio da conformidade funcional, princípio de interpretação que orienta o hermenêuta a extrair da norma aquele sentido que melhor preserve a repartição de funções constitucionalmente estabelecida e a separação dos poderes.

23. Por outro lado, não creio que a tese, ainda que intente preservar o princípio da separação dos poderes, conduza-nos à imprescritibilidade, vez que essa solução ofenderia diversos princípios que incidem no problema em questão, a exemplo do devido processo legal, da eficiência administrativa e, sobretudo, à segurança jurídica.

24. Ao tempo em que elege a separação dos poderes como princípio fundamental (CF, art. 2º), a Constituição também nos obriga a dar efetividade aos direitos fundamentais, dentre eles, o da segurança jurídica. Ressalto que, reconhecida a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, tais garantias

“não se limitam à função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, mas que, além disso, **constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos**” (SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009).

25. Esse aspecto objetivo dos direitos fundamentais “comunica-lhes, também, uma eficácia irradiante, o que os converte em **diretriz para a interpretação e aplicação das normas dos demais ramos do direito**” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009). Em adição, há que se considerar o princípio da máxima efetividade na interpretação das normas constitucionais, segundo o qual, na dúvida, reconhece-se aquele sentido que dê maior eficácia aos direitos fundamentais.

26. Dessa forma, à luz dos direitos fundamentais, não me parece que a melhor solução seja admitir que os agentes devam ficar indefinidamente com a espada de Dâmoques pairando sobre a sua cabeça, aguardando o dia em que o Estado deixe sua inércia e resolva exercer sua pretensão punitiva.

No limite, estaríamos considerando razoável que, no fim da vida, as pessoas guardassem caminhões de documentos sob o constante risco de serem punidas por irregularidades cometidas – ou não, o que é pior – há trinta ou quarenta anos.

27. Julgo que devemos encontrar solução que preserve, de alguma maneira, a segurança jurídica do jurisdicionado, aqui materializada no instituto da prescrição – o que não ocorre com a tese ora combatida.

28. Noto que estamos diante de um conflito entre bens jurídicos constitucionalmente protegidos, um princípio fundamental (separação dos poderes) e um direito fundamental da mais alta hierarquia axiológica (segurança jurídica). Nessa hipótese, de acordo com o princípio de interpretação da concordância prática ou da harmonização, impõe-se buscar a solução que melhor coordene e combine tais bens em colisão de modo a evitar o sacrifício total de qualquer deles em relação ao outro.

29. Esses princípios da interpretação constitucional (conformidade funcional, máxima efetividade e harmonização), delineados segundo a doutrina de J. J. Gomes Canotilho, nortearam minha exegese sobre as normas que regem a matéria para que eu pudesse construir meu entendimento sobre a solução constitucionalmente adequada para a questão em debate, conforme comentado a seguir.

30. De qualquer forma, deixo consignada a minha convicção no sentido de que nossa discussão não se estende do nada (prazo nenhum) ao infinito (imprescritibilidade), mas de cinco a dez anos como prazo limite para o exercício da pretensão punitiva do Tribunal.

III

31. Considerando que a melhor interpretação do problema em questão não pode nos conduzir à tese da imprescritibilidade, passo a me ater sobre a discussão acerca de qual seria o prazo adequado a ser adotado pelo tribunal como limitação temporal ao exercício de sua pretensão punitiva.

32. A primeira tese, sustentada subsidiariamente pelo ministro Walton Alencar Rodrigues, defende o prazo decenal estabelecido pelo Código Civil (art. 205).

33. A segunda tese, que defende o prazo quinquenal a partir de analogia com diversas normas de direito público, é capitaneada pelo ministro Benjamin Zymler, mas também adotada por outros ministros com pequenas variantes.

34. Quanto a essa questão, o ordenamento jurídico tem resposta constitucionalmente adequada tanto no que diz respeito à observância dos direitos fundamentais do jurisdicionado quanto no que tange às funções do Poder Legislativo diante do princípio da separação dos poderes. No meu entender, a aplicação do Código Civil pelo Tribunal é a solução mais correta.

35. A Constituição reservou ao legislador o estabelecimento do prazo prescricional. O Poder Legislativo, ao aprovar o Código Civil, definiu que a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não houver fixado prazo menor.

36. Ou seja, a decisão do poder constituinte consubstanciada em destinar ao legislador – e só a ele – o estabelecimento do prazo prescricional materializou-se diretamente na aprovação do art. 205 do Código Civil. Restou definido que o prazo de dez anos seria aplicável a dois tipos de situações: quando houver lei estabelecendo prazo maior e quando não houver lei (hipótese na qual se enquadra o caso em debate).

37. Não vislumbro possibilidade jurídica de desrespeitarmos essas duas vontades da mais alta legitimidade no quadro de um Estado Democrático de Direito: a do poder constituinte, ao atribuir unicamente ao legislador a decisão sobre o prazo prescricional aplicável; e a do legislador, ao definir que, na ausência de lei específica, vigora o prazo geral de dez anos.

38. Colocadas essas questões, parece-me inadequada a adoção da analogia para resolver o caso. Em primeiro lugar, a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que a analogia será utilizada pelo juiz “quando a lei for omissa”, o que definitivamente não é o caso, dada a previsão do Código Civil. Ademais, e principalmente, temos que responder se é válida a utilização da analogia diante de norma constitucional que reserva ao legislador o tratamento da matéria, conforme já alertado pelos ministros que me antecederam.

39. Cabe destacar, ainda, que é indevida a oposição entre o público e o privado estabelecida com a finalidade de afastar incidência da regra decenal. O alcance da parte geral do Código Civil não se limita às relações privadas, enfeixando regras que conformam verdadeira “Teoria Geral do Direito”. Esse é o entendimento da doutrina, nacional e estrangeira, citada no voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues (Caio Mário da Silva Pereira, Paulo Nader, Maria Helena Diniz, além de Marcel Planiol, Georges Ripert e Jean Boulanger).

40. É dizer, as normas ali contidas aplicam-se a quaisquer relações jurídicas, orientando o ordenamento jurídico como um todo.

41. Na nossa jurisprudência, é comum recorrermos à parte geral do Código Civil em busca do conceito e do sentido de institutos aplicáveis a qualquer âmbito do direito, a exemplo das disposições concernentes às pessoas jurídicas, ao domicílio, ao regime de bens etc.

42. Há anos aplicamos o instituto da desconsideração da personalidade jurídica com fundamento no art. 50 do Código Civil e o princípio da boa-fé objetiva com base no mesmo código, além de todas as normas atinentes aos negócios jurídicos. Em adição, não se pode olvidar a relevância da teoria do fato jurídico de Pontes de Miranda, que, embora desenvolvida no seio da doutrina de Direito Civil, alcança e influencia todos os ramos do direito, inclusive a teoria do ato administrativo.

43. Por fim, voto complementar do Ministro Benjamin Zymler menciona conversa informal em que o Procurador-Geral, Paulo Soares Bugarin, teria atentado para o fato de que a Lei Orgânica do TCU (art. 35) prevê a interposição de recurso de revisão por parte do Ministério Público de Contas no prazo de até cinco anos, motivada por razões como erro de cálculo ou insuficiência de documentos em que se fundou a decisão recorrida, por exemplo.

44. Esse aspecto demonstra a impossibilidade da adoção do prazo prescricional de cinco anos sem prejuízos à coerência do conjunto das normas de controle externo. É dizer, o sistema não fecha, porquanto não é possível compatibilizar de maneira harmônica prescrição quinquenal para a pretensão de atuação do Tribunal com a previsão legal de prazo recursal em cinco anos a ser exercido pelo Ministério Público, sob pena de subtrair essa possibilidade de atuação do MP/TCU no tocante à aplicação de sanções pelo TCU.

IV

45. Muito embora adira ao prazo decenal, creio que, em um aspecto essencial, minha posição é dissonante das demais: o início da contagem do prazo. E, neste ponto, creio que as principais teses apresentadas deixaram de atentar para a necessidade de preservação da segurança jurídica, direito fundamental dos agentes jurisdicionados ao Tribunal.

46. As principais teses defendidas pelos meus pares concordam que o início da contagem do prazo prescricional deve ter por base o conhecimento dos fatos pelo Tribunal. Não creio que esse entendimento seja o mais adequado.

47. Praticado determinado ato pelo agente, é desarrazoado considerar que a prescrição não corra até o conhecimento dos fatos pelo TCU, o que pode se dar indefinidamente (por exemplo, se nunca viermos a fiscalizar aqueles atos). Ou seja, o agente estaria à mercê do comportamento do Tribunal e só teria suas expectativas estabilizadas se seus atos viessem a ser efetivamente fiscalizados por esta Corte.

48. Por hipótese, imagino pilhas de documentos sendo protocoladas diariamente nesta Corte a partir desta decisão, provenientes de gestores ansiosos por “dar conhecimento” ao Tribunal de seus atos para que possam, um dia, descansar quanto ao risco de serem interpelados sobre seu comportamento passado.

49. Em 2009, por exemplo, o TCU fiscalizou as obras de Angra 3, que retomavam contrato pactuado ainda no ano 1983. Considerando que até então o Tribunal nunca tinha vistoriado a obra, questiono se seria razoável, dentro de um quadro de proteção aos direitos fundamentais, que os agentes responsáveis pela elaboração dos projetos de engenharia fossem questionados e eventualmente apenados por atos praticados há mais de 25 anos. Nosso Estado Democrático de Direito não conviveria bem com ofensa de tal monta à estabilidade social e à segurança jurídica. Tratar-se-ia, em verdade, de uma “imprescritibilidade disfarçada”. Tal situação seria incoerente sob a perspectiva de um ordenamento jurídico no qual até um crime de homicídio teria prescrito após 20 anos da ocorrência do fato.

50. Apenas para reflexão, relembro a lição de Pontes de Miranda para quem “o fundamento da prescrição é **proteger o que não é devedor** e pode não mais ter prova da inexistência da dívida” – hipótese que dá contornos ainda mais dramáticos à aplicação prática da tese da imprescritibilidade.

51. A pretensão nasce a partir da violação do direito e se extingue pela prescrição (Código Civil, art. 189). A tese apresentada pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues entende que o prazo começa a correr a partir da ciência da violação do direito por parte de seu titular, sugerindo que o titular do direito seria o TCU.

52. Dissinto dessa construção. O titular do direito de punir é o Estado, enquanto o Tribunal é apenas um instrumento para o exercício de tal pretensão. Nas relações submetidas à nossa jurisdição, a União se faz presente de várias maneiras – e não apenas quando esta Corte toma ciência do fato. Um contrato administrativo está sempre sob fiscalização do órgão contratante, um convênio sob a supervisão do convenente. Além do mais, a jurisdição do TCU pode alcançar todos esses atos independentemente de provocação.

53. A hipótese mais próxima é a de um delito criminal, cujo início da prescrição não precisa aguardar conhecimento do Estado: “A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr do dia em que o crime se consumou” (Código Penal, art. 111, inciso I), pois é quando nasce o *ius puniendi*. De se observar que o Ministério Público não tem seu prazo relevado se a culpa da inércia estatal deve ser atribuída ao responsável pelo inquérito policial: quem tem a pretensão fulminada pela prescrição é o próprio Estado.

54. Evidentemente, me sensibilizo com as preocupações manifestadas quanto ao risco de que a ação de controle externo fique condicionada à celeridade administrativa dos gestores diretamente envolvidos com o objeto de controle. Trata-se de razões estratégicas da mais nobre importância, mas que não são suficientes para afastar a necessidade de proteção dos direitos fundamentais, não podendo a eles se sobrepor.

55. Registro que a nossa perspectiva aqui não é a da preservação do poder de punir do Estado, mas a do reconhecimento da existência de um direito à segurança jurídica e à estabilidade social proporcionadas pela existência de uma regra prescricional – o que vincula de forma determinante a nossa decisão.

56. E não faria sentido, no meu entender, aplicar a prescrição com vistas a proteger o direito fundamental do agente de ter sua situação jurídica estabilizada pelo transcurso do tempo, adotando como marco temporal para tanto um fato que pode nunca vir a ocorrer.

57. Ademais, operando-se a prescrição em virtude de culpa ou dolo no atraso do encaminhamento das informações ao Tribunal, caberá punição ao gestor omissivo com base, por exemplo, no art. 74, § 1º, da Constituição Federal e arts. 8º, caput, e 51 da Lei Orgânica do TCU. Na

realidade, penso que toda essa conjuntura servirá para ensejar a melhoria da atividade administrativa e do sistema de controle interno da Administração Pública, contribuindo esta Corte para dar real efetividade ao princípio da razoável duração do processo administrativo inserido no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal.

V

58. Adoto, portanto, o prazo de prescrição **decenal**, contado da **prática do ato e interrompido uma única vez na citação/audiência válida realizada pelo Tribunal**, em conformidade com o art. 37, § 5º, da CF/88, c/c os arts. 205 e 189 do Código Civil e 219, *caput*, do Código de Processo Civil, e em consonância com jurisprudência pacífica do Tribunal no sentido de que a citação válida e exigível é apenas aquela realizada pelo TCU.

59. Adicionalmente às considerações já expostas, pondero que a posição que ora defendo encontra suporte na tradição jurisprudencial construída pelo Tribunal nesse tema. E esse aspecto joga ainda mais luz no princípio da segurança jurídica, agora sob uma nova óptica: a da previsibilidade e da calculabilidade.

60. Todos sabemos que vem crescendo a importância dos precedentes no nosso ordenamento. A doutrina mais moderna já sustenta que a segurança jurídica comporta elementos que exigem estabilidade, certeza e duração da jurisprudência solidificada, dada a expectativa criada de que comportamentos anteriores venham a ser seguidos em casos semelhantes:

“é fora de dúvida que a **jurisprudência consolidada condiciona comportamentos, gerando padrões de conduta estáveis**. Ao cristalizar-se nos debates pretorianos, o entendimento sólido dos tribunais a respeito de um tema é um relevante dado do tráfego jurídico e que frequentemente é utilizado para a tomada de conduta individual.

É que muitos atos decisórios (...) assumem uma capacidade de generalização e irradiação que outras decisões não possuem, **sinalizando padrões de conduta para uma grande quantidade de casos similares**. Trata-se de um relevante aspecto da segurança jurídica, qual seja, a **calculabilidade do resultado normativo de uma conduta humana**, que fornece aos indivíduos “segurança de orientação” na adoção de um comportamento.” (CABRAL, Antônio do Passo. Estabilidade e Jurisprudência consolidada: proteção da confiança e a técnica do julgamento alerta. In DANTAS, Bruno et al. (Coords.). O Papel da Jurisprudência no STJ. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.).

61. Também tenho defendido que a **uniformidade interpretativa** preserva o direito do jurisdicionado à igualdade, à isonomia, à legalidade e à segurança jurídica, na medida em que a lei, vocacionada a ter um único sentido correto, deve receber, sempre, a mesma interpretação desde que presentes as mesmas condições fáticas relevantes ao julgamento (Direito fundamental à previsibilidade das decisões judiciais. Revista Justiça & Cidadania. vol. 149; e Teoria dos Recursos Repetitivos – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015).

62. Observo, ainda, que o art. 926, *caput*, do novo Código de Processo Civil (de aplicação subsidiária aos processos desta Corte) prevê que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

63. Isso não significa que não possa haver evolução da jurisprudência, mas é necessário estarem evidenciados motivos suficientes para tanto, que demonstrem o desacerto das decisões anteriores ou a própria evolução do direito e da percepção dos julgadores sobre a matéria. Diante de duas soluções igualmente razoáveis, deve-se optar por aquela que preserve a estabilidade da jurisprudência em nome da segurança jurídica:

“Uma decisão isolada não constitui jurisprudência; é mister que se repita, e sem variações de fundo. O precedente, para constituir jurisprudência, deve ser uniforme e constante. **Quando esta satisfaz os dois requisitos granjeia sólido prestígio, impõe-se como releção presuntiva do sentir geral, da**

consciência jurídica de um povo em determinada época; deve ser observada enquanto não surgem razões muito fortes em contrário: *minime subit mutanda quoe interpretationem certam, semper habuerunt* – ‘altere-se o menos possível o que teve constantemente determinada interpretação’” (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.)

VI

64. São essas as razões em que se funda minha posição de filiar-me à tese que defende o prazo prescricional de dez anos, contado da prática do ato, conforme tradicional jurisprudência do TCU sobre o assunto, considerando que essa é a resposta constitucionalmente adequada para o problema e que esse entendimento respeita e garante os direitos fundamentais dos envolvidos.

65. Embora razões de caráter pragmático (argumentos de política, no dizer de Dworkin) não tenham o condão de sustentar uma decisão dessa natureza, julgo relevante trazer algumas reflexões de ordem prática, *ad argumentandum tantum*.

66. Dados os inúmeros casos em que foi aplicada a jurisprudência do Tribunal ao longo dos anos, creio que se formou uma *práxis* jurisprudencial de aplicação simples por todo corpo técnico e de efeitos conhecidos por parte dos jurisdicionados.

67. A alteração do entendimento, nesta oportunidade, poderá ensejar a interposição de diversos recursos com o intuito de rever as posições já consolidadas.

68. Ademais, caso, posteriormente, os tribunais superiores venham a verdadeiramente enfrentar a matéria de maneira definitiva (não de maneira lateral ou em decisões de cognição sumária) – em processos de caráter vinculante, talvez –, entendo que teremos de revisitá-la o assunto, independentemente do que for decidido nesta oportunidade. Nessa hipótese, seria indesejável uma segunda modificação nesse entendimento, com todas as implicações sobre processos já apreciados ou ainda em análise.

69. Aliás, julgo pertinente registrar um aspecto. Conquanto entenda que os precedentes judiciais trazidos nos demais votos não nos vinculam, dadas as divergências e a superficialidade de algumas análises em virtude do tipo de cognição aplicável, destaco que as principais teses aqui apresentadas não encontram suporte nos tribunais superiores, como poderia parecer. Com efeito, nos casos concretos apreciados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, foi adotado o prazo quinquenal, mas contado da prática do ato, e não da entrada do processo no Tribunal.

70. Mas, reforço, em consonância com o pronunciamento do Ministério Público de Contas no TC 021.540/2010-1, os precedentes que motivaram toda essa discussão não enfrentaram, em geral e na profundidade requerida, a matéria em questão – razão pela qual não vislumbro necessidade de modificação, ao menos por enquanto.

71. Por fim, registro que, como todos os ministros podem perceber nos processos que relatam, a aplicação do prazo prescricional de dez anos, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal não tem levado, em geral, à prescrição da pretensão punitiva.

VII

72. Percebo que a posição que ora adoto é a mesma defendida pelo representante do Ministério Público de Contas que atuou nos autos.

73. Em vista de todo o exposto, cumprimentando meus ilustres pares pelo amadurecimento dessa matéria aqui no Tribunal, bem como pela qualidade dos votos apresentados, Voto no sentido que o Tribunal aprove a deliberação que submeto ao Plenário.

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado quando do julgamento de recurso de reconsideração interposto por Marilene Rodrigues Chang, Paulo César de Lorenzo e Rildo Leite Ribeiro contra o Acórdão 3.298/2011-Plenário (TC 007.822/2005-4);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.2. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Jurisprudência, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno;

9.3. remeter os autos do TC 007.822/2005-4 ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno.”

74. Nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno, encaminhe-se o acórdão aprovado à Comissão de Jurisprudência, considerando a presente decisão e a existência de inúmeros julgados nesse mesmo sentido.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de novembro de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor