



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

ANTONIO ALEXANDRE DO NASCIMENTO FILHO

**PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO:  
Análise da limitação temporal ao exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das  
competências de aplicar sanções e de imputar débitos por prejuízos ao erário**

Brasília - DF

2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

ANTONIO ALEXANDRE DO NASCIMENTO FILHO

**PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO:**

**Análise da limitação temporal ao exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das competências de aplicar sanções e de imputar débitos por prejuízos ao erário**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no âmbito da disciplina Redação de Monografia, do Curso de Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Brasília - DF

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nascimento Filho, Antonio Alexandre do, 1983-

Prescrição em Processos de Controle Externo: Análise da limitação temporal ao exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das competências de aplicar sanções e de imputar débitos por prejuízos ao erário /

Antonio Alexandre do Nascimento Filho; orientador Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. – 2019.

56 p.

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2019.

1. Controle Externo. 2. Tribunais de Contas. 3. Aplicação de sanções. 4. Prejuízo ao erário. 5. Prescrição. I. Vieira de Carvalho Neto, Tarcísio, orientador. II. Título.

ANTONIO ALEXANDRE DO NASCIMENTO FILHO

**PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO:**

**Análise da limitação temporal ao exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das competências de aplicar sanções e de imputar débitos por prejuízos ao erário**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no âmbito da disciplina Redação de Monografia, do Curso de Graduação em Direito, da Faculdade de Direito – FD da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto – FD/UnB  
Orientador

---

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão – FD/UnB  
Examinador

---

Prof.<sup>a</sup> Bel.<sup>a</sup> Isadora França Neves – Mestranda PPGD<sup>1</sup>/FD/UnB  
Suplente

Brasília - DF, 27 de novembro de 2019.

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Direito.

*Dedico este trabalho à minha doce esposa, Denise do Nascimento, pelo apoio e incentivo constantes e fundamentais para a conclusão desta graduação.*

“Interpretar a lei é revelar o pensamento, que anima as suas palavras” (Clóvis Beviláqua).

## RESUMO

O Tribunal de Contas da União é órgão autônomo e independente, com competências privativas e indelegáveis estabelecidas pela própria Constituição Federal de 1988, dentre as quais destacam-se a de imputar débito aos responsáveis por prejuízos ao erário, além de multa proporcional ao dano causado, e a de aplicar sanções, a exemplo de multas e inabilitações para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Quando do exercício destas competências rotineiramente exsurtem discussões sobre a ocorrência de prescrição. O entendimento atual da Corte de Contas federal é de que as tomadas de contas especiais, procedimentos administrativos que objetivam o ressarcimento do erário, são imprescritíveis, com fundamento no § 5º do art. 37 da Carta Constitucional, e que as sanções estabelecidas em sua Lei Orgânica sujeitam-se ao prazo prescricional de dez anos previsto no Código Civil de 2002, haja vista a omissão da lei em não fixar tal prazo. Entretanto, tal entendimento, nos últimos anos, não tem prosperado no âmbito dos Tribunais Superiores, embora a jurisprudência ainda não tenha se consolidado. Dessa forma, o presente estudo buscou verificar se a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário constante do § 5º do art. 37 da Constituição Federal aplica-se às tomadas de contas especiais julgadas pelo Tribunal de Contas da União, bem como qual o prazo prescricional para aplicação de sanções pelo órgão. Para tanto, utilizou de pesquisa bibliográfica para a análise crítica empreendida, bem como de pesquisa documental de jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. A conclusão obtida é de que as tomadas de contas especiais são prescritíveis, de modo que tanto a pretensão de ressarcimento quanto a sancionatória conferidas ao Tribunal de Contas da União sujeitam-se ao prazo prescricional de cinco anos, regra no âmbito da Administração Pública.

**Palavras-chave:** controle externo; tribunais de contas; imputação de débito; aplicação de sanções; prejuízo ao erário; segurança jurídica; prescrição.

## ABSTRACT

The Federal Court of Accounts is an autonomous and independent public institution, with exclusive and non-delegable mandates established by the Federal Constitution of 1988, which includes: imputing debt to those accountable for damage to the public treasury, applying fine proportional to the damage caused, barring the accountable agent from holding a special advisory position or function within the Public Administration. When these mandates are carried out, questions regarding “prescription” often arise. The current understanding of the Federal Court of Accounts is that the “special rendering of accounts”, administrative procedure that aims the reimbursement of the damages to the public treasury, is not subject to a prescription period, based on paragraph 5 of article 37 of the Federal Constitution; and that the sanctions applied by the Court are subject to the ten year prescription period provided for in the Civil Code of 2002, given that the Organic Law of the Court has not established such limitation. This understanding diverges from the Superior Courts’, although any case law has not been established in this regard. Thus, the purpose of this study was to verify whether the imprescriptibility of the claims for reimbursement mentioned in paragraph 5 of article 37 of the Federal Constitution applies to the special rendering of accounts evaluated by the Federal Court of Accounts, as well as to assess what is the prescription period of the sanctions applied by the Court. To support the critical analysis undertaken, a literature review was conducted as well as a documentary research on the case laws of the Superior Courts and the Federal Court of Accounts. The conclusion reached is that the special rendering of accounts is prescriptible, so that both the claims for reimbursement and the sanctions applied by the Court are subject to a 5 year prescription period, a limitation which is a rule within the Public Administration.

**Keywords:** external control; accountability offices; debt imputation; sanctions; damage to the treasury; legal certainty; prescription.



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AC – Acre

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR – Agravo Regimental

ARE – Recurso Extraordinário com Agravo

Art. – Artigo

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa

CPC – Código de Processo Civil

DF – Distrito Federal

DJe – Diário de Justiça eletrônico

IN – Instrução Normativa

LO – Lei Orgânica

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Min. – Ministro(a)

MG – Minas Gerais

MS – Mandado de Segurança

PE – Pernambuco

PI – Piauí

REsp – Recurso Especial

RE – Recurso Extraordinário

Rel. – Relator(a)

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

TO – Tocantins

TRF – Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 10 |
| <b>CAPÍTULO 1 – O Tribunal de Contas da União</b> .....   | 13 |
| 1.1. Natureza jurídica, composição e jurisdição .....   | 13 |
| 1.2. Competências .....   | 18 |
| 1.2.1. A imputação de débito e a aplicação de multa proporcional ao dano .....  | 21 |
| 1.2.2. As demais sanções previstas em lei .....   | 23 |
| <b>CAPÍTULO 2 – A Segurança na Ordem Jurídica</b> .....   | 26 |
| 2.1. A prescrição e o princípio da segurança jurídica .....   | 26 |
| 2.2. A hipótese de imprescritibilidade prevista no § 5º do art. 37 da Constituição Federal .  | 28 |
| 2.2.1. O entendimento do STF.....   | 30 |
| 2.3.2. O entendimento do TCU .....  | 34 |
| <b>CAPÍTULO 3 – Os Limites Prescricionais à Atuação do TCU</b> .....  | 36 |
| 3.1. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário prevista no § 5º do art. 37 da CF/1988 aplica-se às tomadas de contas especiais julgadas pelo TCU?..... | 36 |
| 3.2. Qual o prazo prescricional para a aplicação de sanções e, caso aplicável, para a imputação de débito pelo Tribunal de Contas da União? .....                       | 40 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 47 |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....   | 52 |
| <b>LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS</b> .....  | 54 |

## INTRODUÇÃO

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 já preconizava a necessidade de separação dos Poderes do Estado<sup>2</sup> e o direito da sociedade de pedir contas a todo agente público da sua administração<sup>3</sup>.

Quase duzentos anos depois, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, gravado como cláusula pétrea<sup>4</sup>, que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º). Além disso, dispôs como princípio constitucional sensível, cuja violação pode ensejar intervenção federal ou estadual, a obrigatoriedade de prestação de contas no âmbito da Administração Pública, Direta e Indireta<sup>5</sup>.

A sujeição a controle de todos os atos e de todas as atividades desenvolvidas pela Administração, conforme assevera Lucas Rocha Furtado, “constitui *garantia básica dos cidadãos*, além de ser consequência direta e necessária da adoção da teoria da *separação dos poderes*” (2016, p. 913).

Nesse sentido, ganha relevância no âmbito do Direito Administrativo o Controle da Administração Pública, denominado por José dos Santos Carvalho Filho como “*o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder*” (2019, p. 1.000).

Dentre os diversos mecanismos desse conjunto, destaca-se o controle financeiro da Administração Pública, atribuído constitucionalmente ao Poder Legislativo como uma de suas funções preponderantes<sup>6</sup> e que é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União<sup>7</sup>, órgão independente, de envergadura constitucional, com extenso rol de competências privativas e

---

<sup>2</sup> “**Art. 16.º** A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

<sup>3</sup> “**Art. 15.º** A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

<sup>4</sup> CF/1988: “Art. 60. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III - a separação dos Poderes”.

<sup>5</sup> CF/1988: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...) d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta”.

“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...) II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei”.

<sup>6</sup> CF/1988: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

<sup>7</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...)”.

indelegáveis, conferidas tanto pela CF/1988, quanto pela legislação infraconstitucional<sup>8</sup>, merecendo realce as de imputar débito<sup>9</sup> e aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário<sup>10</sup> a agentes públicos e a particulares quando do julgamento de tomadas de contas especiais, processos administrativos que objetivam promover o ressarcimento ao erário, mediante apuração de fatos relacionados à ocorrência de prejuízos à Administração Pública federal, identificação dos responsáveis e quantificação do dano; bem como a de aplicar outras sanções previstas em lei aos responsáveis, a exemplo de multas, nos demais processos fiscalizatórios de controle externo<sup>11</sup>, ao serem identificadas irregularidades<sup>9</sup>.

Quando do exercício dessas competências, rotineiramente, exsurtem discussões acerca de um instituto jurídico do Direito Privado, originário do Direito Romano (DINIZ, 2012, p. 440), e que se estende ao Direito Público por estar intimamente ligado à segurança na ordem jurídica: a prescrição. Embora o assunto não seja novo, é relevante, pois, devido à lacuna normativa existente, vem recebendo tratamento não uniforme no âmbito do TCU e de órgãos do Poder Judiciário, o que resulta em insegurança jurídica e no incremento do número de processos judiciais que buscam desconstituir decisões prolatadas pela Corte de Contas federal.

Nesse contexto, pretende-se desenvolver, neste trabalho, análise crítica do tema, a partir de metodologia eminentemente descritiva, apoiada em investigação bibliográfica e de jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, para buscar responder aos seguintes problemas de pesquisa:

- (i) A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário prevista no § 5º do art. 37 da Constituição Federal<sup>12</sup> aplica-se às tomadas de contas especiais julgadas pelo Tribunal de Contas da União?

<sup>8</sup> A exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

<sup>9</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar (...) as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

<sup>10</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)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”.

<sup>11</sup> Odete Meduar (2018, p. 376) leciona que “Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração, qualifica-se como *controle externo*, situando-se nesta espécie o controle realizado por instituições políticas, por instituições técnicas e por instituições precipuamente jurídicas”. Nesse sentido seriam exemplos os controles realizados pelo Congresso Nacional, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário, respectivamente.

<sup>12</sup> CF/1988: “Art. 37. (...) § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

(ii) Qual o prazo prescricional para a aplicação de sanções e, caso cabível, para a imputação de débito pelo Tribunal de Contas da União?

O interesse em pesquisar e aprofundar a temática deste trabalho sobreveio da dificuldade de suporte doutrinário para a *quaestio*, da inquietude do tratamento conferido no âmbito do TCU e das demais Cortes de Contas<sup>13</sup>, bem como pelo fato de a jurisprudência dos órgãos do Poder Judiciário ainda não estar consolidada.

De forma a organizar didaticamente a exposição, o trabalho será dividido em três capítulos. O primeiro capítulo dedica-se ao estudo do Tribunal de Contas da União no que tange aos aspectos de natureza jurídica, composição, jurisdição e competências, com destaque para a possibilidade de imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao dano aos responsáveis por prejuízos causados ao erário quando dos julgamentos de tomadas de contas especiais, bem como para a aplicação das demais sanções previstas em lei.

O segundo capítulo aborda o instituto da prescrição, aspectos do princípio da segurança jurídica, a ressalva quanto à prescrição das ações de ressarcimento ao erário constante do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, bem como apresenta entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do TCU quanto ao seu alcance.

O terceiro e último capítulo busca responder os problemas de pesquisa propostos acerca dos limites prescricionais à atuação do Tribunal de Contas da União no que tange ao exercício das competências de aplicar sanções e de imputar débito aos responsáveis por prejuízos causados ao erário, de forma crítico-constitutiva, sem a pretensão de esgotar as discussões necessárias à definição do tema.

---

<sup>13</sup> As normas estabelecidas pela CF/1988 para o TCU aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75, *caput*). Assim, quando tratar-se no decorrer deste trabalho de Congresso Nacional e de Tribunal de Contas da União, o mesmo aplica-se, no que couber: às Assembleias Legislativas e aos Tribunais de Contas Estaduais; à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal; bem como às Câmaras Municipais e ao Tribunal de Contas respectivo. Nesse sentido, cabe destacar que a Constituição Federal estabelece no § 1º do art. 31 que “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. Atualmente, os Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo são os únicos que possuem Tribunais de Contas Municipais, destacando-se que a criação de novos órgãos desta natureza é vedada pelo § 4º do art. 31 da Carta Constitucional. Contam com Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos que são estaduais e não municipais, os Estados da Bahia, do Pará e do Goiás. Todos os demais Municípios sujeitam-se à fiscalização dos Tribunais de Contas do respectivo Estado em que se situam.

## CAPÍTULO 1 – O Tribunal de Contas da União

### 1.1. Natureza jurídica, composição e jurisdição

No âmbito da separação dos Poderes do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário, adotada pela República Federativa do Brasil<sup>14</sup> com inspiração na teoria tripartite proposta por Montesquieu em sua obra datada de 1748 – *O Espírito das Leis* (NUNES JÚNIOR, 2019, p. 1.278), “tocam ao Legislativo as tarefas precípuas de legislar e de fiscalizar” (BRANCO, 2018, p. 981).

No que tange a esta última tarefa, denominada por José Afonso da Silva (2019, p. 525) como atribuição de *fiscalização e controle*, seu exercício pelo Legislativo se dá mediante vários procedimentos, a exemplo dos pedidos de informação sobre assuntos previamente determinados a Ministros de Estado ou autoridades equivalentes<sup>15</sup>; da criação de comissões parlamentares de inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo<sup>16</sup>; e do *controle externo* previsto na Constituição Federal de 1988 dentro do *Título IV – Da Organização dos Poderes*, no Capítulo I, dedicado ao Poder Legislativo, na *Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*, a qual compreende os artigos de 70 a 75.

A par de constar no art. 70<sup>17</sup> que, mediante *controle externo*, o Congresso Nacional realizará “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade,

---

<sup>14</sup> CF/1988: “Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>15</sup> CF/1998: “Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

(...)

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.

<sup>16</sup> CF/1988: “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

<sup>17</sup> CF/1988: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, o art. 71 estabelece que “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União”<sup>18</sup>, órgão cuja natureza jurídica é objeto de debate doutrinário.

Alguns autores afirmam que “O Tribunal de Contas é órgão integrante do Congresso Nacional”, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 1.073), porém, a Constituição Federal é taxativa ao dispor que o Congresso Nacional se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>19</sup>, sem incluir a Corte de Contas. Nesse sentido, advoga o ex-Ministro do STF, Carlos Ayres Britto (2011, p. 931):

(...) o Tribunal de Contas da União *não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo*. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, *que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*” (grifos meus). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.

Embora o ex-Ministro afirme que o TCU “*não é órgão do Poder Legislativo*”, a Corte de Contas encontra-se inserida na Constituição Federal de 1988 dentro da *Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*, do *Capítulo I – Do Poder Legislativo*, no *Título IV – Da Organização dos Poderes*. Além disso, na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>20</sup>, os limites de despesa total com pessoal do Poder Legislativo incluem o Tribunal de Contas da União<sup>21</sup> e, nas Leis Orçamentárias Anuais, as dotações destinadas ao órgão estão compreendidas no orçamento do Legislativo.

Luiz Henrique Lima destaca que essa vinculação da Corte de Contas ao Poder Legislativo “corresponde à tradicional e nobre missão do Parlamento de fiscalizar o bom emprego, pelo Executivo, dos recursos oriundos da sociedade” (2019, p. 28).

Ainda que não se tenha identificado autores partilhando do entendimento, considera-se razoável afirmar que o TCU é órgão do Poder Legislativo – assim como o Congresso Nacional, que é composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal –, com a seguinte

<sup>18</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”.

<sup>19</sup> CF/1988: “Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

<sup>20</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

<sup>21</sup> LRF: “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 [despesa total com pessoal] não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União”.

peculiaridade: enquanto o Congresso Nacional, por intermédio das suas duas Casas, exerce as funções precípua de legislar e de fiscalizar, o Tribunal de Contas desempenha, com exclusividade, parte da função fiscalizatória conferida ao Legislativo, atuando como órgão de controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, sem, no entanto, a este subordinar-se.

Consoante aponta Lucas Rocha Furtado (2016, pp. 938-939), o termo auxílio, empregado no *caput* do art. 71 da CF/1988<sup>22</sup>, é objeto de controvérsias e incompreensões, mas não implica qualquer subordinação das Cortes de Contas às Casas Legislativas, tendo, inclusive, o Supremo Tribunal Federal assentado que o modelo instituído pela Carta Constitucional “não prevê controle, pelo Poder Legislativo, das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas”<sup>23</sup>, de forma que as deliberações destes órgãos não se sujeitam à revisão ou a recursos endereçados ao Legislativo. Nessa linha, prossegue o administrativista (2016, p. 939):

Ao dispor que o controle externo será realizado com o auxílio do TCU, a Constituição Federal não indica a existência de subordinação, mas de que este é caminho para o exercício do controle externo. Ou seja, somente por intermédio do TCU pode o Congresso Nacional exercer as atribuições indicadas na Constituição Federal (art. 71) relacionadas ao exercício do controle financeiro da atividade administrativa do Estado.

*Controle externo é atividade eminentemente jurídica*, e não política. Esta é a razão pela qual os mecanismos para o exercício do controle financeiro são conferidos ao TCU, órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional, e não ao Congresso Nacional.

Nesse sentido, destaca-se, ainda, excerto do Acórdão de julgamento pelo STF, em 10.03.2010, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

Os Tribunais de Contas **ostentam** posição eminente na estrutura constitucional brasileira, **não se achando subordinados**, por **qualquer** vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, **de que não são** órgãos delegatários **nem** organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional** dos Tribunais de Contas **não deriva**, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, **mas traduz** emanação **que resulta, primariamente, da própria** Constituição da República.

(Destaques originais)

Ainda quanto ao tema, Odete Medauar leciona (2018, p. 387):

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

<sup>22</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”.

<sup>23</sup> ADI 3.715/TO, Tribunal Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ de 25.08.2006.



Dessa forma, pode-se afirmar que o Tribunal de Contas da União é órgão autônomo e independente, com competências privativas e indelegáveis estabelecidas pela própria Constituição Federal, principal, mas não exaustivamente<sup>24</sup>, em seu art. 71, e também pela legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações e Contratos<sup>25</sup> e da Lei das Estatais<sup>26</sup>.

A Corte de Contas federal é integrada por nove Ministros, os quais possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, *caput* e § 3º, CF)<sup>27</sup>.

Dois terços dos Ministros do TCU são nomeados pelo Congresso Nacional – sendo um terço pela Câmara dos Deputados e um terço pelo Senado Federal – e um terço pelo Presidente da República (art. 73, *caput* e § 2º, CF)<sup>28</sup> dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: mais de 35 e menos de 65 anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados (art. 73, § 1º, CF)<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> A CF/1988 também estabelece competências ao TCU nos artigos 33, §2º; 70; 72, §1º; 74, § 2º; e 161, parágrafo único.

<sup>25</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

<sup>26</sup> Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 - Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>27</sup> CF/1988: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40”.

<sup>28</sup> CF/1988: “Art. 73 (...) § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional”.

<sup>29</sup> CF/1988: “Art. 73 (...) § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”.

Dos três Ministros nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, um deve ser escolhido dentre os auditores substitutos de Ministros do órgão<sup>30</sup> – também chamados de Ministros-Substitutos; outro, dentre membros do Ministério Público junto ao TCU, ambos indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e o outro é de livre escolha, dentre brasileiros que satisfaçam os requisitos (art. 73, § 2º, CF).

A Corte de Contas da União tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (art. 73, *caput*, CF), no que concerne à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas<sup>31</sup>.

A jurisdição do TCU abrange “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, CF), em decorrência do princípio republicano de prestação de contas da *res publica* consagrado pela Constituição Federal.

José Afonso da Silva (2019, p. 767) destaca que o Tribunal de Contas “se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais”, embora, para se garantir sua independência orgânica, a Constituição lhe confira, conforme estabelece o *caput* do art. 73, no que couber, o exercício das competências previstas para os Tribunais do Poder Judiciário no art. 96<sup>32</sup>, a exemplo da eleição de seus órgãos diretivos, elaboração do seu regimento interno e organização dos seus serviços auxiliares.

---

<sup>30</sup> CF/1988: “Art. 73 (...) § 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal”.

<sup>31</sup> De acordo com o princípio da simetria (art. 75, *caput*, CF/1988), enquanto o TCU possui jurisdição sobre órgãos, entidades e recursos públicos federais, os demais Tribunais de Contas possuem jurisdição correlata quanto aos órgãos, entidades e recursos públicos estaduais e municipais.

<sup>32</sup> CF/1988: “Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

## 1.2. Competências

As competências privativas e indelegáveis do Tribunal de Contas da União são estabelecidas principal, mas não exaustivamente, no art. 71 da Constituição Federal<sup>33</sup> e costumam ser divididas pela doutrina no seguinte rol de funções<sup>34</sup>: consultiva, judicante, fiscalizatória, informativa, sancionatória, corretiva e de ouvidoria.

---

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias”.

<sup>33</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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;

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;

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

<sup>34</sup> Não há unanimidade na doutrina quanto à classificação em funções, a adotada neste trabalho é citada por MENDES (2019, p. 1.606-1.610) e DI PIETRO (2019, p. 937-938).

A função *consultiva* compreende a emissão de pareceres prévios sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, as quais serão julgadas pelo Poder Legislativo<sup>35</sup> (inciso I).

A função *judicante* abrange o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (inciso II).

A função *fiscalizatória*, por sua vez, engloba a apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões sujeitos a registro (inciso III); a realização, por iniciativa própria ou de órgãos do Poder Legislativo, de inspeções e auditorias (inciso IV); a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe (inciso V); e a fiscalização de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a outro ente federativo (inciso VI).

A função *informativa* compreende a prestação de informações a órgãos do Poder Legislativo sobre as fiscalizações, auditorias e inspeções realizadas (inciso VII).

A função *sancionatória* alberga a aplicação aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei (inciso VIII).

A função *corretiva* envolve as competências de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX); e de sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo (inciso X).

A função de *ouvidoria*, por fim, refere-se às representações ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI).

No âmbito das competências tratadas, o termo *julgar as contas*, empregado pela Constituição Federal no inciso II do art. 71<sup>36</sup>, suscita debate na doutrina. Em seu magistério, Odete Medauar entende não implicar o termo que as funções do TCU tenham natureza

---

<sup>35</sup> Destaca-se que o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas é meramente opinativo, embora, na esfera municipal – contas prestadas pelo Prefeito –, ele só deixe de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme disciplina o § 2º do art. 31 da CF/1988.

<sup>36</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) 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;” (Destques acrescidos).

jurisdicional (2018, p. 377). José dos Santos Carvalho Filho, de forma similar, afirma que (2019, p. 1.074):

O sentido do termo *julgar* no texto constitucional não tem o sentido normalmente atribuído aos juízes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo é o de *apreciar, examinar, analisar* as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese *é de caráter eminentemente administrativo*, a despeito de algumas opiniões em contrário.<sup>37</sup> Por isso, esse exame se sujeita, como qualquer ato administrativo, a controle do Poder Judiciário no caso de contaminado de vício de legalidade, e não tem a definitividade que qualifica os atos jurisdicionais.

De fato, as funções do Tribunal de Contas da União não possuem natureza jurisdicional, haja vista que o órgão não integra o Poder Judiciário<sup>38</sup> e suas decisões estão sujeitas a controle judicial, pois a Constituição Federal adota o sistema de unidade de jurisdição ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, inciso XXXV). Sobre o tema, destaca-se o magistério de Lucas Rocha Furtado (2016, p. 963):

Ainda que sujeitas ao controle judicial, as decisões dos Tribunais de Contas justificam a adoção de controle judicial menos invasivo, devendo o Poder Judiciário promover a sua anulação somente em casos de aplicação absurda do Direito ou por falhas formais do processo, de que seria exemplo a não observância do contraditório ou da ampla defesa. Admitir que matérias de fato ou de direito examinadas por Tribunais de Contas possam ser completamente reexaminadas, em todos os seus aspectos, pelo Poder Judiciário, além de importar em absoluta quebra de racionalidade do sistema — afinal, qual a utilidade desses tribunais se tudo o que eles decidissem pudesse ser revisto pelo Poder Judiciário? —, transferiria para o Judiciário a competência para julgar contas, competência exclusiva dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, cita-se excerto de julgado do Tribunal Federal da 5ª Região, objeto de Recurso Extraordinário junto ao STF, ao qual foi negado seguimento<sup>39</sup>:

Os julgamentos exarados pelo TCU, no âmbito de sua competência constitucional, têm viés administrativo, e não jurisdicional. A sindicabilidade pelo Poder Judiciário é igualmente albergada pela Constituição; contudo, nesse exercício, **deve-se respeitar as conclusões de mérito obtidas pelo órgão fiscalizador, averiguando-se apenas o respeito à legalidade e ao devido processo legal, bem como desvios manifestos entre a decisão e o acervo probatório.** Assim,

<sup>37</sup> Nota de rodapé original 190: “RODRIGO VALGAS DOS SANTOS, *Procedimento administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais*, Del Rey, 2006, p. 61”.

<sup>38</sup> CF/1988: “Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- I-A o Conselho Nacional de Justiça;
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- II-A - o Tribunal Superior do Trabalho;
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”.

<sup>39</sup> A negativa de seguimento ao RE foi objeto de Agravo Regimental desprovido – ARE 742.149-PE/STF.

**inexistindo indícios de contrariedade ao ordenamento jurídico, seja mediante o desrespeito ao devido processo legal, pela adoção de motivos fáticos e jurídicos inidôneos, ou pela prática de atos com finalidade outra que não o atingimento do interesse público, não cabe ao Judiciário, em princípio, revisar decisões condenatórias do TCU, sob pena de violação das normas constitucionais relativas ao controle externo da Administração Pública (CF, arts. 70 a 75).** A presunção de legitimidade de que gozam os acórdãos dos tribunais de contas somente pode ser infirmada por prova robusta. (TRF 5 – 4ª Turma, Apelação Cível 507827, Rel. Des. Margarida Cantarelli, julgado em 16.11.2010, publicado no DJe de 18.11.2010, p. 690)

(Destaques acrescidos)

Dessa forma, conclui-se que o controle judicial das decisões adotadas pelo TCU no exercício das competências que constitucionalmente lhes são conferidas deve restringir-se ao aspecto de legalidade, assentado em bases amplas, da sua atuação, aí incluída a verificação de observância ao devido processo legal e aos direitos e garantias individuais.

### 1.2.1. A imputação de débito e a aplicação de multa proporcional ao dano

As funções *judicante* e *sancionatória*, de especial interesse neste trabalho, juntamente com as demais competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas da União, são regulamentadas pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992<sup>40</sup>, também denominada de Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

No âmbito da função *judicante*, o instrumento para o julgamento das contas relacionadas a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, disciplinado pela Lei Orgânica do TCU, é a tomada de contas especial:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei<sup>41</sup>, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da **tomada de contas especial** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

(Destaques acrescidos)

Embora não defina a TCE, o art. 8º da LO/TCU apresenta sua finalidade: “apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”; bem como as hipóteses que permitem sua instauração:

1. Omissão no dever de prestar contas;

<sup>40</sup> Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

<sup>41</sup> Lei nº 8.443/1992: “Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: (...) VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

2. Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
3. Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
4. Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Observa-se que o dano ao erário é elemento comum a todas as hipóteses de instauração de tomada de contas especial elencadas pela Lei nº 8.443/1992, sendo presumido nas duas primeiras: omissão no dever de prestar contas; e não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (SILVA, 2019, p. 296).

A Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que “Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial”, traz a seguinte definição de TCE:

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.

As tomadas de contas especiais possuem como pressuposto de instauração “a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário” (art. 5º, *caput*, IN-TCU nº 71/2012), após o esgotamento das medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano adotadas pela autoridade competente (art. 3º, *caput*, c/c o art. 4º, *caput*, da IN-TCU nº 71/2012)<sup>42</sup>, e são encaminhadas à Corte de Contas, para julgamento, pelo órgão ou entidade que a instaurou, seja por iniciativa da autoridade administrativa competente ou por determinação do próprio TCU, hipótese esta que Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2017, p. 29) classifica como *ex officio*.

---

<sup>42</sup> IN-TCU nº 71/2012: “Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congêneres, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.  
(...)”

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico”.

Cabe destacar que, além das tomadas de contas especiais instauradas pelo próprio órgão ou entidade onde se identificou o pressuposto para tanto, que subsistiu após o esgotamento de medidas administrativas sem a elisão do dano, existem aquelas originárias da conversão de processos de fiscalização da própria Corte de Contas federal, uma vez configurada a ocorrência de desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, salvo quando o custo de cobrança superar o valor do ressarcimento, caso em que o processo será arquivado, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento o devedor continuará obrigado para obter quitação (art. 47 c/c o art. 93, Lei nº 8.443/1992)<sup>43</sup>.

Quando do julgamento de processos de tomadas de contas especiais, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o débito de forma solidária entre o agente público que praticou o ato irregular e o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, § 2º, Lei nº 8.443/1992). Além disso, o órgão de controle externo providenciará a “imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis” (art. 16, § 3º, Lei nº 8.443/1992).

Com fundamento no inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal<sup>44</sup>, a Lei Orgânica do TCU prevê, também, a possibilidade de aplicação de multa, nos seguintes termos: “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário” (art. 57).

### **1.2.2. As demais sanções previstas em lei**

No âmbito da função *sancionatória*, além da previsão da aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário, a Lei Orgânica do TCU estabelece a possibilidade de aplicação aos responsáveis das sanções de multa, em casos de irregularidades de que não resultem prejuízo ao erário ou não se possa quantificá-lo, bem como da criação de embaraços

---

<sup>43</sup> Lei nº 8.443/1992: “Art. 47. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei.  
(...)”

Art. 93. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação”.

<sup>44</sup> CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) 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”.



ao exercício do controle externo (art. 58)<sup>45</sup>; e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (art. 60)<sup>46</sup>, se considerada grave a infração cometida.

A Lei nº 8.443/1992 estabelece ainda a possibilidade de declaração de inidoneidade de licitantes, nos seguintes termos: “Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal” (art. 46).

Por sua vez, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000<sup>47</sup>, dispõe em seu art. 5º sobre as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a serem processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas ao qual compete a fiscalização da pessoa jurídica de direito público<sup>48</sup> que:

- I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

<sup>45</sup> Lei nº 8.443/1992: “Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

- I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;
- II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;
- IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;
- V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
- VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União”.

OBS: O valor atual é de R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), conforme Portaria TCU nº 44, de 16 de janeiro de 2019.

<sup>46</sup> Lei nº 8.443/1992: “Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública”.

<sup>47</sup> Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.

<sup>48</sup> A infração é punida com multa pessoal de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Ressalta-se que as decisões da Corte de Contas federal de que resultem imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição Federal<sup>49</sup>. Trata-se de título executivo extrajudicial, consoante o inciso XII do art. 784 do Código de Processo Civil<sup>50</sup>, executado pela Advocacia-Geral da União<sup>51</sup> em caso de não recolhimento pelo devedor<sup>52</sup>.

O exercício, pelo TCU, das competências de julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, das quais podem resultar a imputação de débito e a aplicação de multa proporcional ao dano, bem como de aplicar sanções aos responsáveis por irregularidades nos demais processos fiscalizatórios de controle externo, hodiernamente, suscita questão intimamente ligada à segurança na ordem jurídica: a discussão sobre a ocorrência de prescrição, conforme se abordará no próximo capítulo.

---

<sup>49</sup> CF/1988: “Art. 71. (...) § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

<sup>50</sup> Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015: “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) XII – todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”.

<sup>51</sup> Conforme leciona Luiz Henrique Lima (2019, p. 98), “não compete às Cortes de Contas proceder à execução de suas decisões”. A execução do título extrajudicial oriundo de decisão condenatória dos Tribunais de Contas compete aos órgãos próprios da Administração Pública, como a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias dos estados e municípios. Além disso, o STJ também reconhece a legitimidade do Ministério Público para propor a ação de execução correspondente (REsp 1.109.433/SE, Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 27.05.2009).

<sup>52</sup> CPC: “Art. 786. A execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível substanciada em título executivo”.

## CAPÍTULO 2 – A Segurança na Ordem Jurídica

### 2.1. A prescrição e o princípio da segurança jurídica

A prescrição é instituto jurídico que possui “fundamento na pacificação social, na certeza e na segurança da ordem jurídica” (TARTUCE, 2019, p. 535) e busca estabilizar as relações jurídicas em razão do decurso do tempo.

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que a prescrição é expressão concreta do princípio da segurança jurídica, o qual, embora não expressamente positivado na Constituição Federal de 1988, é da essência do próprio Estado Democrático de Direito (2016, p. 127-128). José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, afirma que a prescrição é fato jurídico mediante o qual a ordem jurídica “confere destaque ao princípio da *estabilidade das relações jurídicas*, ou, como se tem denominado atualmente, ao *princípio da segurança jurídica*” (2019, p. 39).

O princípio da segurança jurídica, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “apresenta o aspecto objetivo, da **estabilidade** das relações jurídicas, e o aspecto subjetivo, da **proteção à confiança** ou **confiança legítima**” (2019, p. 161). Luís Roberto Barroso acrescenta ainda o aspecto institucional ao asseverar que (2018, p. 311):

A ideia de segurança jurídica envolve três planos: o institucional, o objetivo e o subjetivo. Do ponto de vista *institucional*, a segurança refere-se à existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. Do ponto de vista *objetivo*, a segurança refere-se à *anterioridade* das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, à *estabilidade* do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das normas e a *não retroatividade* das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. E, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se à *proteção da confiança* do administrado, impondo à Administração o dever de agir com coerência, lealdade e respeitando as legítimas expectativas do administrado. Essa ideia, sobretudo no campo das relações obrigacionais e contratuais, compreende também a boa-fé objetiva, a lisura do comportamento, a vedação do locupletamento.

Lucas Rocha Furtado, quanto ao tema, cita ensinamento do Professor Almiro do Couto e Silva transcrito a seguir em excerto (2016, p. 107-110):

Do mesmo modo como a nossa face se modifica ou se transforma com o passar dos anos, o tempo e a experiência histórica também alteram, no quadro da condição humana, a face da justiça. Na verdade, quando se diz que em determinadas circunstâncias a segurança jurídica deve preponderar sobre a justiça, o que se está afirmando, a rigor, é que o princípio da segurança jurídica passou a exprimir, naquele caso, diante das peculiaridades da situação concreta, a justiça material. Segurança jurídica não é, aí, algo que se contraponha à justiça; é ela a própria justiça.

Dessa forma, “É preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que, evidentemente, provoca incertezas e receios entre os

indivíduos” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 39). Nesse sentido, já deixou assente o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 646.313/PI de relatoria do Ministro Celso de Mello, que:

**O postulado** da segurança jurídica, *enquanto expressão do Estado Democrático de Direito*, **mostra-se impregnado** de elevado conteúdo ético, social e jurídico, **projetando-se** sobre as relações jurídicas, *mesmo as de direito público (RTJ 191/922)*, **em ordem a viabilizar** a incidência desse **mesmo** princípio sobre comportamentos **de qualquer** dos Poderes **ou** órgãos do Estado, **para que se preservem**, *desse modo*, **sem** prejuízo **ou** surpresa para o administrado, situações **já consolidadas** no passado.

(Destaques originais)

Além de constitucionalmente implícito, o princípio da segurança jurídica foi positivado no âmbito do Direito Administrativo pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>53</sup>, nos seguintes termos:

Art. 2º. **A Administração Pública obedecerá**, dentre outros, **aos princípios da** legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência.

(Destaques acrescidos).

Embora vários normativos estabeleçam prazos prescricionais a serem observados pela Administração Pública objetivando conferir estabilidade às suas relações com os administrados, em consonância com o princípio da segurança jurídica, a exemplo dos procedimentos disciplinares a que se sujeitam os servidores públicos federais (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)<sup>54</sup> e das ações punitivas decorrentes do exercício do poder de polícia pela Administração Pública Federal, direta e indireta (Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999)<sup>55</sup>, a Lei nº 8.443/1992 foi omissa quanto ao prazo prescricional para o exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das competências que lhe foram constitucionalmente conferidas.

Não se pode olvidar que a prescrição é a regra do nosso ordenamento jurídico, de forma que as hipóteses de imprescritibilidade foram expressamente previstas no texto constitucional. Na esfera penal, por exemplo, a Constituição Federal estabelece que são imprescritíveis o crime de racismo (art. 5º, inciso XLII)<sup>56</sup> e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem

<sup>53</sup> “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

<sup>54</sup> Lei nº 8.112/1990: “Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência”.

<sup>55</sup> Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

<sup>56</sup> CF/1988: “Art. 5º (...) XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inciso XLIV)<sup>57</sup>. “Por força de tais mandamentos, não há prazo determinado para ajuizar-se a pretensão punitiva, isto é, seja qual for o tempo que transcorrer, poderá ser proposta a respectiva ação penal” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 243).

Outra hipótese de imprescritibilidade prevista na Constituição Federal é a das ações de ressarcimento por prejuízos causados ao erário, de natureza civil-administrativa, portanto, prevista no § 5º do art. 37<sup>58</sup>, que confere destaque à proteção do patrimônio público e cujo alcance provoca debate na doutrina, no âmbito do TCU e do Poder Judiciário.

## 2.2. A hipótese de imprescritibilidade prevista no § 5º do art. 37 da Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988, em seu *Título II – Da Organização do Estado*, no *Capítulo VII – Da Administração Pública*, dispõe no art. 37, § 5º, que “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

A doutrina dominante interpreta que este dispositivo registra hipótese de imprescritibilidade das ações de ressarcimento de prejuízos causados ao erário decorrentes de atos ilícitos praticados por agentes públicos ou privados.

Como representante da doutrina minoritária, cita-se Celso Antônio Bandeira de Mello, que outrora partilhava de entendimento diverso (2016, p. 1.092-1.093):

Até a 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do § 5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, *ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional.

Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência. Convencemo-nos de sua erronia ao ouvir a exposição feita no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009, pelo jovem e brilhante professor Emerson Gabardo, o qual aportou um argumento, ao nosso ver irrespondível, em desfavor da imprescritibilidade, a saber: o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo. De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.

<sup>57</sup> CF/1988: “Art. 5º (...) XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

<sup>58</sup> CF/1988: “Art. 37 (...) § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Dessarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) – *e sempre em matéria penal que bem por isto não se eterniza pois não ultrapassa uma vida* –, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso entendimento anterior na matéria.

Como explicar, então, o alcance do art. 37, § 5º? Pensamos que o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal-expressada, de separar os prazos de prescrição do *ilícito propriamente*, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as reponsabilidades administrativa e penal.

(Destques originais)

Algumas ponderações acerca de tal posicionamento se revelam necessárias. Embora a imprescritibilidade permita, em tese, o alcance de herdeiros do responsável pelos prejuízos causados ao erário, limita-se ao valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV, CF)<sup>59</sup> e o nosso ordenamento jurídico veda o enriquecimento sem causa. Além disso, o ressarcimento ao erário não possui caráter de pena, posto tratar-se de ação indenizatória decorrente de obrigação legal, conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 245), que ainda assevera (p. 255):

É mister, nessa matéria, empregar o método hermenêutico da *ponderação de valores*, em ordem a que, harmonizados os princípios (da segurança jurídica e da proteção ao patrimônio público), possa, em certas circunstâncias, prevalecer a incidência de um sobre o outro. No caso de ato lesivo ao erário, preferiu o Constituinte dar prevalência ao princípio da proteção ao erário.

Ademais, a interpretação proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello para o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, no sentido de que o termo *ressalvadas* apenas pretende estabelecer prazos autônomos de prescrição, não se revela de acordo com a semântica do texto, melhor expressada por José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 253):

Se a regra geral é a da prescritibilidade e esta se contém na parte inicial do dispositivo, a ressalva, ao final, só pode ser considerada como exceção à regra, ou seja, a ressalva só pode ser interpretada no sentido de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis.

No mesmo sentido, Pedro Roberto Decomain (2014, p. 477):

Quando a regra, em sua primeira parte, ordena que o legislador fixe prazos, então está afastando qualquer possibilidade de imprescritibilidade. Todavia, já no passo seguinte, quando apresenta ressalva (a palavra utilizada é justamente esta, ‘ressalvadas’), então está pretendendo indicar conclusão diversa daquela à qual conduz a primeira parte do parágrafo. Por outras palavras, a segunda parte do parágrafo, com a redação que atualmente tem, já indica que as ações de

<sup>59</sup> CF/1988: “Art. 5º. (...) XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”.

ressarcimento são imprescritíveis. Se na primeira parte manda que o legislador fixe prazo, e na segunda cria ressalva, é justamente porque nesta segunda parte (ações de ressarcimento) lhe interdita o estabelecimento de prazos prescricionais.

A tese adversa à imprescritibilidade também é defendida por Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza (2016, pp. 143-146), que fazem uma resenha dos projetos que precederam o texto constitucional definitivo e mostram que o Projeto de Constituição, conforme substitutivo apresentado pelo Relator em setembro de 1987, assim dispunha em seu art. 43, § 4º, que sobreveio como art. 37, § 5º, no texto promulgado:

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, **que serão imprescritíveis**.

(Destaques acrescentados)

Dessa forma, entendem os autores que a supressão do adjetivo *imprescritíveis* para as ações de ressarcimento passou a indicar apenas independência do prazo prescricional para a sanção e para o ressarcimento.

Entretanto, conforme a semântica do dispositivo já tratada, a tese carece de sustentação. Inclusive, vislumbra-se a possibilidade de que a exclusão do trecho *que serão imprescritíveis* foi realizada para se evitar um pleonasma, embora o efeito prático tenha sido o surgimento de divergências interpretativas. “Sem dúvida, teria sido melhor que a oração fosse mantida, escoimando-se toda e qualquer dúvida, mas sua exclusão não desfigurou a *intentio* do Constituinte” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 253).

### 2.2.1. O entendimento do STF

Em 04.09.2008, ao julgar o Mandado de Segurança<sup>60</sup> 26.210/DF, interposto por beneficiária de bolsa de estudos concedida pelo Conselho Nacional de Pesquisa, a quem o TCU imputara débito mediante o Acórdão 2.967 – Primeira Câmara, de 29.11.2005, o Supremo Tribunal Federal considerou incidir, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição, a qual se baseava no fato de que a bolsa de estudos vigeu até 05.08.1992 e o CNPq deveria ter iniciado a cobrança da dívida no prazo de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal<sup>61</sup>. Destaca-se excerto do voto, acompanhado pela maioria<sup>62</sup>, proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, Relator do *mandamus* na oportunidade:

<sup>60</sup> Nos termos do art. 102, inciso I, alínea “d”, da CF/1988, cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União.

<sup>61</sup> Decreto nº 20.910/1932: “Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.

<sup>62</sup> Na ocasião, o Ministro Marco Aurélio votou pela concessão da ordem, levando em conta a passagem do tempo.

No que tange à alegada prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:

“§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**” (grifos nossos).

Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

“A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do *ius persequendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: ‘A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, prescreverá, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, deoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*)”.<sup>63</sup>

(Destques originais)

Posteriormente, o STF reconheceu a repercussão geral da controvérsia relativa à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886/AL. Nesse *leading case*, ainda não julgado<sup>64</sup>, o Ministro Teori Zavascki, Relator do Acórdão que reputou constitucional a questão, pontuou o seguinte:

3. Não se desconhece que, **ao apreciar o MS 26.210** (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra acórdão do TCU preferido em tomada especial de contas, **este STF assentou a imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente.**

**No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juízes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa.**

Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas.

(Destques acrescidos)

<sup>63</sup> Nota de rodapé original n° 1: “SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 673.”

<sup>64</sup> O RE 636.886/AL já constou da pauta de julgamentos do STF em duas oportunidades, 30.05.2019 e 10.10.2019, porém, não foi julgado até a presente data, estando agora sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.



No bojo do Recurso Extraordinário 669.069/MG citado nesse Acórdão, também de relatoria do Ministro Teori Zavascki, o STF aprovou a seguinte tese de repercussão geral relativa ao Tema 666<sup>65</sup>, em 03.02.2016: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, adotando interpretação restritiva à ressalva de imprescritibilidade contida no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Na oportunidade, antes de se chegar à tese adotada, houve intenso debate pelos Ministros do STF. Inicialmente, o Relator propôs a fixação de tese segundo a qual a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF abrange apenas as ações de ressarcimento de dano ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais. Iniciadas as discussões, o Ministro Dias Toffoli apresentou interpretação para o referido dispositivo constitucional no sentido de que a ação em que se identifica o agente causador do dano seria prescritível e, de forma diversa, a ação de execução seria imprescritível.

O Ministro Roberto Barroso, por sua vez, em harmonia com o voto do Relator, propôs a redação de menor alcance adotada à tese – “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” –, ao observar que o caso concreto tratava de ação de ressarcimento de danos decorrente de acidente automobilístico e não de ato de improbidade administrativa. Na ocasião restou vencido o Ministro Edson Fachin, o qual defendeu que a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário por prejuízos resultantes de todo e qualquer ilícito, praticado por agente público, ou não, decorreria da previsão expressa do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

O alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no citado dispositivo constitucional chegou a permear o debate no decorrer do julgamento, do qual destacam-se as seguintes manifestações:

Ministro Luís Roberto Barroso: “(...) o meu sentimento é que aquilo que nós estamos chamando de imprescritibilidade, nós aplicássemos o maior prazo de prescrição do direito brasileiro, hoje, do Código Civil, que é dez anos. Quando era vinte, talvez fosse melhor, mas, hoje em dia, é dez anos. Então, eu tenderia a, em vez de tratar como imprescritível, dizer que a prescrição seria de dez anos”.

Ministro Marco Aurélio: “(...) não se pode conceber, numa interpretação, que se tenha – nessa mesma Carta, que, antes de versar a estruturação do Estado, versou direitos dos cidadãos – dado passo para se quebrar o sistema, lançando-se a imprescritibilidade de ação patrimonial”.

Ministro Gilmar Mendes: “(...) se tivesse que me pronunciar sobre a temática, encaminharia o voto, de forma global, no sentido de uma releitura do texto, tal

---

<sup>65</sup> “Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa”.

como fez o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, não vislumbrando, na ressalva, uma referência à imprescritibilidade”.

Passados pouco mais de dois anos, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 852.475/SP, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em 08.08.2018, fixou outra tese de repercussão geral, desta vez relativa ao Tema 897<sup>66</sup>, cujo Acórdão teve como Redator o Ministro Edson Fachin: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

No julgamento desse RE, interposto contra Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que deu provimento a recurso de apelação e reformou sentença condenatória de ex-servidores públicos, por ato de improbidade administrativa, julgando extinta a ação por prescrição, inclusive quanto à condenação em ressarcimento ao erário, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, defendeu não haver qualquer previsão de imprescritibilidade nos parágrafos 4º e 5º do art. 37 da CF/1988<sup>67</sup>, em relação à sanção de ressarcimento ao erário por condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, a qual deveria, por esse motivo, seguir os prazos de prescrição previstos no art. 23 da Lei nº 8.429/1992<sup>68</sup>, com a ressalva de que se o ato também fosse tipificado como crime deveria seguir os prazos prescricionais da lei penal, tendo votado, quanto ao caso concreto, pelo desprovimento do recurso.

Entretanto, após intenso debate, prevaleceu a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, no sentido de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa, com a restrição aos atos dolosos sugerida pelo Ministro Roberto Barroso. Assim, entendeu o STF que as ações de improbidade administrativa propostas ao Poder Judiciário com base na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992<sup>69</sup>, devem ser julgadas ainda que prescritas as demais pretensões sancionatórias, no que se refere à pretensão

<sup>66</sup> “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”.

<sup>67</sup> CF/1988: “Art. 37 (...)”

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

<sup>68</sup> Lei nº 8.429/1992:

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;  
II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei”.

<sup>69</sup> Também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

de ressarcimento, dado o seu caráter imprescritível. Na oportunidade, acompanharam o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, e restaram vencidos os Ministros Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, tendo o Supremo Tribunal Federal, quanto ao caso concreto, por maioria, afastado a prescrição da sanção de ressarcimento ao erário e devolvido à apelação ao Tribunal de origem para apreciação do mérito quanto à condenação de ressarcimento imposta pelo juízo de primeiro grau.

### 2.3.2. O entendimento do TCU

Conforme consta do Acórdão 116/1998 – Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, o Tribunal de Contas da União, na década de 1990, decidia, em matéria de Tomada de Contas Especial, pela imprescritibilidade do débito, com fundamento na literalidade do § 5º do art. 37 da CF/1988, ou pela adoção do prazo prescricional de 20 anos, baseando-se na combinação dos artigos 177 e 179 do Código Civil de 1916<sup>70</sup> e sob o argumento de que o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal apenas estabelece prazos prescricionais distintos para as pretensões de sanção e de ressarcimento por prejuízos causados ao erário.

Ao final da década de 1990, a tese da prescrição vintenária se tornou majoritária no TCU. Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002<sup>71</sup>, num primeiro momento, houve atualização da tese, que passou a ser decenária, com base no disposto em seu art. 205: “A prescrição ocorre em dez anos quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

Entretanto, posteriormente, a discussão foi retomada pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, Relator do Acórdão 510/2005 – Plenário, que se posicionou no sentido de que o Tribunal não deveria aplicar o Código Civil de 2002, subsidiariamente, com a finalidade de definir o prazo prescricional a ser adotado nos processos de controle externo, uma vez que as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, conforme o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e que, caso a Corte entendesse por aplicar o *Codex* de forma subsidiária, deveria adotar o prazo prescricional de três anos previsto em seu art. 206, § 3º, haja vista que os processos de tomada de contas especial julgados pela Corte de Contas

---

<sup>70</sup> Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916:

“Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em vinte anos, as reais em dez, entre presentes e entre ausentes, em quinze, contados da data em que poderiam ter sido propostas”

(...)

Art. 179. Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177”.

<sup>71</sup> Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

têm natureza similar à reparação civil e ao enriquecimento sem causa, hipóteses estabelecidas nos incisos IV e V<sup>72</sup> do citado dispositivo legal.

Após muito debater o tema, o Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão 2.166 – Plenário, de 15.08.2012, posterior ao julgamento do MS 26.210/DF pelo STF, adotado como precedente, aprovou o seguinte enunciado com o seu entendimento até então prevalecente sobre a matéria: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis” (Súmula 282).

Os Acórdãos da Corte de Contas exarados após a aprovação da Súmula 282 e que abordam as Teses de Repercussão Geral posteriormente fixadas pelo STF (Temas 666 e 897) demonstram o entendimento atual do órgão de controle externo federal sobre o sentido da expressão *ações de ressarcimento* de que trata o § 5º do art. 37 da CF/1988:

A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), **não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.** (Acórdão 11.228/2017 - Primeira Câmara)

O julgamento de mérito do RE 852.475/STF, com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, **não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa,** objeto daquela deliberação. (Acórdão 1282/2019 – Plenário)

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) **alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial,** não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, **permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais.** (Acórdão 1.267/2019 - Plenário)

(Destaques acrescidos)

Verifica-se, dos Acórdãos colacionados, o entendimento do TCU de que a expressão *ações de ressarcimento* de que trata o § 5º do art. 37 da CF/1988 inclui as tomadas de contas especiais. Entretanto, cabe questionar se tal compreensão seria a mais consentânea com o ordenamento jurídico e, portanto, a resposta adequada ao primeiro problema de pesquisa proposto, o que constitui um dos objetos do próximo capítulo.

<sup>72</sup> CC/2002: “Art. 206. Prescreve: (...) § 3º Em três anos: (...)

IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;

V - a pretensão de reparação civil”.

## **CAPÍTULO 3 – Os Limites Prescricionais à Atuação do TCU**

### **3.1. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário prevista no § 5º do art. 37 da CF/1988 aplica-se às tomadas de contas especiais julgadas pelo TCU?**

O entendimento atual do Tribunal de Contas da União, de que as tomadas de contas especiais são imprescritíveis, com a devida vênia, não se adequa ao ordenamento jurídico. A imprescritibilidade conferida pela Constituição Federal no § 5º do art. 37 alcança apenas as ações de ressarcimento derivadas do exercício do direito de ação perante o Poder Judiciário, não abrangendo os processos de controle externo, os quais possuem natureza administrativa.

A prestação de contas é dever de “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, CF/1988), motivo pelo qual a Lei Orgânica do TCU prevê, inclusive, hipóteses em que há presunção de prejuízo ao erário, quais sejam a omissão do dever de prestar contas ou a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (art. 8º).

Dessa forma, no âmbito de uma tomada de contas especial, cabe aos responsáveis pela utilização dos recursos públicos o ônus de demonstrar a sua regular aplicação. Já no bojo de um processo judicial de ressarcimento ao erário, o ônus de demonstrar a malversação dos recursos públicos por parte do responsável pelo seu emprego cabe ao Estado.

Essa diferença é essencial, pois, conferir o alcance da exceção de imprescritibilidade à TCE significaria afrontar o devido processo legal, no que tange a dificultar e até mesmo impedir o direito de defesa, além de afastar a lógica conferida às demais hipóteses de imprescritibilidade excepcionalmente previstas pela Constituição Federal – crime de racismo (art. 5º, inciso XLII) e ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inciso XLIV) –, onde o ônus probante cabe ao Estado-acusação.

Nesse sentido, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.480.350/RS, em 05.04.2016, acompanhou voto proferido pelo Ministro Relator, Benedito Gonçalves, que aduziu serem as ações de ressarcimento ao erário imprescritíveis, conforme inteligência do § 5º do art. 37 da CF/1988, mas que, por outro lado, sujeita-se a prazo prescricional o procedimento administrativo de controle das finanças públicas realizado pela Corte de Contas federal, do qual pode resultar a imputação de débito e a aplicação de multa, em decorrência do seu poder-dever de velar pelas contas públicas.

Além disso, o Relator do recurso asseverou não ser razoável, mediante singelo raciocínio lógico, se cogitar que o ex-gestor de recursos públicos permaneça por três, quatro, cinco décadas obrigado a provar que os aplicou adequadamente, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário, situação que resultaria em afronta aos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, e que caracterizaria, portanto, Estado de Exceção.

Defendeu, ainda, que “a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia”, bem como afirmou que, embora em sua atuação o Tribunal de Contas da União possa atribuir o ônus probante a quem recebeu o repasse de verbas públicas, com espeque na legislação de regência, “a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situação de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito”.

Com base nesse entendimento, restou provido o Recurso Especial, na parte conhecida, e desconstituída decisão do TCU adotada no processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio 5.013/1996, firmado entre a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em que se imputou débito e aplicou multa proporcional ao dano a ex-Prefeito do Município de Alvorada/RS, subconveniente e executor de parte dos recursos, citado pela Corte, por edital, em 16.01.2004, e cuja gestão cessou em 31.12.1996, por não ter comprovado a regular aplicação das verbas federais.

Por outro lado, destaca-se que a Segunda Turma do STJ decidiu de modo diverso ao entendimento exposto na decisão precedente ao julgar o Agravo Interno no Recurso Especial 1.592.001/RS, em 12.12.2017, em data posterior, portanto, conforme excerto do Acórdão de julgamento que restou assim ementado:

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

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

II - Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal. Precedentes: REsp 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016 e REsp 894.539/PI, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/8/2009, DJe 27/8/2009.

III - Agravo interno improvido.

Ressalta-se que, embora o Relator do Acórdão, Ministro Francisco Falcão, tenha transcrito em seu voto o *decisum* proferido no julgamento do REsp 1.480.350/RS<sup>73</sup>, na íntegra, e o adotado como precedente para fundamentá-lo, o entendimento proferido pela Segunda Turma, de considerar a tomada de contas especial imprescritível, vai de encontro ao adotado pela Primeira Turma, que considerou a prescrição quinquenal aplicável à TCE, por analogia aos artigos 1º do Decreto nº 20.910/1932 e 1º da Lei nº 9.873/1999.

---

<sup>73</sup> “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.

1. As instruções normativas não integram o conceito de lei federal para fins de controle em sede de recurso especial. Precedentes.
2. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 31 e 57 da Lei 8.443/92, 471 do CPC, 884 do CC, 26, VI, e 27, § 1º, da Lei 9.784/99, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento. Incidência da súmula 282/STF.
3. ‘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’ (§ 5º do art. 37 da CF).
4. As ‘ações de ressarcimento’ são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.
5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.
6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.
7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.
8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressalvando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento” (REsp 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016).

Na mesma linha do decidido pelo STJ no âmbito do REsp 1.480.350/RS, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República, nos termos do Parecer exarado pelo Subprocurador-Geral Carlos Alberto Vilhena, em defesa da imprescritibilidade das ações judiciais de ressarcimento de dano ao erário e da prescritibilidade das medidas administrativas de apuração de prejuízos e identificação dos responsáveis, no bojo do Mandado de Segurança 35.294/DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, ainda sem julgamento de mérito<sup>74</sup> e com liminar deferida, impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.110/2017 - Plenário) que imputou débito e aplicou multa proporcional ao dano apurado a ex-prefeito de Município e empresa contratada, a qual fora citada em 2006, por serviços executados em outubro de 1992:

(...) na ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, o ônus da prova será do Estado, que alega o prejuízo ao erário. Já na tomada de contas, conduzida administrativamente perante o Tribunal de Contas da União, tal ônus incumbirá ao próprio responsável pela gestão dos recursos públicos. Logo a exigência de que este tenha ao seu alcance os instrumentos que o possibilitem justificar a higidez da aplicação dos recursos que lhe foram disponibilizados deve encontrar um limite temporal (...), em observância aos **princípios da ampla defesa, contraditório, razoabilidade e, especialmente, segurança jurídica.**

(Destaques originais)

Ademais, deve-se ressaltar que a regra do nosso ordenamento jurídico é a prescrição, de forma que a exceção de imprescritibilidade prevista na Constituição Federal necessita ser interpretada restritivamente, conforme deixou assente o Ministro Teori Zavascki, Relator do RE 669.069/MG no STF, ao proferir seu voto:

(...) não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, **não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal (...).**

(Destaques acrescidos)

Assim, deve-se interpretar como ações de ressarcimento ao erário imprescritíveis de que tratam o § 5º do art. 37 da CF apenas as ações judiciais que sirvam a tal fim, ou seja, aquelas decorrentes do exercício do direito de ação, excluindo-se, portanto, procedimentos administrativos de apuração de prejuízos e identificação dos responsáveis, a exemplo das tomadas de contas especiais.

<sup>74</sup> Os autos encontram-se conclusos ao Relator desde 02.07.2018.



Dessa forma, responde-se ao primeiro problema de pesquisa proposto, nos seguintes termos: A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário prevista do § 5º do art. 37 da Constituição Federal **não** se aplica às tomadas de contas especiais julgadas pelo Tribunal de Contas da União, o que significa que estas são prescritíveis. Destaca-se que o prazo prescricional a elas aplicável será tratado a seguir.

### **3.2. Qual o prazo prescricional para a aplicação de sanções e, caso aplicável, para a imputação de débito pelo Tribunal de Contas da União?**

A Lei nº 8.443/1992, ao regulamentar as competências constitucionais atribuídas ao TCU, foi omissa no que se refere a prazos prescricionais. Por esse motivo e considerando que apenas lei formal poderia dispor sobre a matéria, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, quando do julgamento de incidente de uniformização de jurisprudência acerca do prazo prescricional das sanções aplicadas pelo Corte de Contas da União, suscitou preliminar no sentido de que “não incide prescrição ao exercício do poder-dever sancionador do Tribunal, consistente na aplicação de multas a gestores faltosos, nos termos previstos na Lei”.

Superada a preliminar, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão 1.441/2016, no qual deixou assente que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”<sup>75</sup>, ao acompanhar, por maioria, voto revisor do próprio Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo seguinte excerto destaca-se:

Ao não dispor sobre o prazo de prescrição da pretensão punitiva do Estado, no exercício do controle externo, o único prazo admissível é aquele indicado na regra geral de prescrição, consignada no Código Civil.

O silêncio da Lei 8.443/1992, acerca da prescrição da multa, não abre lacuna a ser colmatada por analogia, mas hipótese de incidência da **regra geral de prescrição**, contida na legislação civil codificada.

Haveria, portanto, quando menos, lei formal, dispondo sobre a prescrição do dever-poder sancionador do Tribunal. A expressa disposição legal **impede o uso da analogia**, porque o instituto somente tem lugar na hipótese de omissão da lei. Essa, aliás, a dicção do art. 4º da Lei de introdução às normas do direito brasileiro, que transcrevo:

*“Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”* (grifos meus)

No caso em exame, não há lacuna a ser preenchida por analogia com o direito público ou civil, mas **regra de incidência direta**, assentada no art. 205 do Código Civil.

(Destaques originais)

Restaram vencidos, na oportunidade, os Ministros Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes e Raimundo Carreiro, que votaram no sentido de deixar assente que o dever-dever sancionador da Corte de Contas é prescritível e, por estar submetido a normas de Direito

<sup>75</sup> CC/2002: “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

Público, sujeita-se à prescrição quinquenal, haja vista que o Código Civil só deve ser aplicado como norma geral para o direito de ação de relações privadas, entre particulares, cujo prazo prescricional não esteja estabelecido em lei específica.

A tese vencida, no âmbito do TCU, reconhecia a lacuna normativa existente e se valia da analogia para o estabelecimento do prazo prescricional. Flávio Tartuce (2019, p. 25) conceitua a analogia como a “aplicação de uma norma próxima ou de um conjunto de normas próximas, não havendo norma prevista para um dado caso concreto”. Maria Helena Diniz (2019, pp. 155-156), por sua vez, assevera que a analogia:

(...) consiste em aplicar, a um caso não regulado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma prescrição normativa prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado, fundando-se na identidade do motivo da norma e não na identidade do fato.

Com base nessas definições, conclui-se que não se pode utilizar no âmbito da aplicação de sanções decorrentes de ilícitos administrativos o prazo geral de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil, como o faz o TCU, pois não se trata de norma próxima, semelhante ao caso não contemplado, tampouco trata-se de hipótese de incidência direta, vez que o *Codex* trata de direitos e obrigações da vida privada, alcançando relações jurídicas entre particulares.

Necessário, portanto, buscar-se norma na esfera do Direito Público, em que as relações entre Estado e administrados são assimétricas, para aplicação de analogia. Nessa seara, têm-se as seguintes previsões legais de prazos prescricionais quando a Administração Pública é o sujeito ativo:

| Norma   | Previsão prescricional   |
|---|--|
| Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966: <i>Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.</i> | <i>Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: (...).</i><br><i>Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.</i> |
| Lei nº 6.838, de 29 de outubro de 1980: <i>Dispõe sobre o prazo prescricional para a punibilidade de profissional liberal, por falta sujeita a processo disciplinar, a ser aplicada por órgão competente.</i>   | <i>Art. 1º A punibilidade de profissional liberal, por falta sujeita a processo disciplinar, através de órgão em que esteja inscrito, prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data de verificação do fato respectivo.</i>   |
| Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: <i>Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.</i>  | <i>Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:<br/>I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;<br/>(...)</i>  |

| Norma   | Previsão prescricional   |
|---|--|
| <p>Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: <i>Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.</i></p> | <p><i>Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:</i><br/> <i>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;</i><br/> <i>II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.</i><br/> <i>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.</i></p> |
| <p>Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999: <i>Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.</i></p>  | <p><i>Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.</i></p>  |

Por sua vez, quando a Administração Pública é o sujeito passivo, tem-se o Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932, o qual “Regula a Prescrição Quinquenal” e estabelece que:

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

Das normas colacionadas, verifica-se que a prescrição no prazo de cinco anos é a regra no âmbito da Administração Pública, de forma que não parece razoável que o legislador instituiria prazo de prescrição diverso para processos administrativos de controle externo. Analisando-se a proximidade das normas citadas com a pretensão sancionatória do Tribunal de Contas da União, conclui-se que deve ser aplicada, por analogia, a Lei nº 9.873/1999, a qual “Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta”.

Ressalta-se que, embora a Lei nº 9.873/1999 restrinja a prescrição quinquenal à ação punitiva no exercício do poder de polícia, em seu artigo 1º<sup>76</sup>, Fábio Medina Osório assevera que “O Direito Administrativo Sancionador recorta o Poder de Polícia estatal e lhe confere uma nova legitimação e novos contornos” (2015, p. 49).

<sup>76</sup> Lei nº 9.873/1999: “Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

Nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Roberto Barroso, proferiu voto como Relator do MS 32.201/DF, em 21.03.2017, em que entende ser a pretensão sancionatória da Corte de Contas da União integralmente regulada pela Lei nº 9.873/1999, não sendo necessária a colmatação de suposta lacuna mediante analogia, pois, embora seu art. 1º faça alusão à ação punitiva “no exercício do poder de polícia”, e a atuação do TCU não se qualifique, em sua acepção clássica, como tal, a doutrina, há algum tempo, tem diferenciado o poder de polícia do poder sancionador, de forma que o poder de polícia em sentido estrito não incluiria a aplicação de sanções. Em seguida, afirma:

14. Essa linha de pensamento se mostra apropriada na medida em que as sanções administrativas estão sujeitas, em suas linhas gerais, a um regime jurídico único, um verdadeiro estatuto constitucional do poder punitivo estatal, informado por princípios como os da legalidade (CF, art. 5º, II, e 37, caput); do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV); do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV); da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5º, caput, XXXIX e XL); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (CF, art. 5º, XLV); da individualização da sanção (CF, art. 5º, XLVI); da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1º e 5º, LIV)<sup>77</sup>.

15. Portanto, é mais correto dizer, a rigor, que a Lei nº 9.783/1999 regula a ação punitiva da Administração Pública no exercício do poder administrativo sancionador – e não no exercício do poder de polícia, o qual abarca medidas preventivas de proteção de interesses públicos, mas não a aplicação de sanções.

Assevera que caso a Lei nº 9.873/1999 se limitasse a regular a prescrição no âmbito do poder de polícia estatal, não disporia, por exemplo, sobre sua inaplicabilidade às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária (art. 5º)<sup>78</sup>, haja vista que não possuem relação com o poder de polícia estatal. Na mesma linha, não trataria a Lei de forma ampla sobre o prazo prescricional para a ação de execução da Administração Pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor (art. 1º-A)<sup>79</sup>, pois, com isso, não dispõe apenas sobre os créditos não tributários constituídos no exercício do poder de polícia.

Dessa forma, conclui que “da interpretação sistemática dos dispositivos da Lei nº 9.873/1999 se extrai sua vocação regulatória da prescrição do exercício da competência sancionatória da Administração Pública”.

<sup>77</sup> Nota de rodapé original nº 2: “Cf. BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal. *Revista de direito administrativo contemporâneo*. São Paulo: RT, n. 2, v. 11, ago. 2014. pp. 13-14”.

<sup>78</sup> Lei nº 9.873/1999: “Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária”.

<sup>79</sup> Lei nº 9.873/1999: “Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor”.

Por fim, o Ministro Roberto Barroso traz uma interpretação histórica ao citar que da exposição de motivos que acompanhou o texto da Medida Provisória nº 1.708/1998, posteriormente, após reedições, convertida na Lei nº 9.873/1999, consta a afirmação de que a regulamentação proposta “uniformiza a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal” e afirma que, como a aplicação de multas pela Corte de Contas insere-se no exercício da competência sancionadora da Administração, “não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta”.

Ainda que se reconheça uma lacuna quanto ao prazo prescricional da pretensão punitiva do TCU, prossegue o Ministro afirmando que seria mais adequada para colamatá-la a aplicação, por analogia, de forma integral, das disposições da Lei nº 9.873/1999.

Assim, com base em seu voto, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria<sup>80</sup>, deixou assente que: “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”.

Esse precedente é importante para a questão da prescrição da pretensão sancionatória do Tribunal de Contas da União, pois não houve, até o momento, o reconhecimento de temas ou aprovação de teses de repercussão geral, tampouco julgamento do Plenário do STF sobre a *quaestio*. Além disso, o precedente vai ao encontro da conclusão de que as sanções passíveis de aplicação pelo TCU sujeitam-se às disposições da Lei nº 9.873/1999, ou seja, o prazo prescricional para a aplicação de sanções pela Corte de Contas federal é de cinco anos, o que responde parcialmente o segundo problema de pesquisa proposto, restando definir-se o prazo prescricional aplicável às tomadas de contas especiais.

Quanto a esse aspecto, destaca-se que baseando-se no entendimento de que “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32.201/DF), proferido pela Primeira Turma, a Segunda Turma do STF concedeu a segurança, no bojo do MS 35.512/DF, para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento pelo Tribunal de Contas da União, que citou em processo de tomada de contas especial, no ano de 2017, responsável cuja gestão havia se encerrado em 2008, aplicando,

---

<sup>80</sup> Vencido o Ministro Marco Aurélio. Presentes à Sessão os Ministros Rosa Weber e Roberto Barroso. Ausente o Ministro Luiz Fux. Ressalta-se que o Ministro Marco Aurélio não discordou do entendimento do Relator, apenas entendeu que a ordem deveria ser deferida, pois discordou da data considerada para início da contagem do prazo prescricional previsto na Lei nº 9.873/1999.

portanto, o prazo de cinco anos para a prescrição de TCE, sem prejuízo de a União, se assim entender, perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial 1.480.350/RS, a Primeira Turma assentou que em virtude da lacuna legislativa, haja vista a inexistência de prazo previsto legalmente para a atuação do Tribunal de Contas da União em sua Lei Orgânica, deve aplicar-se o prazo quinquenal, por analogia aos artigos 1º do Decreto nº 20.910/1932 e 1º da Lei nº 9.873/1999, com base no voto proferido pelo Ministro Relator, Benedito Gonçalves, que, após discorrer sobre a necessidade do uso da analogia e da necessidade de descartar-se as regras gerais de prescrição previstas no Código Civil, em virtude da especificidade do Direito Administrativo face ao Direito Privado, concluiu que:

(...) a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável. Expirado esse prazo, ressalva-se a via judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.

Observa-se, assim, que há precedentes dos Tribunais Superiores no sentido de que a prescrição quinquenal também se aplica às tomadas de contas especiais, embora a jurisprudência ainda não esteja consolidada nesse sentido.

Fato é que a lacuna normativa existente impõe o uso da analogia para colmatá-la. Verificando-se no arcabouço jurídico nacional apenas a identidade do motivo da norma, conferir estabilidade às relações jurídicas, poderia se cogitar da aplicação, por analogia, do Código Civil de 2002, de forma que as tomadas de contas especiais a serem julgadas pelo Tribunal de Contas da União prescreveriam em três anos, em função da similaridade de objeto com as hipóteses dispostas nos incisos IV e V do § 3º<sup>81</sup>.

Entretanto, conforme exposto anteriormente, entende-se que o *Codex* não se trata de norma próxima, semelhante, a ser utilizada, haja vista que seu escopo busca regular as relações jurídicas entre particulares, que, em tese, atuam em posição de igualdade. Assim, deve-se buscar, no âmbito do Direito Público, norma próxima para se colmatar a lacuna identificada.

Ressalta-se, nesse propósito, que a tese defendida pelo Ministro Roberto Barroso, no sentido de que se dispensa o uso da analogia por se aplicar integralmente a Lei nº 9.873/1999 à prescrição da pretensão punitiva do TCU mediante sua interpretação simples e direta

---

<sup>81</sup> Lei nº 10.406/2002: “Art. 206. Prescreve:

(...)

§ 3º Em três anos: (...)

IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;

V - a pretensão de reparação civil”.

(MS 32.201/DF), por uma dedução lógica, não deve se estender à pretensão de ressarcimento, haja vista que o mesmo Ministro afirmou, no julgamento do RE 852.475/SP, que:

O ressarcimento ao erário é a reposição da situação ao *status quo ante*. Devolver aquilo que alguém se apropriou indevidamente não é sanção. Sanção pode ser multa, sanção pode ser reclusão, sanção pode ser perda de direito, mas devolver o que não deveria ter tomado não considero que seja uma sanção.

Por outro lado, como a tomada de contas especial possui dentre seus objetivos a apuração de infração à legislação em vigor sob qualquer forma de malversação de recursos públicos ou omissão do dever de prestar contas daquele que os gere, a Lei nº 9.873/1999 pode ser aplicada, por analogia, na medida em que a imposição de sanções também deriva de apuração similar.

Reforça esse entendimento o fato de que a Constituição Federal prevê como uma das competências do Tribunal de Contas da União a aplicação aos responsáveis de multa proporcional ao dano causado, de forma que, no âmbito da TCE, a Corte também exerce sua pretensão punitiva.

Ademais, se pode cogitar da aplicação, por analogia, do Decreto nº 20.910/1932, que “Regula a Prescrição Quinquenal” nas relações entre particulares e a Administração Pública à pretensão de ressarcimento da Corte de Contas. Embora, no caso dessa norma, a Administração situe-se no polo passivo.

Na prática, como o prazo prescricional de ambas as leis possíveis de serem adotadas por analogia é coincidente, é possível concluir a resposta ao segundo problema de pesquisa proposto, nos seguintes termos: O prazo prescricional para a aplicação de sanções e para a imputação de débito pelo Tribunal de Contas da União é de cinco anos.

Em complemento, por todo o exposto, entende-se que, observado o prazo prescricional e constituído o título executivo extrajudicial mediante decisão da Corte de Contas imputando débito e aplicando sanções a responsável, a respectiva ação judicial de execução é imprescritível, no que diz respeito ao débito, com fundamento no § 5º do art. 37 da CF/1988.

Registra-se, por fim, que esse aspecto será apreciado em sede de repercussão geral no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886/AL, em trâmite no STF. Trata-se do Tema 899 – prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas –, cuja proposta de fixação de tese constante de manifestação juntada pela Procuradoria-Geral da República é a seguinte:

São imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas por dano patrimonial decorrente de relações jurídico-administrativas ou resultante de atos de improbidade administrativa, cuja decisão há de impor-se e prevalecer, como regra, independentemente da interpretação dada aos fatos pelo Poder Judiciário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar-se a limitação temporal ao exercício, pelo Tribunal de Contas da União, das competências de aplicar sanções e de imputar débitos por prejuízos ao erário, no âmbito de processos de controle externo, haja vista que a lacuna normativa quanto a esse aspecto reverbera em entendimentos divergentes no âmbito da Corte de Contas e de órgãos do Poder Judiciário, resultando em insegurança jurídica e no incremento do número de processos judiciais que buscam desconstituir decisões prolatadas pelo órgão de controle externo federal.

Com esse intuito, no primeiro capítulo, empreendeu-se estudo sobre o Tribunal de Contas da União, órgão autônomo e independente, com competências privativas e indelegáveis estabelecidas diretamente pela Constituição Federal, e que desempenha, com exclusividade, parte da função fiscalizatória conferida ao Legislativo, titular do controle externo, em auxílio ao Congresso Nacional, sem, no entanto, a este subordinar-se.

Sua jurisdição abrange todo o território nacional, no que concerne à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Alcança, ainda, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária, em decorrência do princípio republicano de prestação de contas da *res publica* consagrado pela Constituição Federal.

Suas funções não possuem natureza jurisdicional, haja vista não integrar o Poder Judiciário. Dessa forma, como a Constituição Federal adota o sistema de unidade de jurisdição, suas decisões estão sujeitas a controle judicial, o qual deve restringir-se ao aspecto de legalidade, assentado em bases amplas, da sua atuação, aí incluída a verificação de observância ao devido processo legal e aos direitos e garantias individuais.

Suas competências constitucionais, estabelecidas principal, mas não exhaustivamente, no art. 71, são regulamentadas pela Lei nº 8.443/1992, a qual estabelece como instrumento para o julgamento das contas relacionadas a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário a tomada de contas especial, processo administrativo que objetiva promover o ressarcimento, mediante apuração de fatos relacionados à ocorrência de prejuízos à administração pública federal, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, do qual



pode resultar a imputação de débitos aos responsáveis, bem como a aplicação de multa proporcional ao prejuízo apurado.

A Lei nº 8.443/1992 estabelece, ainda, a possibilidade de o TCU aplicar multa ao responsável em casos de irregularidades identificadas de que não resultem prejuízo ao erário ou não se possa quantificá-lo, ou de embaraços ao exercício das fiscalizações; inabilitar responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, se considerada grave a infração cometida; e declarar a inidoneidade de licitante, o que o impede de participar de licitações no âmbito da Administração Pública federal por até cinco anos, se verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação.

O exercício dessas competências pela Corte de Contas suscita, hodiernamente, discussão sobre a ocorrência de prescrição, instituto jurídico cujo estudo deu início ao segundo capítulo deste trabalho. A prescrição busca estabilizar as relações jurídicas em razão do decurso do tempo, constituindo-se em um dos aspectos objetivos da segurança jurídica, que possui, ainda, como aspecto subjetivo a proteção da confiança do administrado e, segundo Luís Roberto Barroso, como aspecto institucional a imposição e a própria sujeição à supremacia da lei.

Embora a prescrição seja a regra do ordenamento jurídico, a Constituição Federal estabelece hipóteses de imprescritibilidade, dentre as quais destaca-se a das ações de ressarcimento ao erário, conforme previsão constante do § 5º do art. 37. Inicialmente tratada tanto no âmbito do TCU quanto do Poder Judiciário como exceção de amplo alcance, de forma que era praticamente a regra adotada para todos os casos que tratassem de prejuízos ao erário, a discussão sobre o tema ganhou maior atenção da doutrina e passou a ser apreciada com maior profundidade pelos órgãos do Judiciário nos últimos anos.

O Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre a questão em recursos especiais que tiveram repercussão geral reconhecida. No primeiro caso tratado (RE 669.069/MG), em 2016, adotou interpretação restritiva à ressalva de imprescritibilidade constitucionalmente prevista e fixou a tese de que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Em outro caso (RE 852.475/SP), julgado em 2018, também restringiu o alcance da exceção constitucional e fixou a tese de que “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Quanto às tomadas de contas especiais, o STF, em caso concreto apreciado há mais de dez anos, em 2008, as considerou imprescritíveis ao negar a ordem em mandado de segurança em que se alegava a ocorrência da prescrição (MS 26.210/DF), entretanto, em 2016, ao reconhecer, no âmbito do RE 636.886, ainda não julgado, a repercussão geral da controvérsia

relativa à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, o Relator do Acórdão que reputou constitucional a questão, pontuou que não se desconhecia o precedente do MS 26.210/DF, mas que na apreciação do RE 669.069/SP, houve manifestações de Ministros em sentido aparentemente diverso ao deliberado naquela ocasião, o que indica uma possibilidade de mudança do entendimento do Supremo Tribunal.

No âmbito do TCU, o entendimento adotado quanto às tomadas de contas especiais, no início da década de 1990, era o de imprescritibilidade, com fundamento na literalidade do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. No final daquela década, a Corte passou a adotar a tese da prescrição vintenária, atualizada, posteriormente, para a prescrição decenária com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, sob o argumento de que o disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal apenas estabelece prazos prescricionais distintos para as pretensões de sanção e de ressarcimento e não imprescritibilidade. Após o debate ser retomado em 2005, passados alguns anos, o Tribunal sumulou, em 2012, seu entendimento sobre a matéria, no sentido de que “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis” (Súmula 282), o qual persiste até o presente momento.

Entretanto, no bojo do terceiro capítulo, conclui-se que o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União não se adequa ao ordenamento jurídico, haja vista que a imprescritibilidade conferida pela Constituição Federal no § 5º do art. 37 alcança apenas as ações de ressarcimento derivadas do exercício do direito de ação perante o Poder Judiciário, não abrangendo as tomadas de contas especiais, que possuem natureza administrativa.

Isso porque, no âmbito de uma TCE, cabe aos responsáveis pela utilização dos recursos públicos o ônus de demonstrar a sua regular aplicação. Já no bojo de um processo judicial de ressarcimento ao erário, o ônus de demonstrar a malversação dos recursos públicos por parte do responsável pelo seu emprego cabe ao Estado.

Trata-se de diferença essencial, pois, conferir o alcance da exceção de imprescritibilidade à TCE significaria afrontar o devido processo legal, no que tange a dificultar e até mesmo a impedir o direito de defesa, além de afastar a lógica conferida às demais hipóteses de imprescritibilidade excepcionalmente previstas pela Constituição Federal – crime de racismo (art. 5º, inciso XLII) e ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inciso XLIV) –, onde o ônus probante cabe ao Estado-acusação. Nesse sentido, há precedente do STJ (REsp 1.480.350/RS) e manifestação da Procuradoria-Geral da República no âmbito de mandado de segurança pendente de julgamento pelo STF (MS 35.294/DF).

Com a conclusão de que as tomadas de contas especiais estão sujeitas à prescrição, passou-se à definição do prazo prescricional aplicável ao Tribunal de Contas da União para a imputação de débito e multa proporcional ao dano causado, bem como para a aplicação das demais sanções previstas em lei.

No que concerne à pretensão sancionatória, a Corte de Contas federal possui o entendimento de que esta se subordina, por incidência direta, ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil: “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”. Entretanto, como o *Codex* trata de direitos e obrigações da vida privada, alcançando relações jurídicas entre particulares, não se revela adequada sua incidência direta à pretensão punitiva do TCU, tampouco sua aplicação por analogia.

Das normas de Direito Público que tratam do tema da prescrição, identificou-se que a Lei nº 9.873/1999 “Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta” e, embora restrinja sua aplicação ao exercício do poder de polícia, é a que possui maior proximidade com o exercício da pretensão sancionatória da Corte de Contas, de forma que pode ser adotada para tanto, por analogia.

Dessa forma, concluiu-se que é de cinco anos o prazo prescricional para a aplicação de sanções pela Corte de Contas, por analogia à Lei nº 9.873/1999.

Há, inclusive, precedente da Primeira Turma do STF no sentido de que “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32.201/DF), julgamento no qual o Ministro Roberto Barroso trouxe à discussão uma nova leitura do poder de polícia de parte da doutrina administrativista, que, em sentido estrito, não inclui a aplicação de sanções e, por isso, defendeu que “não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta”.

Quanto à pretensão de ressarcimento, identificou-se, no âmbito do Direito Público, duas normas passíveis de serem adotadas para definição do prazo, por analogia, quais sejam a Lei nº 9.873/1999 e o Decreto nº 20.910/1932. Na prática, como o prazo prescricional previsto por ambas as leis é coincidente, concluiu-se que a prescrição quinquenal, regra no âmbito da Administração Pública, também se aplica à pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas da União, levada a efeito mediante o julgamento das tomadas de contas especiais.

Destaca-se que o reconhecimento da prescrição quinquenal, seja em sede de imputação de débito ou de aplicação de multa, não possui o condão de limitar a atuação constitucional do TCU, que deve buscar o fortalecimento dos instrumentos de controle externo para acompanhar

de forma tempestiva os atos da Administração Pública que lhe compete fiscalizar, alcançando a eficiência almejada pelo interesse público e alçada a princípio constitucional no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, bem como observando outros princípios que são a base de sustentação do nosso ordenamento jurídico, a exemplo da segurança jurídica, da ampla defesa, do contraditório, da proporcionalidade e da razoabilidade, além de proporcionar a razoável duração do processo administrativo, garantia fundamental dos administrados<sup>82</sup>.

Quanto ao tema tratado, espera-se, ainda, que o Supremo Tribunal não analise de modo restrito o tema de repercussão geral acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (Tema 899), quando do julgamento do RE 636.886/AL, e trate não apenas do prazo prescricional para a ação de execução de título executivo extrajudicial fundado em decisão que tenha imputado débito – a qual entende-se imprescritível, com fundamento no § 5º do art. 37 da Constituição Federal –, mas também do prazo prescricional aplicável às tomadas de contas especiais julgadas pela Corte de Contas federal, delimitando os contornos do tema e trazendo segurança jurídica aos administrados e à própria atuação da Corte de Contas, com a redução do número dos processos judiciais que buscam desconstituir suas decisões.

Por fim, ressalta-se que o Tribunal de Contas da União, por possuir iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua Lei Orgânica<sup>83</sup>, poderia, há muito, ter proposto alteração na Lei nº 8.443/1999 para estabelecer os prazos prescricionais que lhes são aplicáveis, conferido maior segurança jurídica aos administrados e à sua própria atuação, a exemplo da iniciativa adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que propôs a inclusão, na sua Lei Orgânica, do prazo prescricional de cinco anos para o exercício da sua pretensão punitiva, aprovada pela Assembleia Legislativa mineira e sancionada pelo Governador, nos termos da Lei Complementar nº 120, de 15 de dezembro de 2011, do Estado de Minas Gerais.

---

<sup>82</sup> CF/1988: “Art. 5º (...) LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

<sup>83</sup> “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação”. (ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.12.2016, DJe de 03.03.2017).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (Coordenadores) *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Atlas, 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. In: *Textos Básicos sobre Derechos Humanos*. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. APUD. FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. *Liberdades Públicas* São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>> Acesso em set/2019.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2014.
- DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito civil brasileiro, volume 1: teoria geral do direito civil*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- \_\_\_\_\_. *O STJ e o princípio da segurança jurídica*. In: *Revista do Advogado da AASP*, ano XXXIX, nº 141, maio de 2019, p. 160-166.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: desenvolvimento do processo na administração pública e nos tribunais de contas*. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

- NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- SILVA, Francisco Júnior Ferreira da. *Uma proposta de abordagem constitucional e legal da tomada de contas especial*. In: *Processos de Controle Externo – Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas*. LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. *A prescrição das ações de ressarcimento ao Estado e o art. 37, § 5º da Constituição*. In: *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 17, n. 68, p. 139-152, abr./jun. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: lei de introdução e parte geral – v. 1*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. *Regula a Prescrição Quinquenal.*

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.838, de 29 de outubro de 1980. *Dispõe sobre o prazo prescricional para a punibilidade de profissional liberal, por falta sujeita a processo disciplinar, a ser aplicada por órgão competente.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

\_\_\_\_\_. 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.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. *Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil.*

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.480.350/RS, Primeira Tuma. Relator Ministro Benedito Gonçalves. DJe de 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1.592.0010/RS, Segunda Tuma. Relator Ministro Francisco Falcão. DJe de 18.12.2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.715/TO, Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJe de 21.08.2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.190/RJ, Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. DJe de 10.06.2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.418/TO, Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. DJe de 17.03.2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ARE 742.149 AgR/PE, Segunda Turma. Relatora Ministra Carmen Lúcia. DJe de 17.12.2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.210/DF, Tribunal Pleno. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJe de 10.10.2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.294/DF. Relator Ministro Marco Aurélio.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.512/DF, Segunda Turma. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJe de 21.06.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 646.313/PI, Segunda Turma. Relator Ministro Celso de Mello. DJe de 10.12.2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 669.069/MG, Tribunal Pleno. Relator Ministro Teori Zavascki. DJe de 28.04.2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 852.475/SP, Tribunal Pleno. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin. Julgado em 08.08.2018. Publicado no DJe de 25.03.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 636.886/AL. Tribunal Pleno. Relator Ministro Teori Zavascki. Publicado no DJe de 15.06.2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 116/1998 – Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Julgado em 19.08.1998.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 510/2005 – Primeira Câmara. Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Julgado em 29.03.2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.967/2005 – Primeira Câmara. Relator Ministro Valmir Campelo. Julgado em 29.11.2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.166/2012 – Plenário. Relator Ministra Ana Arraes. Julgado em 15.08.2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.441/2016 – Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 08.06.2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.110/2017 – Plenário. Relator Ministro José Mucio Monteiro. Julgado em 31.05.2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 11.228/2017 – Primeira Câmara. Relator Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 05.12.2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.267/2019 – Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Julgado em 05.06.2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.282/2019 – Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Julgado em 05.06.2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 282.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível 507827, Quarta Turma. Rel. Desembargadora Margarida Cantarelli. DJe de 18.11.2010.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 120, de 15 de dezembro de 2011. *Altera a Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências.*