

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIANE LOPES VICENTE

A PRESCRIÇÃO NO CONTROLE EXTERNO
EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Florianópolis

2023

MARIANE LOPES VICENTE

A PRESCRIÇÃO NO CONTROLE EXTERNO
EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação
em Direito do Centro de Ciências Jurídicas
da Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito para a obtenção do título de
Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis

2023

*Aos meus pais,
minha maior fonte de apoio e inspiração.*

RESUMO

Acerca da prescritibilidade do dano ao erário apurado no controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, a problemática funda-se na redação do artigo 37, § 5º da Constituição Federal, o qual determina 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*. O trecho final da redação do aludido artigo gerou debates quanto à natureza jurídica do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas, no sentido de verificar se era a intenção do constituinte enquadrar o pronunciamento em hipóteses de imprescritibilidade. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema em diversas ocasiões, sendo possível constatar orientação de posicionamento nos julgamentos dos Recursos Extraordinários nº 669.069/MG, 852.472/SP e 636.886/AL, os quais originaram os Temas 666, 897 e 899, respectivamente. Ato contínuo, o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 5.509 assentou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal conforme os referidos Temas, culminando na edição da Resolução nº 344/2022 do Tribunal de Contas que, definitivamente, estabelece critérios e procedimentos para exame da prescrição e seus efeitos no processo de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas da União. O procedimento metodológico adotado foi o dedutivo, com pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, utilizando-se, sobretudo, livros de Direito Constitucional e Administrativo, legislação, atos administrativos normativos, jurisprudência e artigos científicos. Como resultado, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal adota posicionamento restritivo quanto à aplicação da imprescritibilidade esculpida no artigo 37, 5º da Constituição Federal, bem como que a edição da Resolução nº 344/2022 pelo Tribunal de Contas amolda a atuação do Tribunal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, avançando no sentido conferir segurança às relações jurídicas.

Palavras chave: prescrição, erário, controle externo, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This monographic work aims to analyze the prescriptibility of the damage to the treasury determined in the external control exercised by the Federal Court of Auditors. The issue is based on the wording of article 37, paragraph 5 of the Federal Constitution, which determines that the law will establish the limitation periods for illicit acts committed by any agent, public servant or not, that cause damage to the treasury, except for the respective actions of refund. The final excerpt of the aforementioned article's writing generated debates regarding the legal nature of the judgment issued by the Court of Auditors, in the sense of verifying whether it was the intention of the constituent to frame the pronouncement in hypotheses of imprescriptibility. In this sense, the Federal Supreme Court faced the issue on several occasions, and it is possible to verify the positioning orientation in the judgments of Extraordinary Appeals ns^o 669.069/MG, 852.472/SP e 636.886/AL which originated Themes 666, 897 and 899, respectively. Immediately, the judgment of the direct action of unconstitutionality 5.509 established the position of the Superior Court according to the referred Topics, culminating in the edition of Resolution n^o 344/2022 of the Court of Auditors, which definitively establishes criteria and procedures for examining the prescription and its effects in the process of external control within the scope of the Court of Accounts. The methodological procedure adopted was deductive, with bibliographical and jurisprudential research, using, above all, books on Constitutional and Administrative Law, legislation, normative administrative acts, jurisprudence and scientific articles. As a result, it appears that the Federal Supreme Court adopts a restrictive position regarding the application of the imprescriptibility enshrined in article 37, 5th of the Federal Constitution, as well as that the edition of Resolution n^o 344/2022 by the Court of Auditors shapes the Court's performance to the jurisprudence of the Federal Supreme Court, advancing towards providing security to legal relations.

Keywords: prescription, treasury, external control, Federal Supreme Court, Court of Auditors.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	8
2.	O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	10
2.1	NOÇÕES GERAIS SOBRE CONTROLE EXTERNO	10
2.2	O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	16
2.2.1	Evolução histórica do Tribunais de Contas nas Constituições brasileiras	16
2.2.2	O Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas na Constituição	22
2.2.3	Competências constitucionais do Tribunal de Contas da União	26
2.2.4	Natureza jurídica e eficácia das decisões do Tribunal de Contas da União: perspectiva panorâmica das discussões doutrinárias	32
3.	A PRESCRIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	39
3.1	DESDOBRAMENTOS DO FATOR TEMPO NA SEGURANÇA JURÍDICA	39
3.2	CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PRESCRIÇÃO	43
4.	PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DO TEMA 899 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À RESOLUÇÃO Nº 344/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	50
4.1	O CONTEÚDO DA DECISÃO PROFERIDA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 636.886 DE ALAGOAS: TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 899	53
4.2	A PRESCRIÇÃO RECONHECIDA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.509	55
4.3	A RESOLUÇÃO Nº 344/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	59
5.	CONCLUSÃO	63
	BIBLIOGRAFIA	65

1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo com competência atribuída constitucionalmente para realizar a fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos (artigos 70 e 71 da Constituição Federal), e, em especial, para a condução de uma gestão fiscal responsável, atuando através de um sistema equilibrador e harmonizador entre os Poderes estatais (artigo 74, § 1º, da Constituição Federal).

A Constituição Federal aduz, portanto, às dimensões política, sancionatória e indenizatória dos Tribunais de Contas, responsáveis não apenas pelo controle externo, mas também pelo aprimoramento da governança. Nesse sentido, entre as diversas prerrogativas conferidas ao Tribunal de Contas da União pelo constituinte, surge o dever de prestar contas (artigo 70, *parágrafo único*, da Constituição Federal) e a eficácia de título executivo das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas que resulte imputação de débitos ou multas decorrentes de danos ao erário (artigo 71, § 3º da Constituição Federal).

Por sua vez, o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal dispõe 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*. Desta feita, a parte final do referido dispositivo ensejou diversas interpretações sobre o alcance da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, mormente da atuação do Tribunal de Contas na reconstituição da fazenda pública.

A partir de sua atribuição constitucional hermenêutica, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário em diversas oportunidades, enfaticamente nos recursos extraordinários nºs 669.069/MG, 852.472/SP e 636.886/AL que ensejaram a fixação dos Temas 666, 897 e 899, respectivamente. A análise dos verbetes fixados permite concluir pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal no sentido de restringir a imprescritibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, asseverando que apenas as ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos de improbidade administrativa não sofrem os efeitos da prescrição.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 de Alagoas, originário ao Tema 899, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a prescrição no âmbito do Tribunal

de Conta da União, fixando a tese de que *é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*.

De início, o Tribunal de Contas da União apresentou resistência quando à aludida tese, aplicando o verbete de sua Súmula nº 282, pelo qual as *ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis*. Foi por meio do Acórdão nº 459/2022 do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que o Tribunal determinou a formação de corpo técnico para apresentar projeto normativo disciplinando o tema com base na jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, importante marco para a pacificação do tema foi o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 5.509, que culminou na edição da Resolução nº 344/2022 do Tribunal de Contas da União, a qual pacificou o tema ao estabelecer critérios e procedimentos para exame da prescrição e de regulamentar seus efeitos no processo de controle externo.

Dado o panorama, o presente trabalho está estruturado em três capítulos, sendo o primeiro dedicado ao Tribunal de Contas e controle externo exercido por este órgão. Em seguida, propõe-se a discutir sobre o importante instituto da prescrição, seus componentes e tratamento constitucional elementar à limitação do poder estatal e segurança jurídica. Por fim, percorre-se recorte de precedentes do Supremo Tribunal Federal que debruçaram-se sobre a matéria em estudo e culminaram na citada Resolução.

O procedimento metodológico adotado foi o dedutivo, com pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, utilizando-se, sobretudo, livros de Direito Constitucional e Administrativo, legislação, atos administrativos normativos, jurisprudência e artigos científicos.

2. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

2.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE CONTROLE EXTERNO

Este trabalho parte do pressuposto de que o controle externo é essencial em um sistema democrático. Isso porque, na democracia, todo agente detentor de poder estatal tem sua atividade sujeita a diversos mecanismos de controle, cuja função é fiscalizar o poder e a atuação de seus titulares conforme os limites dispostos na Constituição.

A separação de poderes, idealizada por Montesquieu e consagrada na Revolução Francesa, permitiu a distinção entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, marco pelo qual pode-se considerar, a rigor, um controle externo. Isso porque um controle é externo é exercido independentemente por um Poder sobre outro, distinto daquele responsável pelas atividades suscetíveis de controle.

Nesse sentido, o artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em agosto de 1789, consagrava o direito da sociedade de pedir contas a todo agente público de sua administração. Dessa forma, o primeiro Tribunal de Contas com características e atribuições semelhantes às atuais foi concebido por Napoleão Bonaparte e sua *Cour de Comptes*. O órgão foi instituído a partir do Decreto Imperial de 28 de setembro de 1807 e prestava assistência ao Parlamento e Executivo, atuando como autoridade judicial. Como veremos adiante, o controle externo evoluiu no sentido de ser atribuído ao Poder Legislativo, haja vista que uma das funções legislativas é a realização de políticas públicas, procedidas pelo Poder Executivo.

O conceito de controle sofreu mutações, conforme as lições de Guerra, adiante colacionadas, e atualmente pode ser compreendido, em linhas gerais, como a verificação de correspondência entre determinada atividade e as normas e princípios que as orientam.

[...], isto é, segundo exemplar do catálogo de contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima do atual,

aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação.¹

Mileski, no âmbito da Administração Pública, acrescenta elementos ao conceito, lecionando que o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta pautar a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva.²

Dissertando sobre os Tribunais de Contas e a modernização do Estado, assim se posicionou Vilaça:

A atuação dos Tribunais de Contas extrapola a verificação da legalidade da gestão governamental. Haverão de cuidar também do controle operacional dos atos administrativos. Não bastam contabilidade pública correta e ausência de delitos.

Cada vez mais, os critérios tradicionais – e algo envelhecidos – das auditorias se substituem por aqueles cujas vertentes se aproximam da Teoria dos Resultados, pois o que mais importa é, sem dúvida, avaliar os resultados obtidos pela gestão governamental.

Os Tribunais de Contas podem e devem contribuir efetivamente para a superação das deficiências detectadas no processo de modernização dos respectivos Estados, podendo assim colaborar para o fortalecimento de suas economias, por meio da melhoria do sistema de arrecadação de impostos, da redução dos níveis de corrupção e de desperdício, e da melhoria da eficiência da máquina estatal como um todo.

A missão dos Tribunais de Contas nesse contexto pode ser resumida na promoção da transparência, lisura e eficácia do processo de modernização, mediante o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, bem como a todas as formas de ineficiência que impeçam o bom desempenho da atuação estatal. Tal desiderato pode ser atingido, a depender da situação defrontada, ora pela realização das tradicionais auditorias de regularidade, ora por modalidades de auditoria voltadas para a avaliação dos resultados, sendo cada vez mais necessária a especialização dos auditores em áreas como meio ambiente, obras públicas, sistemas de processamento de dados, entre outras.³

Urge, neste ponto, conceituar controle externo. Meirelles leciona que “controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da

¹GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 89.

²MILESKEI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: RT, 2003, p. 148.

³VILAÇA, Marcos Vinícios. Os Tribunais de Contas na melhoria da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, n. 74, p. 62, out./dez. 1997.

guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento”⁴.

Pardini aborda o controle externo exercido por outros Poderes, conforme será apresentado adiante neste trabalho. Ainda assim, já vale mencionar as valiosas lições:

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei n o 8.443/1992.⁵

O autor aborda descreve as características do controle externo:

- a) é externo porque é exercido pelo Parlamento sobre a administração pública direta e indireta e sobre as atividades de particulares que venham a ocasionar perda, extravio ou dano ao patrimônio público [...]
- b) é controle porque lhe compete examinar, da forma mais ampla possível, a correção e a regularidade e a consonância dos atos de Administração com a lei e com os planos e programas;
- c) é múltiplo, pois examina, simultaneamente, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar;
- d) tem múltiplas incidências, pois são submetidos ao controle externo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;
- e) atua em momentos diversos. Embora a regra geral seja a do controle posterior, pode, também, ser prévio, concomitante ou misto;
- f) efetua-se por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas; (...) ⁶

A doutrina se encarregou de desenvolver diversas classificações para controle. Todavia, duas classificações merecem destaque neste trabalho: a

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 577 e 608.

⁵ BUGARIN, Paulo Soares apud PARDINI, Frederico. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 40.

⁶ PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional*. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997, p. 103-104.

classificação quanto ao objeto; e a classificação quanto ao posicionamento do órgão controlador.

A classificação do controle quanto ao seu objeto subdivide-se em controle de legalidade, mérito e gestão. O controle da legalidade quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos administrativos consiste na verificação da conformidade de cada ato dos gestores públicos com a lei. Celso Bandeira de Mello explica que esse aspecto da fiscalização funda-se no princípio da legalidade:

é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismo, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.⁷

Dessa forma, o procedimento consiste, sucintamente, no exame da obediência aos preceitos da ordem jurídica, com o cumprimento da Constituição Federal e legislação infraconstitucional. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim' ". Entretanto, cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se junte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.⁸

O controle de mérito consiste na avaliação da conveniência e oportunidade das ações administrativas. Sobre o mérito da atividade administrativa, Furtado ensina que:

O mérito da atuação administrativa, vale dizer, o juízo de conveniência e oportunidade a ser adotado para definir o conteúdo da manifestação do administrador, no caso das normas expedidas pelas agências, deve estar em estrita sintonia com a adoção de

⁷ MELLO, Celso Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 91.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 88.

soluções que, sob o ponto de vista técnico, econômico e social, sejam consideradas mais adequadas para a realização do interesse público.

Inserir o poder das agências de regular determinado segmento do mercado no campo da discricionariedade, e não do regulamentar, não importa em outorgar-lhes independência absoluta. Ao contrário, de há muito se discute a possibilidade de ser exercido, não apenas pelos Tribunais de Contas, mas também pelo próprio Poder Judiciário, controle de legitimidade sobre a atuação discricionária do administrador, tendo no princípio da razoabilidade instrumento adequado para tal mister. Sob a ótica do Poder Legislativo, o poder de que dispõe o Congresso Nacional, por meio de seu braço operante, que é o TCU, de realizar auditorias operacionais permitiria a fiscalização da atuação das agências sob ótica mais ampla, incluindo além de aspectos de legalidade e de legitimidade, aspectos de economicidade – o que importaria, segundo abalizada doutrina – exame do próprio mérito da atuação administrativa.⁹

Especificamente sobre o controle de mérito exercido pelo Tribunal de Contas, Zymler disserta que:

Não há, portanto, maiores dúvidas a respeito da larga extensão da atividade fiscalizadora do Tribunal, a qual não se restringe a aspectos jurídico-formais, pois a Corte de Contas busca examinar os resultados alcançados pelas agências no exercício de sua missão institucional. Afinal, consoante o entendimento do eminente Ministro Marcos Vinícios Vilaça, “a fiscalização da legalidade só será relevante e eficaz se estiver integrada à avaliação do desempenho da administração pública e dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos.”

Ademais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência foi erigido a norma constitucional. Por conseguinte, compete também ao Tribunal verificar se as entidades sujeitas ao seu poder controlador atuam de forma eficiente. Aduzo que o art. 71, IV, da Constituição Federal expressamente conferiu ao Tribunal competência para realizar auditoria de natureza operacional, cujo objetivo vai muito além do mero exame da regularidade contábil, orçamentária e financeira. Essa auditoria intenta verificar se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos do órgão ou entidade, consoante estabelecidos em lei. Assim, examina-se a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia.

O Tribunal realiza auditoria operacional nas agências visando a verificar se estão sendo atingidas as finalidades daquelas autarquias, o que abrange avaliar o cumprimento de sua missão reguladora e fiscalizadora. Dessa forma, impõe-se ao TCU fiscalizar a execução dos contratos de concessão. Uma análise superficial identificaria redundância das esferas de controle, visto que uma das atribuições

⁹ FURTADO, Lucas Rocha. O papel das agências no Estado brasileiro: considerações sobre a discricionariedade técnica. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 98, p. 11-18, out./dez. 2003, p. 15.

das agências é exatamente fiscalizar os contratos de concessão e de permissão e os atos de autorização de serviços públicos.¹⁰

O controle de gestão examina os resultados alcançados em relação aos recursos e processos empregados, avaliando-os com base em critérios como eficiência e economicidade. Trata-se, portanto, de espécie de controle centrado na melhoria dos resultados das políticas públicas, com o escopo também de coibir desperdícios e, portanto, resguardar o erário.

A Constituição Federal, no *caput* de seu artigo 37, inclui a eficiência como princípio, impondo à Administração Pública e seus agentes, conforme leciona Pazzaglini Filho: “o dever de agir com eficácia real concreta, que se manifesta na aplicação a cada situação concreta da medida, dentre as previstas ou autorizadas em lei, eficiente à satisfação mais adequada do interesse público (dever jurídico de boa administração)”.¹¹

No mesmo sentido defende Alexandre de Moraes:

(...) princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

Note que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.¹²

Por sua vez, a classificação de controle em relação ao posicionamento do órgão julgador é subdividida em interno e externo. O controle interno ocorre quando o agente controlador integra a própria administração objeto de controle. Assim, pode ser um controle interno propriamente dito, previsto constitucionalmente, ou controle administrativo, que inclui recursos administrativos e controle hierárquico.

¹⁰ ZYMLER, Benjamin. *O papel do Tribunal de Contas da União no controle das agências reguladoras*. Palestra proferida no Instituto Brasileiro de Direito Público. Brasília, DF, out. 2003, p. 10.

¹¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do Poder Judiciário*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 50.

¹² MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 787.

Por seu turno, a relação de exterioridade pode ser compreendida em três hipóteses: jurisdicional, política, e técnica.

O controle jurisdicional da Administração é exercido pelo Poder Judiciário e tem seu alicerce no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, pelo qual *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*. Seus instrumentos de exercício estão dispostos no artigo 5º, incisos LXVIII, LXIX, LXXI, LXXII e LXXIII, e artigo 129, inciso III, da Constituição, que instituem a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, o mandado de injunção, o *habeas corpus* e o *habeas data*.

O controle político é de competência do Poder Legislativo, representativo do povo, consistindo em corolário do regime democrático de Direito. Suas funções primordiais são a comprovação da probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e o emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução da lei orçamentária. Os instrumentos de exercício de tais funções são as comissões parlamentares de inquérito, as convocações de autoridades, os requerimentos de informações, a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, entre outros.

Por fim, o controle técnico é aquele exercido por órgãos de controle externo em auxílio ao Poder Legislativo, enfaticamente o Tribunal de Contas, objeto deste trabalho. Adiante, serão apresentados os aspectos gerais do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, bem como suas competências e natureza jurídica.

2.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2.2.1 Evolução histórica do Tribunais de Contas nas Constituições brasileiras

O primeiro instrumento fiscalizador de contas públicas noticiado no Brasil consiste no Erário Régio, criado pelo decreto de 11 de março de 1808 por ato do Príncipe Regente Dom João VI e consolidado por meio do alvará de 28 de junho de 1808.

A ênfase dada às atividades de controle e vigilância do sistema financeiro estava ligada à emergência de novos princípios administrativos, que se pautavam na promoção do bem-estar social, na linha de pensamento da 'ciência da polícia'. A

configuração de um poder de Estado, e não mais da Coroa, demandava um novo conjunto de requisitos, técnicas e recursos, o que justificava o processo de reformulação da administração.

Nesse sentido, o alvará que criou o Erário Régio determinou também a concentração da arrecadação, que antes estava separada em diversos órgãos, ordenou uma fiscalização mais ostensiva das repartições e deu instruções relativas aos procedimentos de arrecadação, realização de pagamentos e balanços. O método adotado, de partidas dobradas, obrigava a uma descrição detalhada das receitas e despesas, de modo que os livros de contabilidade deveriam registrar do lado esquerdo as entradas e, do direito, as saídas de dinheiro, o que possibilitava o acompanhamento do saldo a cada dia. Além disso, iniciou-se a utilização de novos tipos de registros, como a folha de caixa (diários), os balancetes (livros mestres) e os movimentos de receita e despesa (livros auxiliares).¹³

Doravante, em 1826, como leciona Cretella, os senadores do Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, apresentaram projeto visando à criação de um Tribunal de Contas no Brasil, sofrendo, contudo, oposição do Conde de Baependi.

Todavia, o Tribunal de Contas foi instituído e passou a se incorporar às Constituições Republicanas a partir do Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890. Sob a inspiração de Rui Barbosa, o instrumento propõe a criação de “um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República”. Conforme o artigo 1º do aludido diploma: “É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República”. Por sua vez, o artigo 2º o estipulava:

Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, susceptíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu ‘visto’, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

¹³ SUBTIL, José. *O Ministério das Finanças (1801-1996): estudo orgânico e funcional*. Lisboa: Ministério das Finanças, 1996, p. 173-174.

Nesse sentido, merece ser destacada a exposição de motivos apresentada por Rui Barbosa, a qual delimita a composição e atribuição do nascitura Tribunal de Contas da União:

[...] corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

[...] Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

[...] Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele.¹⁴

Segundo Pontes de Miranda:

A ideia de um Tribunal de Contas vem, no Brasil, de 1826, em projeto apresentado ao Senado do Império por Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges. Combateu-o Manuel Jacinto Nogueira da Gama, Conde (pouco depois Marquês de Baependi) [...]. Em 1845 Manuel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, como poder de ordenar a prisão dos desobedientes e costumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar. Se bem que a ideia volvesse com Pimenta Bueno (depois, Marquês de São Vicente), Silveira Martins, o Visconde de Ouro Preto, e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas (MIRANDA, 1970: 244)

Prossegue o ilustre jurista:

[...] o Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, devido à iniciativa de Rui Barbosa, criou o Tribunal de Contas, destinado a fiscalizar os atos do Poder Executivo, quando suscetíveis de estabelecer despesas ou interessar as finanças da República (art. 2º, sobre o registro) e a julgar as contas de todos os responsáveis por

¹⁴ BARBOSA, Rui *apud* SILVA, Artur Adolfo Cotias: Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. *In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público*, TCU, 2000, p. 51.

dinheiros públicos, qualquer que fosse o Ministério a que pertencesse, "dando-lhes quitação, condenando-os a pagar e, quando não cumpram, mandando proceder na forma de direito" (art. 4º)¹⁵.

A efetiva instalação do Tribunal de Contas só ocorreu em 1893, na gestão do Ministro Serzedello Corrêa. Interessante episódio procedeu à instalação do Tribunal de Contas, quando o Presidente Floriano Peixoto nomeou um parente do ex-Presidente Deodoro Fonseca. Por sua vez, o Tribunal de Contas entrou em choque com o então Presidente Floriano, que mandou redigir decretos retirando competências do Tribunal. Serzedello Corrêa revoltou-se contra tais decretos, demitiu-se do Ministério, deixando valiosas lições no memorável documento:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração. Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso. Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm se e são verdadeiramente independentes. Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Antes de adentrar na breve análise da inserção do Tribunal de Contas da União nas Constituições brasileiras, adiante-se que sua ampliação e prestígio estão diretamente relacionadas com as liberdades democráticas. Por duas vezes, as atribuições dos Tribunais de Contas foram limitadas, nas Constituições ditatoriais do Estado Novo, de 1937, e da ditadura militar, de 1967. Por outro lado, as Constituições democráticas de 1946 e 1988 recuperaram e ampliaram suas atribuições.

Na primeira Constituição Republicana, de 1891, o artigo 89 delimita a função do Tribunal de Contas: liquidar as contas das receitas e despesas e verificar a sua

¹⁵ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69. 2ª ed., Revista dos Tribunais, 1970, t. 3, pp. 244/245.

legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso; e define que seus membros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, sendo que a perda dos lugares somente se daria por sentença.

Nesse sentido, conforme leciona Pontes de Miranda, o Tribunal de Contas, "tratava-se, pois, de auxiliar do Congresso Nacional, que, em nome do legislador e por contra dele, procedia. Órgão de fiscalização do Poder Executivo – e não órgão do Poder Executivo. Órgão de cooperação ou de auxílio, sim, porém não do Poder Executivo – do Poder Legislativo".¹⁶

A Constituição de 1934, em seu artigo 99, dispõe que o Tribunal de Contas acompanhará a execução orçamentária e, pela primeira vez, que julgará as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. Nesse diploma, o Tribunal de Contas foi inserido no Capítulo VI intitulado "Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais" ao lado do Ministério Público e de Conselhos Técnicos junto a cada Ministério. Quanto aos seus membros, o artigo 100 dispõe que serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, tal como no Diploma de 1891, mas assegurando que terão as mesmas garantias dos Ministros dos Tribunais Superiores, com chancela para organizar seu Regimento Interno e Secretaria, tal como os tribunais judiciários.

Adiante, o artigo 101 determina que os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Ademais, o parecer prévio foi instituído do artigo 102 do Diploma, que deveria respeitar o prazo de 30 dias, e dispunha sobre as contas anuais do Presidente da República prestadas à Câmara dos Deputados.

De acordo com Pontes de Miranda, a Constituição Federal de 1934 considerou o Tribunal de Contas órgão de cooperação nas atividades governamentais, uma vez que:

Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art. 99: "é mantido") – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de "julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos"; portanto, alcances e culpa dos depositários de dinheiros ou bens públicos, em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar

¹⁶ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69. 2ª ed., Revista dos Tribunais, 1970, t. 3, p. 246.

órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias dos seus membros¹⁷.

A Constituição da República de 1937 dos Estado Unidos do Brasil não enquadrou o Tribunal de Contas no âmbito do Poder Legislativo, retirou a competência para a elaboração do parecer prévio e limitou em seu artigo 114 as disposições sobre o Tribunal de Contas, pelo qual o Órgão estava incumbido de acompanhar a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, e cujos membros seriam nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal, assegurando-se aos Ministros do Tribunal de Contas as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição Federal de 1946 estabeleceu em seu artigo 76 que o Tribunal de Contas tem sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, com seu corpo de Ministros nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, usufruindo dos mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.

O artigo 77 da Constituição Federal fixa as competências do Tribunal de Contas, reinstalou o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, dentre outras providências, conforme transcrição, *ipsis litteris*:

Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:

I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões;

§ 1º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

§ 3º Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento a despesa poderá

¹⁷ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69. 2ª ed., Revista dos Tribunais, 1970, t. 3, pp. 247.

efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tesouro Nacional ou por conta deste.

§ 4º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e outro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Dessa forma, conforme ensina Pontes de Miranda, "a Constituição de 1946 teve o Tribunal de Contas como órgão (auxiliar) do Poder Legislativo, tal como defendíamos, de *iure* condendo. Mas função de julgar ficou-lhe. No plano material, era corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional".¹⁸

Por sua vez, a Constituição de 1967, em seu artigo 70, atribuiu ao Congresso Nacional o controle externo, a ser exercido com auxílio do Tribunal de Contas. O aludido artigo menciona pela primeira vez o controle interno, embora restrito ao Poder Executivo, dispõe sobre as funções de auditoria financeira e orçamentária, além de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos. Estabelece, também, que os Ministros do Tribunal de Contas seriam escolhidos dentre os brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. No mais, foi mantida a emissão do parecer prévio, mas eliminado o registro prévio de contratos, a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões deixaram de ser julgadas, pelo que passaram a ser apreciadas pelo Tribunal para fins de registro.

As normas da Constituição de 1988 serão estudadas no subtópico seguinte. Mas, por fim, importa reiterar que a natureza do controle externo oferece um indicativo sobre o grau de eficiência do Estado democrático de direito. Isso porque o Tribunal de Contas concorre para a melhor aplicação de recursos públicos, contribuindo para a gestão e governança, além de prevenir danos ao erário. Assim, quanto mais independentes e efetivos os mecanismos de controle, mais consolidada será a democracia.

2.2.2 O Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas na Constituição

¹⁸ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69. 2ª ed., Revista dos Tribunais, 1970, t. 3, p. 248.

A Constituição Federal de 1988 traz as principais disposições sobre controle externo no Título IV - Da Organização dos Poderes, no Capítulo I - Do Poder Legislativo e na Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. Dessa forma, como leciona Luiz Guilherme Lima:

A relevância do controle externo não se restringe aos aspectos concernentes à eficiente gestão das finanças ou à adequada gerência administrativa do setor público. Bem mais que isso, é matéria que envolve o equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado de Direito democrático¹⁹.

O vínculo ao Poder Legislativo deriva do dever parlamentar de fiscalizar o bom emprego dos recursos provenientes da sociedade. Com efeito, o Tribunal de Contas é inserido em seção dedicada ao Poder Legislativo, não em subtópicos pertinentes ao Congresso Nacional, Câmara dos Deputados ou Senado Federal. Dessa forma, a organização do texto constitucional evidencia que o Tribunal de Contas é órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional na função do controle externo, não tratando-se de órgão subordinado.

O artigo 70 da Constituição Federal dispõe que 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.

De acordo com José Afonso da Silva:

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais [...].²⁰

¹⁹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 61.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 752-753.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica – técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos.²¹

Antes de avançar nos estudos quanto ao controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, cumpre destacar que o artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a competência de exercer o 'controle externo' da atividade policial aduzindo ao respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; e, ainda, à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; à prevenção e à correção de ilegalidade ou de abuso de poder; à indisponibilidade da persecução penal; e à competência dos órgãos incumbidos da segurança pública, conforme o artigo 3º da Lei Complementar nº 75/1993; e não às competências Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas.

Doravante, a fiscalização de que cuida o artigo 70 da Constituição Federal trata essencialmente da verificação de conformidade e legalidade nos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerência financeira e guarda e administração patrimonial, além de aspectos relacionados a licitações e contratos administrativos, planejamento e execução de obras públicas, arrecadação das receitas e execução das despesas entre outros.

De acordo com o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União, economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados em uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade, referindo-se à capacidade de gestão de recursos financeiros, que deve ser eficiente.

Ainda de acordo com o aludido Manual:

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Público*, n. 72, ano XVII, out./dez. 1984, p. 136.

O exame da economicidade poderá abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, benchmarking de processos de compra e outros procedimentos afetos à auditoria operacional, enquanto o exame estrito da legalidade de procedimentos de licitação e da fidedignidade de documentos deverão ser objeto de auditoria de conformidade. Na prática, poderá haver alguma superposição entre auditoria de conformidade e auditoria operacional. Nesses casos, a classificação do tipo de uma auditoria específica dependerá de seu objetivo primordial.²²

Freitas discorre sobre a economicidade à luz da discricionariedade do gestor público:

Não aparece, no controle à luz da economicidade, nenhum traço de invasão do espaço da discricionariedade, pois se é certo que esta precisa ser preservada, não menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos da sensatez, incompatível com qualquer desperdício.²³

No mesmo sentido, Ferreira Filho traz que: “Economicidade. Aqui se autoriza a apreciação se o ato foi realizado, de modo a obter o resultado a custo adequado, razoável, não necessariamente ao menor custo possível”²⁴.

Por sua vez, Furtado sustenta que:

(...) o princípio da economicidade impõe ao administrador público o dever constitucional de evitar soluções absurdamente ineficientes e que a não observância desse princípio importa em nulidade do ato por meio do qual mencionada solução tiver sido implementada.²⁵

E por fim, Bulgarin explica que:

[...] o princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens públicos autoriza o órgão técnico encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional – *in casu*, o TCU –, ao exame, em especial, *pari passu*, dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos vis-à-vis o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a consequente

²² BRASIL. Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União, 2020, p. 18.

²³ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. ver. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 74.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1992, p. 126.

²⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte, Fórum, 2013, p. 872.

perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social (grifos no original).²⁶

Conforme será apresentado adiante neste trabalho, restou assente no Supremo Tribunal Federal, sobretudo a partir do julgamento em sede de Repercussão Geral do RE nº 636.886, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e fixação do Tema 899, que o exame realizado pelos Tribunais de Contas têm caráter fiscalizatório e objetivo, não perquirindo a respeito da responsabilidade subjetiva do agente.

A título de adendo, a Lei Federal nº 8.429/1992, a partir das alterações da Lei Federal nº 14.230/2021, diploma que disciplina a sistemática de improbidade administrativa, fulmina a responsabilidade culposa, ou seja, pautada em atos de negligência, imprudência ou imperícia. Defendemos que, a partir das alterações deixou-se de punir excessivamente, uma vez que foram distinguidos os atos que atentam contra a economicidade, oriundos de desconhecimento, despreparos, imperícias ou equívocos do gestor, daqueles atos evitados de vontade livre e consciente de lesar o patrimônio público e que, portanto, comportam e merecem a devida responsabilização.

De acordo com parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, prestará contas 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.

Dessa forma, de acordo com a previsão constitucional, sempre que houverem bens e recursos públicos haverá a necessidade de controle e prestação de contas para a sociedade. Nesse sentido, Hely Lopes Meireles²⁷ aponta que o dever de prestar contas é um dos característicos do gestor público, ao lado dos deveres de eficiência e de probidade e do poder-dever de agir.

De acordo com Furtado:

Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de

²⁶ BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 140.

²⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros – o responsável – será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas.²⁸

Assim, o controle externo irá examinar as contas de todas as entidades de administração indireta; fundos constitucionais de investimento e outros fundos cujo controle e enquadre como de competência do Tribunal de Contas; Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; Conselhos de regulamentação profissional; renúncia de receitas, inclusive de beneficiários de incentivos fiscais; serviços sociais autônomos, e; projetos de pesquisa e bolsas acadêmicas patrocinadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Quanto aos Conselhos de regulação profissional, restou assente na jurisprudência a obrigatoriedade de prestar contas, com exceção da Ordem do Advogados do Brasil, que, devido ao seu caráter *sui generis*, restou desobrigada de tal prestação.

2.2.3 Competências constitucionais do Tribunal de Contas da União

O artigo 71 da Constituição Federal dispõe que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e distribuí em seus incisos onze competências, além daquela dispostas no próprio texto constitucional (artigo 33, §1º; artigo 72, §1º; artigo 74, §2º; artigo 161, parágrafo único), na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, na Lei de Responsabilidade Fiscal e outros diplomas.

O inciso I do artigo 71 da Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas a competência de apreciar as contas anuais do Presidente da República, mediante parecer prévio, a ser emitido em até sessenta dias a partir do seu recebimento. O parecer prévio poderá ser pela aprovação das contas, com ou sem ressalvas e recomendações, ou pela sua rejeição.

²⁸ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*, n. 109, mai./ago. 2007, p. 61-89.

Por sua vez, o artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu regras complementares ao estabelecer que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das contas próprias, as dos Presidentes dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Em seu inciso II, o artigo 71 dispõe sobre a competência para julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. O termo julgar foi introduzido pela Constituição Federal de 1934 e suscitou diversos debates doutrinários. Com efeito, foi pacificado que trata-se de competências para julgar contas, e não pessoas, embora a estas possam ser atribuídas sanções pelos Tribunais de Contas.

O conceito de responsáveis é amplo, atingindo tanto os administradores como os demais responsáveis pela gestão do dinheiro, bens e valores públicos, e ainda aqueles que deram causa a perda ou irregularidade causadora de dano ao erário. Além disso, parte deste mesmo dispositivo o fundamento a atribuição de responsabilidade a empresas e instituições privadas por prejuízos ao tesouro público. Além do mais, o comando também atinge membros de comissões de licitação; membros de conselho fiscal, de administração, deliberativo ou curador; membros de órgãos colegiados que por definição legal, regimental ou estatutária seja responsável pelo ato de gestão; o dirigente de unidade administrativa ou gerente responsável por gestão patrimonial; o ordenador de despesas; encarregado pelo controle de operações de crédito, avais, garantias e direitos da União; entre outros.

Trata-se, portanto, de norma que alcança toda a administração pública, alcançando todos os seus poderes e órgãos, bem como as entidades de administração indireta.

O inciso III dispõe sobre a competência para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reforma e pensões civil e militares. A apreciação consiste em conceder ou negar o registro do ato, sendo que é aplicável a servidores públicos federais, civis e militares ou seus beneficiários. O dispositivo também é aplicável às admissões em caráter temporário previstas na Lei Federal nº 8.745/1993.

O inciso IV atribui ao Tribunal de Contas da União competência para realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.

As inspeções e auditorias podem ser realizadas por iniciativa própria ou solicitação do Congresso Nacional, sendo que, para esta última hipótese, a solicitação deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União pelo Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente de comissão técnica ou de inquérito do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, e; Presidente de comissão do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada.

Trata-se de dispositivo constitucional de suma importância, uma vez permite que sejam realizadas atividades de fiscalização nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, assim como nas entidades de administração indireta, não sendo estabelecida nenhuma exceção à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União.

A competência para fiscalizar contas nacionais das empresas supranacionais é prevista no inciso V, sendo que empresa nacional é a empresa estatal que pertence a mais de uma nação, tratando-se de empresas que atuam em vários países e de cujo capital a União participe. Ressalta-se que a competência do Tribunal de Contas não atinge toda a gestão dessas empresas, mas apenas as contas nacionais, não invadindo a parcela de capital constituída por recursos estrangeiros.

A redação do referido inciso, *ipsis litteris*, *fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo*, sofreu evolução interpretativa quanto à sua parte final, pela qual o Tribunal só poderia exercer sua função fiscalizatória se houvesse previsão no tratado constitutivo da empresa supranacional. Em razão desse entendimento, por exemplo, o Tribunal de Contas da União não poderia exercer sua função jurisdicional sobre a Itaipu Binacional em vista da ausência de previsão nos atos que a regem.²⁹

²⁹ BRASIL. TCU. Tomara de Contas Especial nº 279/1995. Plenário. Relator: Carlos Atila Alvares da Silva. Julgado em 24/10/1995.

Todavia, tal entendimento foi superado a partir da prolação dos Acórdãos 88/2015/TCU/Plenário e 1.014/2015/TCU/Plenário, ocasião em que foi reavaliada a matéria em processos envolvendo as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e a empresa Itaipu Binacional. O Tribunal de Contas da União manifestou entendimento no sentido de que a competência constitucional a ele atribuída para fiscalizar as contas das empresas supranacionais cujo capital participe a União, de forma direta ou indireta, tem eficácia imediata e independente de eventual omissão do tratado constitutivo das empresas quanto à respectiva forma de controle externo. O Tribunal de Contas da União fundamenta o Acórdão:

9. Nem se diga, portanto, que a Itaipu Binacional não poderia ser fiscalizada pelo TCU, sob o mero argumento de que o seu tratado constitutivo não contemplaria os critérios para o exercício dessa fiscalização.

10. Ocorre que, diante da eficácia negativa (paralisante) inerente à referida norma constitucional, o tratado constitutivo não poderia proibir peremptoriamente que as contas nacionais dessa empresa fossem fiscalizadas pelo TCU, de tal sorte que, pela mesma razão, a eventual ausência de critérios para a fiscalização, no âmbito desse tratado, também não pode resultar no afastamento da aludida competência constitucional fiscalizadora.

11. De mais a mais, há notícias de que, de fato, a vertente paraguaia das contas de Itaipu tem se submetido à correspondente fiscalização financeira, reforçando, então, a premente necessidade de o TCU dar esse passo adiante, com vistas a atribuir maior eficácia às ações de controle sobre a vertente nacional da aludida empresa.

Por sua vez, o inciso VI atribui ao Tribunal de Contas competência para fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, Distrito Federal e municípios. Tal fiscalização alcança recursos repassados aos entes de forma voluntária, como por repasses mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congêneres. Essa fiscalização é realizada ante o exame da prestação de contas dos órgãos ou entidades, encaminhadas anualmente ao Tribunal de Contas da União. Caso haja omissão ou irregularidade na aplicação de recursos, deve o controle interno instaurar tomada de contas especial para apurar os fatos.

O inciso VII dispõe sobre a competência do Tribunal de Contas para prestar informações ao Congresso Nacional sobre as fiscalizações realizadas. As informações devem ser fornecidas a qualquer uma das duas Casas do Congresso Nacional ou por qualquer uma de suas comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Trata-se de solicitação apreciada

em caráter de urgência com a assistência no âmbito do Tribunal de Contas da União do Comitê Técnico de Auxílio ao Congresso Nacional para dinamizar e facilitar o atendimento aos pedidos.

De acordo com o inciso VIII, compete ao Tribunal de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contar, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (inciso VIII); bem como fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX); e, ainda, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI).

O dispositivo trata da execução das decisões e condenações de responsáveis. Nesse sentido, o artigo 202 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União estabelece que, se verificada irregularidade, o Tribunal ou o Relator, havendo débito, ordena a citação do responsável para apresentar defesa ou recolher a quantia devida. Não havendo débito, determina a audiência do responsável para apresentar razões de justificativa. Assim, a decisão do Tribunal que reconheça imputação de débito ou cominação de multa possui o condão de tornar a dívida líquida e certa, tendo eficácia de título executivo, conforme § 3º do artigo 71 da Constituição Federal.

No mesmo norte, colhe-se do ensinamento de Alexandre do Moraes em comentários ao artigo 71, §3º, da Constituição:

O texto do §3º, do art, 71, não deixa dúvidas sobre a natureza jurídica das decisões do TC, nas hipóteses de imputação de débito e multa, possibilitando sua imediata execução.

Analisando a presente norma, José Ferreira de Freitas, conselheiro do Tribunal de Contas do Mato Grosso, afirma que, 'antes do advento da atual Constituição, as decisões de Colegiado eram mera representação (denúncia), coma atribuída mutatis mutandis ao Ministério Público Federal, conforme inteligência do art. 128, IV', e prossegue: 'Assim era. Embora suas decisões se baseassem em acórdãos, suas decisões correspondiam a uma conclusão técnico/jurídica, sem representar, propriamente, um julgado, que, por si mesmo, autorizasse a execução. Agora, não. Os decisórios do Tribunal de Contas, quando versarem em alcance, débito ou multa, equivalem a uma decisão Judiciária (Judicatura de Contas) eficazes que são como incontestáveis títulos executivos, ex vi do que dispõe a Constituição em artigo retrotranscrito.³⁰

³⁰ Moraes, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 1239-1240.

A partir dessa análise, o procedimento consiste na notificação do responsável para que recolha o valor devido. Caso o responsável não recolha tempestivamente a importância, é formalizado um processo de cobrança executiva, por meio do qual o Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas da União, por meio da Advocacia Geral da União ou unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas, promove a cobrança judicial dos valores.

O referido dispositivo trata da função sancionadora do Tribunal de Contas da União, a qual se materializa pela aplicação de penalidades aos responsáveis em casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. As sanções previstas na Lei nº 8.443/1992 podem envolver também o afastamento provisório do cargo, o arresto de bens dos responsáveis e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública.

Em razão da independência de instâncias, as mesmas irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas podem ensejar a aplicação de sanções nas esferas penal e administrativa, inclusive a declaração de inelegibilidade por parte da Justiça Eleitoral nos termos da Lei Complementar nº 64/1990.

Conforme os incisos IX e X, o Tribunal de Contas pode fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, caso haja alguma ilegalidade, ou sustar o ato impugnado.

Por fim, a respeito da sustação do ato de que trata os §§1º e 2º do artigo em comento, o artigo 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União dispõe que, verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o Tribunal assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

Caso as recomendações não sejam atendidas, caberá diretamente ao Tribunal de Contas sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e Senado Federal.

2.2.4 Natureza jurídica e eficácia das decisões do Tribunal de Contas da União: perspectiva panorâmica das discussões doutrinárias

Muito já se discutiu sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas. Conforme apontado nos tópicos anteriores, o órgão recebe o nome de Tribunal,

possui competências conferidas pela Constituição Federal de julgar contas e aplicar sanções, não pertence ao Poder Judiciário. No mesmo sentido, vincula-se para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal ao Poder Legislativo, mas possui independência em relação ao Congresso Nacional, sendo competente inclusive para fiscalizar e julgar seus gestores. Sobre essa divergência acerca do Tribunal de Contas da União serão apresentadas as opiniões de nossos principais doutrinadores.

De forma geral, a expressão auxílio no caput do artigo 71 da Constituição Federal (O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas) provocou diversos debates. Nessa toada, a doutrina apresenta duas perspectivas: a que defende que o Tribunal de Contas da União é órgão do Poder Legislativo; e aquela que o defende como órgão autônomo e independente.

Os principais argumentos apresentados por aqueles que defendem que o Tribunal de Contas da União é órgão do Poder Legislativo são que a Constituição Federal posiciona o Tribunal de Contas da União no capítulo do Poder Legislativo; que os gastos com pessoal do Tribunal de Contas são incluídos dos limites do Poder Legislativo, conforme artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e; nas Leis Orçamentárias Anual, as dotações para o Tribunal de Contas da União estão vinculados no orçamento do Poder Legislativo.

Por outro lado, aqueles que defendem que o Tribunal de Contas da União é órgão autônomo e independente sustentam seus argumentos no fato de que o Tribunal de Contas fiscaliza todos os Poderes, não sendo a eles subordinados; que suas decisões não podem ser reformadas, apenas anuladas, e; que possuem iniciativa legislativa e autonomia administrativa.

É possível verificar, de antemão, que o debate parte do marco teórico da tripartição de poderes de Montesquieu, a qual não insere o Tribunal de Contas da União em algum de seus poderes.

O artigo 1º, caput, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, define o Tribunal como órgão de controle externo, sendo que missão institucional é assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade. De modo geral, os principais autores adotam a interpretação de que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional.

De acordo com Costa,³¹ “*este auxílio não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo sem a indispensável participação das Cortes de Contas que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal*”.

Leciona o citado Pardini³²:

O Tribunal de Contas, como órgão híbrido, de fiscalização e controle externo e, simultaneamente, de jurisdição especializada de contas, tornou-se uma conquista instrumental do Estado Democrático de Direito, gozando de garantia de absoluta independência hierárquica, completa autonomia funcional e administrativa e qualificação científica e profissional de seus membros.

Preleciona o Mestre Aliomar Baleeiro³³ que *o Tribunal de Contas, no sistema de freios e contrapesos da Constituição, é instrumento técnico do Congresso*.

Sob a perspectiva da tripartição de poderes, há doutrinadores que sustentam que o Tribunal de Contas não possui natureza legislativa, executiva ou judiciária.

Ricardo Lobo Torres³⁴ defende que:

O Tribunal de Contas é uma das garantias institucionais da liberdade no Estado Liberal. Juntamente com outros órgãos, como o Banco Central, garante os direitos fundamentais mercê de sua posição singular no quadro institucional do País. O rígido sistema de separação de poderes já não serve para explicar a independência e a responsabilidade. Mesmo sem aderir ao extremismo das doutrinas que o consideram um quarto Poder, o certo é que desborda ele os limites estreitos da separação dos poderes, para se situar simultaneamente como órgão auxiliar do Legislativo, da Administração e do Judiciário.

Para Luciano Chaves de Farias:

[...] o Tribunal de Contas é o órgão auxiliar dos Poderes do Estado, não sendo ele próprio, portanto, um quarto Poder como quer certa doutrina. Suas funções são hauridas diretamente do Texto Constitucional. Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal [STF, Pleno, J. 29.06.1984, in RDA 158/196], afirmando 108 que “O Tribunal não é preposto do Legislativo. A função, que exerce,

³¹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 68.

³² PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional*. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997, p. 151.

³³ BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 426.

³⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. São Paulo: Renovar, 1995, p. 279.

recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições” (sic) (FARIAS, 2006: 68-70).³⁵

Lincoln Magalhães da Rocha manifesta que o Tribunal de Contas da União:

Não integra o Poder Judiciário, mas, sim, o Poder Legislativo do qual faz parte, e lhe presta auxílio para o desempenho da função de controle externo que incumbe ao Congresso Nacional.

Criação não ser correto afirmar que o Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Sim, porque um órgão auxiliar tem conotação de subordinação e não de coordenação.

Por isso mesmo, alguns doutrinadores negam que o TCU seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas, sim, um verdadeiro Tribunal autônomo situado no Legislativo, mas com total independência daquele poder e cuja precípua missão é exercer a função de controle externo juntamente com o Congresso Nacional.

Trata-se de distinção sutil, mas que do prisma doutrinário, tem sua razão de ser porque põe às claras a absoluta independência de que goza a Corte de Contas.

O Tribunal de Contas da União não tem qualquer relação hierárquica com a Câmara dos Deputados e como Senado Federal: apenas presta auxílio ao Congresso Nacional na sua função de controle externo, de forma autônoma e independente, no exercício de sua competência constitucional própria.

O Tribunal de Contas da União é, pois, “um autêntico Tribunal e, embora não judiciário, é judiciariforme, i.é, desempenha sua função com as formalidades litúrgicas semelhantes a do Poder Judiciário. Tem jurisdição em todo o território nacional e tem as mesmas competências “tribunalísticas” das demais cortes, descritas no artigo 96 da Constituição Federal”.³⁶

Dessa forma, não há subordinação hierárquica em relação ao Tribunal de Contas, de forma que não parece adequado o entendimento de que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que inclusive não consta na Constituição.

Ressalta-se, de toda forma, que em matéria orçamentária o Tribunal de Contas encontra-se associado ao Poder Legislativo, conforme leciona Luiz Guilherme Lima:

[...] para efeito da classificação funcional orçamentária, a subfunção controle externo encontra-se associada à função legislativa. De igual modo, nas leis orçamentárias, as dotações relativas ao TCU constam

³⁵ FARIAS, Luciano Chaves de. O Poder dos Tribunais de Contas a examinar a constitucionalidade das leis e normas. *Revista IOB de Direito Administrativo*, ano I, n. 7, jul. 2006, p. 68.

³⁶ ROCHA, Lincoln Magalhães da. O controle dos bens e recursos públicos como missão constitucional dos Tribunais de Contas. In: MACIEL, Adhemar Ferreira *et al.* *Estudos de direito constitucional: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiúza*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 185.

do orçamento do Poder Legislativo e, para o cálculo dos limites de despesas de pessoal previstos na LRF, as Cortes de Contas são incluídas no âmbito dos Poderes Legislativos.³⁷

Dessa forma, as decisões prolatadas no Tribunal de Contas, conforme abordado no subtópico anterior, que resultem em imputação do débito ou multa, têm eficácia de título executivo, nos termos do comando do artigo 71, §3º, da Constituição Federal. Denota-se que, em razão do princípio da simetria, tal disposição alcança as decisões dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

Atenta-se para o fato de que, diante da decisão condenatória, é possível que o responsável recolha a dívida perante o próprio Tribunal de Contas que proferiu o acórdão condenatório. Todavia, não compete ao Tribunal de Contas da União proceder à execução do título executivo, uma vez que, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Competência para executar suas próprias decisões: impossibilidade. Norma permissiva contida na Carta estadual. Inconstitucionalidade. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, art.71, §3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, art.68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, por violação ao princípio da simetria (CF, art.75).³⁸

Dessa forma, foi reconhecida a ilegitimidade passiva do Tribunal de Contas Estadual para propor a ação executória oriunda de título executivo fundado em decisão do próprio Tribunal de Contas. Restou assente que o título extrajudicial deve ser executado por órgãos próprios da Administração Pública, como a Advocacia Geral da União e Procuradorias estaduais e municipais. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do Ministério Público para executar o título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual:

³⁷ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 132.

³⁸ Supremo Tribunal Federal. RE 223.037-SE. Rel. Min. Mauricio Corrêa. DJ 2/8/2002.

PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DE EXECUÇÃO. EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DE DÉBITO EXPEDIDA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. REsp 996031/MG, PRIMEIRA TURMA, DJ de 28/04/2008 e RE678969/PB, PRIMEIRA TURMA, DJ 13/02/2006.

2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

[...]

7. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado de Sergipe, para a propositura de execução de título originário de Tribunal de Contas Estadual.³⁹

Com efeito, a função sancionatória do Tribunal de Contas se enquadra na espécie de sanção administrativa, uma vez que são aplicadas por autoridades administrativas na realização de suas atividades controladoras. Nessa linha, Maria Sylvia di Pietro leciona que "(...) não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força que os atos de controle".⁴⁰

É pacífico o entendimento de que é possível a revisão das decisões do Tribunal de Contas pelo Poder Judiciário, enfaticamente quanto à legalidade. Não cabe ao Judiciário adentrar no exame da discricionariedade, conforme exemplifica:

EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE IMPUTOU DÉBITO A EX-DIRIGENTE DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO QUE SE RESTRINGE À LEGALIDADE. PRESUNÇÃO DE CERTEZA, LIQUIDEZ E EXIGIBILIDADE DA DÍVIDA NÃO DERRUÍDA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA.

1. "[...] As contas do poder público e os contratos administrativos são examinados pelos Tribunais de Contas sob a ótica do acerto ou desacerto administrativo, por ser a Corte de Contas órgão integrante do Poder Legislativo, auxiliando-o no controle externo. O controle externo não exime o Poder Judiciário de apreciar as contas e os contratos sob a ótica da legalidade. [...]" (REsp. n. 593.522/SP, rela. Mina. Eliana Calmon, Segunda Turma, j. em 27-11-2007, DJ de 6-12-2007. p. 299).

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. REsp. 1.109.433-SE. Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux. DJe: 27/05/2009.

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa julgada - aplicabilidade às decisões do Tribunal de Contas da União. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 27, n. 70, p. 23-36, 1996, p. 33.

2. "Não há reformar os termos da execução fundada em título executivo extrajudicial consistente em decisão do Tribunal de Contas Estadual se o embargante não comprovou a contento a higidez das contas tidas por irregulares. [...]" (Ap. Cív. n. 2009.059964-5, de Lages, rel. Des. Vanderlei Romer, j. em 9-2-2010). HONORÁRIOS ADVOCATÍCOS. FIXAÇÃO EM PATAMAR ELEVADO SE CONSIDERADOS A SINGELEZA DO TEMA DISCUTIDO, O POUCO TRABALHO EXIGIDO DOS CAUSÍDICOS E O VALOR DA CONTROVÉRSIA. MINORAÇÃO. "O arbitramento de honorários advocatícios não deve ser alto demais a ponto de penalizar em excesso o sucumbente, nem diminuto a ponto de penalizar o advogado. Eqüidade não é modicidade e julgar por eqüidade não significa baratear a sucumbência" (TJMS, Ap. Cív. n. 62.265-7, rel. Des. Claudionor Miguel Abss Duarte).bRECURSO PROVIDO PARCIALMENTE.⁴¹

Resgatamos que a competência sancionatória do Tribunal de Contas é extraída do inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal, o qual dispõe que o Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo da Administração Pública, terá que, entre outras, "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".

Concluída esta etapa inicial do trabalho, cujo objetivo era discorrer sobre características gerais do Tribunal de Contas da União, sobretudo quanto às suas atribuições constitucionais, avançamos no sentido de enfrentar o ponto central deste estudo: a análise da eficácia do acórdão do Tribunal de Contas no tempo. Para tanto, é imprescindível resgatar lições concernentes à limitação do poder estatal em razão do decurso do tempo, ao qual dedicamos o capítulo seguinte.

⁴¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 2010.030018-3 – Capinzal*. Rel. Vanderlei Romer. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em: 15 jun. 2010.

3. A PRESCRIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 DESDOBRAMENTOS DO FATOR TEMPO NA SEGURANÇA JURÍDICA

O fator tempo exerce grande influência nas relações jurídicas, uma vez que não se admite incerteza nas relações às quais o direito confere juridicidade. Nesse sentido, a prescrição visa proporcionar estabilidade e confiança aos jurisdicionados.

De acordo com Sanigny, “o fundamento principal da prescrição é a necessidade de serem fixadas as relações incertas, suscetíveis de dúvidas e controvérsias, encerrando-se, após determinado lapso de tempo, a incerteza acaso suscetível sobre a qual não se provocara até então o acerto judicial”.⁴²

O ensinamento permanece atual à medida que, para justificar o instituto da prescrição, remete ao inconveniente social que seria a litigiosidade perpétua. Acortinada no conceito está a segurança jurídica, para qual o tempo para exercício do direito é fundamental para sua operabilidade. Isso porque o Direito estabelece critérios para a vida em sociedade, garantindo segurança às relações entre os indivíduos e entre os indivíduos e o Estado. É justamente a segurança jurídica, elemento estruturante em nosso ordenamento jurídico, que oferece suporte para estabilidade nas relações jurídicas e relações sociais harmônicas.

A segurança jurídica enquanto princípio opera como norteador aos demais valores adotados pela Carta Constitucional, tornando o Estado fonte de garantias e determinações para todos. Por sua vez, Max Weber ensina que o ente estatal representa “[...] uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território.”⁴³

Sobre a territorialidade, ensinam Rossato, Rossato e Rossato sobre a atuação estatal:

⁴² “O decurso do prazo de caducidade não é interferido por vicissitudes ocorridas em relações paralelas ou na própria relação em que ele se insira. Assim, a caducidade do direito de pedir a rescisão de um contrato de trabalho não é afectado pela suspensão desse mesmo contrato; a caducidade da acção de restituição de posse (1282o) não é interrompida pela instauração do procedimento cautelar de restituição provisória; do mesmo modo, a caducidade da acção de impugnação de deliberação social não é interrompida pelo pedido de suspensão da mesma” (CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. *Tratado de Direito Civil Português – Parte Geral*. Coimbra: Almedina, t. IV, n. 105, 2005, p. 224).

⁴³ WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, Wright (orgs.). *Max Weber – ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 98.

Comporta: 1º. uma racionalização do direito com a especialização do poder legislativo, judiciário e de política, para proteger a segurança dos indivíduos; 2º. uma administração racional com regulamentos explícitos que lhe permitam intervir em todos os domínios (educação, saúde, economia, cultura); 3º. força física militar permanente.⁴⁴

Analisando a mesma questão, Seitenfus discorre que:

O princípio da territorialidade levou o espaço físico a transformar-se em espaço jurisdicional sob a autoridade estatal. Encontrava-se o fundamento do Estado moderno pela identificação de sua base territorial. A linha de fronteira – linear, precisa, visível, intangível e incontestável – estabelecia o limite espacial onde seria exercida, com exclusividade a soberania.⁴⁵

A soberania de um Estado é exercida nos limites da territorialidade e, nesse sentido, o Direito desempenha o papel de oferecer um conjunto de normas capazes de direcionar comportamentos e estabilizar as relações sociais. Dessa forma, considerando sua essencialidade para o exercício da soberania, o princípio da territorialidade foi incrustado no artigo 4º da Constituição Federal, o qual dispõe, *ipsis litteris*, que “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; [...]; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; [...]”.

Além destes, há outros princípios que devem ser salvaguardados pelo Estado, estampados no caput do artigo 5º da Constituição, que prescreve que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à *segurança* e à propriedade, [...]”.

É possível perceber que o princípio da segurança é disposto no ordenamento jurídico brasileiro como elemento amplo e geral, a ser garantido indistintamente. Assim, além de garantir segurança e proteção física aos seus jurisdicionados, o ente estatal deve garantir segurança e estabilidade no que se refere às relações jurídicas.

Na perspectiva de segurança jurídica como proteção orgânica, Couto e Silva lecionam que:

⁴⁴ ROSSATO, Ricardo; ROSSATO, Ermélio e ROSSATO Elisiane Rubin. *As Bases da Sociologia*. Santa Maria: Biblos, 2006, p. 84.

⁴⁵ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004, p. 31.

[...] um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos.⁴⁶

Mais especificamente, é possível extrair este princípio da teoria consignada no inciso XXXVI do supracitado artigo 5º da Carta Constitucional, o qual dispõe que “[...] a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”⁴⁷. Além disso, há uma natureza subjetiva, relativa àquilo que “[...] concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação”.⁴⁸

A partir de tal construção é possível concluir que o princípio da segurança jurídica atua como regra intrínseca às relações, determinando a confiança que deve permear o sistema de normas e instituições de caráter estatal. A segurança jurídica, assim, origina a relação de confiança mútua entre o Estado e o cidadão, que devem atuar em conjunto, buscando a estabilidade das relações enquanto mecanismo de efetivação de direitos. Nessa mesma linha, é possível concluir que, quanto mais robusta for a segurança jurídica e confiabilidade no Estado, maior a efetivação do Contrato Social enquanto pacto que põe lado a lado Estado e Sociedade Civil.

Nessa toada, a segurança jurídica surge como um elemento de ordem social, suportada, em última análise, pela atuação estatal. Couto e Silva defendem que a segurança jurídica delimita um *status quo* que visa à correção de viabilidade das relações interindividuais e entre os indivíduos e o Estado, conforme se verifica:

Nessa moldura, não será necessário sublinhar que os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são elementos conservadores inseridos na ordem jurídica, destinado à manutenção do status quo e a evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando manifestadas em atos ilegais, que possa ferir os interesses dos administrados ou frustrar-lhes as expectativas.⁴⁹

⁴⁶ SILVA, Almiro Couto e. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 2, v. 1, abr./jun. 2005, p. 27-28.

⁴⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.

⁴⁸ SILVA, Almiro Couto e, op. cit., p. 28.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 30.

O autor aponta que, mesmo havendo margem para discricionariedade nas ações do ente estatal, há determinadas prerrogativas que sobressaem quando se trata de desenvolvimento da sociedade. Assim, as liberdades que detêm os gestores públicos não podem esbarrar em direitos dos cidadãos, que devem ser resguardados pela autoridade política.

O douto jurista Paulo Bonavides desenvolveu importantes reflexões sobre a democracia como elemento da estrutura estatal, atentando para sua reavaliação como mecanismo de organização do Estado:

[...] democracia moderna oferece problemas capitais, ligados às contradições internas do elemento político sobre que se apóia (as massas) e à hipótese de um desvirtuamento do poder, por parte dos governantes, pelo fato de possuírem estes o controle da função social e ficarem sujeitos à tentação, daí decorrente, de o utilizarem a favor próprio (caminho da corrupção e da plutocracia) ou no interesse do avassalamento do indivíduo (estrada do totalitarismo).⁵⁰

Nesse sentido, Martins rememora a posição defendida por Radbruch, afirmando que “Radbruch sustentou em 1932 que a segurança está acima da justiça, mas depois que viu os horrores do nazismo, pregou a volta ao direito natural, reconhecendo que a injustiça é sempre injustiça, ainda que apresentada sob a forma de uma lei”⁵¹; apontando para a necessidade de revisão de conceitos tradicionais, de forma que estejam em consonância com o ordenamento jurídico e os princípios que o orientam.

De toda forma, as lições evidenciam que a manutenção do *status quo*, ao mesmo tempo que garante direitos, pode ser um problema quando a manutenção da ordem não implica na manutenção da justiça.

A segurança jurídica consiste num elemento que permeia as disposições legais incorporadas à legislação. Por esse motivo, “[...] se a lei é garantia de estabilidade das relações jurídicas, a segurança se destina a estas e às pessoas em relação; é um conceito objetivo, *a priori*, conceito finalístico da lei”.⁵²

Concluimos, portanto, que a segurança jurídica deve ser condição interpretativa das leis, permitindo coesão ao ordenamento jurídico associado ao

⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 203.

⁵¹ MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar. Aspectos atuais. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3852>. Acesso em: 15 mai. 2011.

⁵² SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Segurança Jurídica e Jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico*. São Paulo: LTr, 1996. p. 128.

Estado democrático de Direito, que “necessita de um direito cujo funcionamento seja previsível de forma semelhante ao de uma máquina”⁵³. Isso, porque o direito deve atuar em harmonia com as demandas emanadas dos grupos sociais e jamais impondo regras e padrões sociais arbitrariamente.

Dessa forma, a segurança jurídica é uma espécie de elemento de coesão do ordenamento jurídico, permitindo o acesso a garantias e direitos fundamentais e à ordem social. Ressalta-se, portanto, que a ordem social não deve desafiar a justiça ou instituir leis meramente formais. Para além disso, ela deve estar atenta às demandas sociais, de forma a garantir que o *status quo* que se propõe a proteger tenha como objetivo a efetividade e aplicação uniforme dos direitos resguardados pelo ordenamento jurídico.

3.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PRESCRIÇÃO

De acordo com as lições de Antônio Luiz da Câmara Leal⁵⁴, na Roma antiga os pretores eram responsáveis pela organização dos processos para a resolução de conflitos, cabendo a eles a nomeação de juízes e a distribuição dos atos processuais. Na parte introdutória, os pretores delimitaram um período de tempo para a realização do ato, criando as chamadas ações temporárias. A essa parte preliminar dava-se a denominação de *praescriptio*, e que, devido à matéria contida nesta, a aceção da extinção da ação pela expiração do prazo de sua duração, originou o atual vocábulo do instituto da prescrição.

No ordenamento jurídico brasileiro, considerando a vigência do Código Civil de 1916, o conceito mais aceito foi desenvolvido por Clóvis Bevilacqua, para quem a prescrição é “a perda da ação atribuída a um direito, de toda a sua capacidade defensiva, em consequência do não uso dela, durante um determinado espaço de tempo”⁵⁵.

⁵³ WEBER *apud* KÜHNEL, Reinhard. O modelo liberal de exercício do poder. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (Orgs.) *Política & sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, v. 1, 1979, p. 242.

⁵⁴ LEAL, Antônio Luiz da Câmara. *Da Prescrição e da Decadência*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense: 1978, p. 4.

⁵⁵ BEVILAQUA Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Rio, v. 1, 1951, p. 458.

Conforme explica Souza, “o transcurso do prazo prescricional não fulminaria o direito, mas apenas a ação, podendo o direito remanescente ser atendido, caso assim desejasse o titular do dever jurídico correspondente”⁵⁶.

Por outro lado, Mário da Silva Pereira define que a prescrição conduzia diretamente a perda do direito⁵⁷, gerando confusão entre os institutos da prescrição e da decadência. Sobre esse ponto, Câmara Leal explica que:

O conceito apresentado pela doutrina sempre esteve vinculado mais a um reconhecimento dos efeitos causados pelo advento do prazo prescricional do que propriamente à natureza do instituto, o que contribui para a confusão entre as teorias que buscavam afirmar um conceito de prescrição com aquelas que delineavam as suas principais características, sobretudo em contraste com o prazo decadencial.⁵⁸

O Código Civil de 2002 desloca o objeto da prescrição, que passa a ser a pretensão. Souza define pretensão como “o poder de exigir uma prestação, um comportamento de outrem”. Nesse sentido, Tartuce preleciona que:

Desse modo, se o titular do direito permanecer inerte, tem como pena a perda da pretensão que teria por via judicial. Repise-se que a prescrição constitui um benefício a favor do devedor, pela aplicação da regra de que o direito não socorre aqueles que dormem, diante da necessidade do mínimo de segurança jurídica nas relações negociais.⁵⁹

Tartuce esclarece que “na prescrição, nota-se que ocorre a extinção da pretensão; todavia, o direito em si permanece incólume, só que sem proteção jurídica para solucioná-lo”.⁶⁰ Nessa toada, o jurista evidencia que o instituto da prescrição alcança tão somente a exigibilidade do direito, não atingindo o direito subjetivo.

Câmara Leal enumera quatro condições necessárias para que incida prescrição: a) existência de uma pretensão exercitável; b) inércia de seu titular pelo seu não exercício; c) continuidade dessa inércia por certo lapso de tempo; d)

⁵⁶ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 223.

⁵⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 435.

⁵⁸ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de, op. cit., p. 222.

⁵⁹ TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: Volume Único*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 220.

⁶⁰ *Ibidem*.

ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional.⁶¹

O primeiro elemento citado faz referência ao direito violado e tutela jurisdicional, estando em harmonia com a doutrina majoritária após o Código Civil de 2002 ao dispor que a prescrição atinge a pretensão, e não mais a perda do direito de ação. Por sua vez, a inércia prolongada do titular do direito, pelo prazo fixado em lei, constitui o elemento estruturante a prescrição, ao qual podem incidir causas interruptivas e suspensivas, mas que, conforme assevera Gonçalves⁶² não constitui propriamente elemento conceitual da prescrição, implicando apenas na não tipificação ou em mera forma alternativa de contagem do prazo.

Ato contínuo, a doutrina aponta duas espécies de prescrição: a aquisitiva, e a extintiva. De acordo com Coelho⁶³, o decurso do tempo, assim como pode criar direitos, também pode extingui-los.

Nessa linha, Maria Helena Diniz ensina que:

O termo *praescriptio* originariamente era aplicado para designar a extinção da ação reivindicatória, pela longa duração da posse; tratava-se da *praescriptio longissimi temporis* e para indicar a aquisição da propriedade, em razão do relevante papel desempenhado pelo longo tempo, caso em que se tinha a *praescriptio longi temporis*. Assim, no direito romano, sob o mesmo vocábulo, surgiram duas instituições jurídicas, que partem dos mesmos elementos; ação prolongada do tempo e inércia do titular. A prescrição, que tinha caráter geral, destinada a extinguir as ações, e a usucapião, que constituía meio aquisitivo do domínio.⁶⁴

Assim, a prescrição aquisitiva opera por meio do usucapião, recaindo sobre o direito de propriedade, assegurando “a possibilidade de adquirir um direito através de sua atuação prolongada por determinado período de tempo, incorporando-o ao seu patrimônio”.⁶⁵ Assim, cumpridos os requisitos dispostos na lei, especificamente quanto ao decurso do tempo, o direito é adquirido ao titular.

⁶¹ LEAL, Antônio Luiz da Câmara. *Da Prescrição e da Decadência*. 1978, p. 11.

⁶² GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Parte Geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2012, p. 493.

⁶³ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Civil: Parte Geral*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2012, p. 829.

⁶⁴ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 440.

⁶⁵ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 222.

Por sua vez, a prescrição extintiva, espécie de maior relevância para este trabalho, recai sobre a pretensão do agente, extinguindo-a em face da inércia do titular do direito no prazo fixado em lei. Venosa leciona que:

Embora tanto na prescrição extintiva como na prescrição aquisitiva o ponto de contato seja o decurso do tempo, os institutos têm finalidades diversas. Em razão disso, é correta a posição de ambos os Códigos em separar as duas formas de prescrição. A prescrição extintiva é estruturada na Parte Geral, uma vez que se aplica a todos os direitos, enquanto o usucapião é regulado na Parte Especial, dentro do direito das coisas, onde tem seu campo de aplicação, pois sua finalidade é a aquisição de direitos reais.⁶⁶

Sobre a regulamentação da prescrição no ordenamento jurídico brasileiro, o Código Civil em sua Parte Geral tratou da prescrição extintiva, enfatizando, dessa forma, a força extintora do direito. Já a prescrição aquisitiva, em que predomina a força geradora de direitos, foi tratada no direito das coisas, na parte referente aos modos de aquisição do domínio.⁶⁷

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) lançou nota sobre a aplicação do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal, apresentado adiante neste trabalho, no qual Braga Junior contribui em seu parecer com importantes apontamentos sobre a prescrição. Conforme colaciona:

Sua caracterização, todavia, é objeto de intensa e antiga controvérsia, no campo doutrinário, sujeitando-se não raro à força dos casuísmos, e ao relevo operatório que definições assumem em uma teoria aplicada, como é a dogmática jurídica, a serviço da práxis interpretativa e decisória do direito, em detrimento de maiores interpretações conceituais. Essa dificuldade alcança a própria positividade, quer legislativa, quer jurisdicional, relançando o desafio do seu adequado delineio, em face de novas normas postas e seus limites semânticos, em tensão com referido propósito de pacificação social, por sua vez marcadamente político e à mercê da discricionariedade democrática)⁶⁸.

O trecho lança luz à perspectiva política da fixação do prazo prescricional, bem como ao seu propósito de estabilizar e pacificar relações sociais a partir do

⁶⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Parte Geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, v. 1, 2004, p. 631.

⁶⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Parte Geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2012, p. 491.

⁶⁸ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Nota Técnica n. 04/2020*. Brasília, DF, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

critério tempo. Para além disso, a prescrição materializa princípios constitucionais como segurança jurídica e razoável duração do processo, fazendo matéria de ordem pública.

Todavia, a Constituição Federal preceitua hipóteses de não incidência de prescrição, entre as quais se incluem pretensões de punir ilícitos penais de racismo e de ação de grupos armados contra o Estado Democrático (artigo 5º, LXII e XLIV), a imprescritibilidade dos direitos sobre as terras indígenas (artigo 231, § 4º), a impossibilidade de usucapião de imóveis públicos (artigo 183, § 3º e artigo 191, *parágrafo único*). Além disso, o artigo 37, § 5º determina 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”.

Dessa forma, vigora no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da prescritibilidade, o qual figura, ainda que implicitamente, no rol dos direitos fundamentais. E dada essa natureza de direito fundamental, todavia, forçoso é reconhecer a relatividade a ele inerente, a limitação de seu alcance diante de outros direitos fundamentais, bem como de outros bens jurídicos e interesses sociais relevantes de hierarquia constitucional, a exigir o sopesamento em face de possíveis colisões no mundo fático, com redução proporcional de sua carga valorativa, em atinência ao postulado da concordância prática.⁶⁹

Nesse sentido, colhe-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

[...] OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou

⁶⁹ CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1188.

garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. [...].⁷⁰

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – A Constituição Federal adota o princípio da prescritibilidade. III – Os precedentes criados pelo Supremo Tribunal Federal sobre a prescritibilidade da pretensão punitiva do TCU apontam que a exceção à regra da prescritibilidade dos ilícitos na esfera cível ou penal, nos termos do art. 37, § 5º, da CF, engloba apenas os ressarcimentos judiciais de valores ao erário. IV - A atual e remansosa jurisprudência desta Suprema Corte tem repellido, de forma sistemática, a imprescritibilidade da pretensão punitiva do TCU. V - A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso). VI - Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, prescreveu 5 anos após a data da prática do ato ilícito. VII – Agravo regimental a que se nega provimento.⁷¹

Conforme preceitua o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, citado alhures, a prescritibilidade entre limites na supremacia e indisponibilidade do interesse público, carecendo de lei específica que a informe neste sentido. O preceito constitucional, como se vê, define em sua primeira parte um princípio institutivo, que tem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, atribuindo à lei a missão de lhe desenvolver a plenitude eficaz.⁷² A parte final do artigo, ao delimitar a ressalva da incidência de prescrição às *respectivas ações de ressarcimento* especifica regra excepcional no sentido de excluir da incidência do instituto as ações de ressarcimento ao erário.

Por fim, o seguinte excerto do Professor José Afonso da Silva, com grifos acrescidos, sintetiza de forma salutar os principais apontamentos que se pretendeu desenvolver até aqui:

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.452/RJ. Relator(a): Ministro Celso de Mello. Órgão: Tribunal Pleno. Julgamento: 16/09/1999. Publicação no Diário de Justiça: 12/05/2000.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 37089 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 25/10/2021. Publicação: 04/11/2021.

⁷² SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 126.

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 à 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 seu 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 prejuízo 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, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*).⁷³

⁷³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 673.

4. PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DO TEMA 899 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À RESOLUÇÃO Nº 344/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A redação do artigo 37, §5º, da Constituição da República, conforme discorreremos, impôs que a lei estabelecerá prazos prescricionais para ilícitos praticados por qualquer agente que provoquem prejuízo ao erário, ressalvadas as ações de ressarcimento, sugerindo, numa interpretação superficial, que todas as medidas destinadas a ressarcir o erário seriam alcançadas pelos instituto excepcional da imprescritibilidade.

Nessa toada, a incidência de prescrição relacionada à atuação dos Tribunais de Contas foi objeto de discussão ao longo dos anos pelo Supremo Tribunal Federal, o qual consolidou, em face de sua prerrogativa hermenêutica autorizada constitucionalmente, compreensão restritiva da dimensão ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União. Dentre as discussões havidas, merecem destaque os julgamentos dos Temas 666, 897 e 899.

Os Temas 666 e 897 serão objeto de breve discussão neste trabalho, sendo que, por razões metodológicas, o Tema 899 será tratado de forma mais enfática. No mesmo sentido, este trabalho irá tecer considerações sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509 e seus desdobramentos nos Tribunais de Contas, visto que o controle concentrado de constitucionalidade tem eficácia *erga omnes* vinculante nas ações de mesma natureza.

O Recurso Extraordinário nº 669.069 de Minas Gerais, o qual originou o Tema de Repercussão Geral 666, tinha por objetivo definir as linhas interpretativas no artigo 37, §5º, da Constituição, conforme trecho transcrito:

3. Questiona-se, à luz do § 5º do artigo 37, da Constituição Federal, o sentido e o alcance a ser dado à ressalva final do dispositivo, segundo o qual, “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

4. A questão transcende os limites subjetivos da causa, havendo, no plano doutrinário e jurisprudencial, acirrada divergência de entendimentos, fundamentados, basicamente, em três linhas

interpretativas: (a) a imprescritibilidade aludida no dispositivo constitucional alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário;(b) a imprescritibilidade alcança apenas as ações por danos ao erário decorrentes de ilícito penal ou de improbidade administrativa; (c) o dispositivo não contém norma apta a consagrar imprescritibilidade alguma. É manifesta, assim, a relevância e a transcendência dessa questão constitucional.⁷⁴

O Ministro Teori Zavascki, relator do acórdão, proferiu voto no sentido de o comando constitucional veicula imprescritibilidade em favor do erário. Todavia, a norma alcançaria apenas ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como improbidade administrativa e como ilícitos penais, conforme o fragmento:

3. Em suma, 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, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais.⁷⁵ (grifo acrescido)

Através do pronunciamento, o Ministro conferiu interpretação restritiva à expressão *ilícitos* para impedir que a ressalva constitucional tornasse “imprescritível toda e qualquer ação de ressarcimento movida pelo erário”. Em que pese a

⁷⁴ “Ementa: ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário no qual se discute o alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 669069 RG*. Relator(a): Teori Zavascki, Tribunal Pleno. Julgado em: 02/08/2013. Acórdão Eletrônico DJe-166 divulg 23-08-2013 public 26-08-2013).

⁷⁵ “CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 669069*. Relator(a): Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-082 divulg 27-04-2016 public 28-04-2016).

abrangência da decisão proferida, foi fixado pelo julgamento do aludido recurso extraordinário que *é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda decorrente de ilícito civil*, excluindo, por ora, as questões relacionadas à improbidade administrativa.

Naquele contexto, perduram dúvidas quanto ao conteúdo do *decisum*, uma vez que não delimita ilícito civil. De toda forma, o Tema 666 auxiliou o intérprete no sentido de que os ilícitos civis não são aqueles que decorrem de infrações ao direito público, atos de improbidade ou os de natureza penal.

Ato contínuo, em face do Recurso Extraordinário nº 852.472 de São Paulo, houve o julgamento do Tema de Repercussão Geral 897, novamente discutindo o alcance do artigo 37, §5º, da Constituição Federal. Nessa oportunidade, todavia, a análise do Supremo Tribunal Federal tinha como enfoque a aplicabilidade do aludido dispositivo em face da Lei Federal nº 8.429/1992, de forma que discutiam-se a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, proferiu voto pela prescritibilidade da pretensão reparatória decorrente de ato ímprobo sob o fundamento de que o legislador editou a Lei Federal nº 8.429/92, em cumprimento ao art. 37, §4º, da Constituição, prevendo expressamente, em seu artigo 23, prazos prescricionais para imposição das sanções, entre elas a de ressarcimento ao erário. Defendeu que não seria razoável que “houvesse imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela prática de um ilícito civil definido como ato de improbidade, e não houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade”.

São trechos do voto:

Não há, portanto, qualquer previsão de imprescritibilidade nos §§ 4º e 5º do art. 37 em relação à sanção de ressarcimento ao erário por condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, que deve seguir os mesmos prazos prescricionais do art. 23 da Lei nº 8.249/1992, com a complementação de que, se o ato de improbidade administrativa também for capitulado como crime, deverá ser considerado o prazo prescricional estabelecido na lei penal, como vem decidindo o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 24.013/DF, Rel. p/Acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; AgRg RMS 31.506/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO). Por fim, importante salientar que, em relação aos atos ilícitos atentatórios à probidade da administração pública, mas anteriores à Lei nº 8.429/1992, as ações de ressarcimento serão regidas pelas leis específicas, devendo ser aplicados os prazos prescricionais dos demais atos ilícitos, na forma

como decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 669069. Relator(a): Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-082 divulg 27-04-2016 public 28-04-2016).

Ao fim, o Tribunal 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*. Após debates e divergências, os ministros concluíram pela limitação da imprescritibilidade à hipótese específica de atuação ímproba e dolosa.

O precedente deixa questionamentos sobre o alcance da imprescritibilidade de ilícitos enquadrados como infrações a normas de direito público, não sancionadas pela Lei de Improbidade Administrativa ou pela legislação penal e que não possuem natureza civil (como normas administrativas estatutárias que não violem direito penal e não configure improbidade e normas de direito administrativo sancionador).

Em resumo, o Tema 666 se limitou a tratar do denominado *ilícito civil*, enquanto o Tema 897 tratou da prescritibilidade ou não da pretensão de ressarcimento fundado em improbidade administrativa, deixando em aberto outros ilícitos. Conforme será demonstrado, o Tema 899 sintetiza os aludidos Temas, estabelecendo que o é exatamente imprescritível sob a ótica do Supremo Tribunal Federal.

4.1. O CONTEÚDO DA DECISÃO PROFERIDA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 636.886 DE ALAGOAS: TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 899

Em razão do julgamento do Tema 899⁷⁶, o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte verbete: a prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

O Recurso é originário de demanda proposta pela União com base em acórdão do Tribunal de Contas. O processo foi extinto por sentença que reconheceu a incidência de prescrição intercorrente prevista na Lei nº 6.830/80, razão pela qual a União interpôs o recurso, cujo principal fundamento era a alegada imprescritebilidade contida no artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

Por força nos Temas 666 e 897, o Ministro Relator Alexandre de Moraes, acerca da prescritebilidade das ações de ressarcimento e imprescritebilidade daquelas fundadas na prática de atos de improbidade administrativa dolosos, o Ministro concluiu pela aplicação do Tema 666:

Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescriteveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei

⁷⁶ “Ementa EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITEBILIDADE. 1. A regra de prescritebilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritebilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescriteveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritevel a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritevel a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636886. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 20/04/2020. Publicação: 24/06/2020).

8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.⁷⁷

Dessa forma, o Relator entendeu que a exceção prevista no Tema 897 (imprescritibilidade do ato ímprobo) não estaria presente na decisão proferida pelo Tribunal de Contas que resultem débito ou multa. Os fundamentos levantados foram que (i) o órgão de controle não analisa a existência de elemento subjetivo vinculado à improbidade e (ii) “não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos”.

Assim, o Tribunal negou provimento ao recurso extraordinário, fixando a tese de que *é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*, sendo que apenas os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes apresentaram ressalvas ao voto.

O pronunciamento se alinha à compreensão do Tema 897, pelo qual nada mais seria imprescritível senão os atos ímprobos dolosos, permitindo concluir que este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, com o julgamento dos Temas 666 e 897, o Supremo Tribunal havia declarado os seguintes entendimentos: (i) ressarcimento por ilícito civil prescreve; e (ii) ressarcimento fundado em atos dolosos de improbidade administrativa é imprescritível. As fundamentações dos Temas não conferiam segurança sobre a prescritibilidade ou não de outros ilícitos violadores de direito público.

Por sua vez, o Tema 899 consagra a regra da prescritibilidade em relação às ações de ressarcimento fundadas em todos os ilícitos, exceto dos atos de improbidade praticados com dolo, conforme pontua o Ministro Gilmar Mendes: “Da conjugação de tais precedentes firmados em repercussão geral, sobressai a conclusão de que, em regra, as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo as ações fundadas especificamente na prática de ato doloso tipificado na Lei 8.429/1992”.⁷⁸

Ademais, cumpre destacar que não houve modulação de efeitos da decisão, embora o Ministro Gilmar Mendes tenha pontuado em seu voto. A Advocacia Geral da União opôs embargos de declaração postulando, entre outros pontos, a

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 636886*, p. 9 e 71. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 20/04/2020. Publicação: 24/06/2020.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 37 e 71.

modulação de efeitos para que o entendimento passasse a valer apenas em relação aos ilícitos geradores de danos ao erário cometidos a partir da publicação do acórdão. Todavia, os embargos foram rejeitados no tocante ao pedido de modulação dos efeitos, tendo o acórdão transitado em julgado em 5 de outubro de 2021.

4.2 A PRESCRIÇÃO RECONHECIDA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.509

O assunto da prescrição no Tribunal de Contas foi recentemente abordado quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509. Por meio da ação, pretendia-se impugnar os artigos 76 e 78 da constituição cearense e artigos 35-A, 35-B e 35-C da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, extinto em 2019, os quais respectivamente, colaciona:

Artigo 76 — (...)

§5º. O Tribunal de Contas do Estado, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, no prazo de cinco anos, nos termos da legislação em vigor.

Artigo 78 — (...)

§7º. O Tribunal de Contas dos Municípios, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, no prazo de cinco anos, nos termos da legislação em vigor".

Lei Estadual nº 12.160/93, com a redação dada pela Lei nº 15.516/14:

"Artigo 35-A — A prescrição é instituto de ordem pública, abrangendo o exercício das competências do Tribunal de Contas, nos termos do disposto no §7º do artigo 78 da Constituição do Estado do Ceará.

Parágrafo único. O reconhecimento da prescrição poderá se dar de ofício pelo relator, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou através de requerimento do interessado, sendo sempre submetida a julgamento por órgão colegiado do Tribunal.

Artigo 35-B — As competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, inclusive as previstas nos artigos 1º, 13, 19 e 55 ao 59 desta Lei, ficam sujeitas à prescrição, conforme o prazo fixado nesta Lei.

Artigo 35-C— Prescreve em cinco anos o exercício das competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará previstas nesta Lei, como as previstas nos artigos 1º, 13, 19 e 55 ao 59.

Parágrafo único — O prazo previsto no caput:

I – inicia sua contagem a partir da data seguinte à do encerramento do prazo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nos casos de contas de gestão e de governo;

II – nos demais casos, inicia-se a partir da data de ocorrência do fato;

III – interrompe-se pela autuação do processo no Tribunal, assim como pelo julgamento.

Artigo 35-D — O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição no âmbito da jurisdição do Tribunal, no que for necessário, assim como as causas suspensivas da prescrição".

Maior parte dos Ministros acompanhou o Relator, Ministro Edson Fachin, julgando parcialmente procedente a ação no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do artigo 35-C da Lei Orgânica do Tribunal de Contas Municipal.

A fundamentação apresentada pelo Ministro Fachin acompanha os já discutidos precedentes do Supremo Tribunal Federal, enfaticamente: 1) a prescritibilidade de ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (Tema 666); 2) a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897); 3) a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (Tema 899). De acordo com o Relator:

O modelo federal, portanto, de acordo com a interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal, acabou por considerar, na esteira do voto do saudoso ministro Teori Zavascki, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em atos ilícitos tipificados como improbidade administrativa e como ilícitos penais, mantendo, portanto, a regra da prescritibilidade nos demais casos.

Na ocasião, o relator reiterou entendimento de que a atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas está sujeita à Lei Federal nº 9.873/1999, de incidência direta ou por analogia⁷⁹. Em seu voto, discorreu sobre o termo inicial de contagem disposto na aludida Lei e também do prazo prescricional de cinco anos para o exercício da ação punitiva da Administração Pública federal.

No pronunciamento consta, ainda, o termo inicial de contagem, que deve ser o ingresso do processo de fiscalização do Tribunal de Contas ou dos órgãos encarregados pelo controle interno da Administração Pública, conforme disposto no

⁷⁹ "1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 32201. Relator(a): Roberto Barroso. 1ª Turma. Julgado em: 21/3/2017. Processo Eletrônico Dje-173. Divulgado em 4/8/2017. Publicado em 7/8/2017).

caput do artigo 8º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei Federal nº 8.443/92), o qual estabelece:

Artigo 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 artigo 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, 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.

O julgamento da ação ora em comento propicia importantes impactos acerca da prescrição no Tribunal de Contas, uma vez que o julgamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade possui eficácia *erga omnes* vinculantes às ações de mesma natureza.

Em semelhante sentido, a ação direta de inconstitucionalidade 5.509 permite a revisão da jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto ao prazo decenal amparado no Código Civil de sua atuação, conforme o Acórdão nº 1441/2016, julgado em Plenário⁸⁰.

A ação direta de inconstitucionalidade 5.509 necessariamente acarretou na reanálise da jurisprudência dos Tribunais de Contas acerca da prescrição. Naquele, embora a Lei Federal nº 9.873/99 disponha que sua incidência se dará em relação à Administração Pública federal, não se tratando de norma disciplinadora de prescrição em nível *nacional*, na hipótese de o ente de administração local não obter regramento específico, deve ser aplicada de forma supletiva a norma federal perante os Tribunais de Contas.

Importa ser pontuado que os fundamentos para a aplicação supletiva da norma federal são assentados na assertiva de que a ausência de regramento não configura escusa para a declaração de imprescritibilidade do poder de polícia exercido pelo Tribunais de Contas, o que inclusive confrontaria os Temas 666, 897 e

⁸⁰ “Ementa INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. PRAZO PRESCRICIONAL DAS SANÇÕES APLICADAS PELO TCU. SUBORDINAÇÃO AO PRAZO GERAL DE PRESCRIÇÃO INDICADO NO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL, CONTADO A PARTIR DA DATA DE OCORRÊNCIA DA IRREGULARIDADE SANCIONADA. INTERRUÇÃO, POR UMA ÚNICA VEZ, COM A AUDIÊNCIA, CITAÇÃO OU OITIVA VÁLIDA. REINÍCIO DA CONTAGEM LOGO APÓS O ATO QUE INTERROMPEU A PRESCRIÇÃO. SUSPENSÃO DO PROCESSO QUANDO A MORA FOR IMPUTADA AO JURISDICIONADO”.

899. Ademais, por força do princípio da simetria, pelo qual se exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros, a omissão legislativa dos entes federativos autorizava a incidência da Lei Federal 9.873/99 aos processos em trâmite em outros Tribunais de Contas além do Tribunal de Contas da União.

Feitas estas considerações, o recorte teórico dos precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca da abrangência do artigo 36, § 5º da Constituição Federal, bem como o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 5.509, permitiram discussão qualificada acerca do instituto prescricional no Tribunal de Contas da União. De toda forma, a linha teórica traçada, e mormente o julgamento em controle concentrado de constitucionalidade, culminaram na edição da Resolução nº 344/2022, a qual estabelece critérios e procedimentos para exame da prescrição e de regulamentar seus efeitos no processo de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Considerando a edição da referida Resolução enquanto produzido este acatado trabalho, o tópico seguinte tem o objetivo de pontuar brevemente os principais aspectos da resolutiva pacificadora do entendimento, alinhados ao fortalecimento do controle externo devidamente acobertado pela segurança jurídica e demais princípios norteadores do Estado de Direito.

4.3. A RESOLUÇÃO Nº 344/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Antes de adentrar propriamente na Resolução nº 344/2022 do Tribunal de Contas da União, insta destacar o tratamento conferido aos Temas 897 e 899 no Tribunal de Contas da União. Os verbetes fixados com os julgamentos dos temas foram, respectivamente, no seguinte sentido: (i) somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, e; (ii) é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.

Na fundamentação do Recurso Extraordinário nº 636.866 de Alagoas, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que originou o Tema 899, o Supremo Tribunal Federal reputou que o Tribunal de Contas não julga pessoas e não perquire existência de ato de improbidade administrativa, de forma que realiza julgamento

técnico das contas a partir da reunião de elementos objeto da fiscalização e apuração da suposta ocorrência de irregularidade resultante em dano ao erário. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento enfatizando que a pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei nº 6.830/1980, a Lei de Execução Fiscal.

De início, o Tribunal de Contas da União, em sentido diverso, insistiu em aplicar o verbete de sua Súmula nº 282, pelo qual as "ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis". Foi por meio do Acórdão nº 459/2022 do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que o Tribunal de Contas da União formou grupo técnico para apresentar projeto normativo disciplinando o tema com base na jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, em 11 de outubro de 2022, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução nº 344/2022 disciplinando a prescrição nos processos de controle de externo, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Já em seu artigo 1º, a Resolução menciona a aplicação no Tribunal de Contas da União da Lei nº 9873/1999, lei da ação punitiva na Administração Pública Federal, consolidando internamente a posição jurisprudencial do STF sobre o tema⁸¹.

O prazo fixado para prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União é de cinco anos, contados a partir dos seguintes termo iniciais:

- Art. 4º O prazo de prescrição será contado:
- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
 - II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
 - III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
 - IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 32.201/DF*. Relator: Roberto Barroso. Órgão julgador: Primeira Turma. Julgado em: 21/03/2017.

controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

O aludido regramento dispõe sobre as causas interruptivas, as quais pode-se citar: (i) a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; (ii) qualquer ato inequívoco de apuração do fato; (iii) qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; e (iv) a decisão condenatória recorrível. De acordo com a Resolução, a contagem da prescrição pode ser interrompida mais de uma vez ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo. Além disso, de acordo com o artigo 6º, é possível que *aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*

Por sua vez, as causas impeditivas ou suspensivas, nas quais não decorre o prazo de prescrição, são (i) enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação; (ii) durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento; (iii) durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992; (iv) enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável; (v) no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente; (vi) sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

Tal como consta na Lei Federal nº 9873/1999, incide a prescrição processual, ou intercorrente, sempre que o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sendo que interrompendo-se a contagem por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo.

Uma vez matéria de ordem pública, a prescrição poderá ser aferida em qualquer momento processual. No mesmo sentido, verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público ou para a Advocacia Geral da União para ajuizamento de ação pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, única hipótese hoje no ordenamento cujo ressarcimento é imprescritível, conforme o Tema 897 do Supremo Tribunal Federal.

A par do dimensão política e função aprimoramento da governança do Tribunal de Contas, quando o colegiado competente reconhecer (i) a relevância da matéria tratada, (ii) a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e, (iii) já tiver sido realizada a citação ou audiência, a Resolução determina que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcitória não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano.

Por fim, há a previsão de responsabilização solidária da autoridade administrativa competente ou agente público no exercício do controle interno quando reconhecida a prescrição causada por omissão de tais agentes, o respectivo órgão de controle interno ou a autoridade superior competente deverá, ao ter ciência da irregularidade, promover a imediata apuração desse ilícito e dar a imediata ciência da falha ao Tribunal de Contas da União.

5. CONCLUSÃO

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 delimita legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como os princípios norteadores da Administração Pública. A par disso, institui o controle externo, nos moldes do artigo 70 e seguintes, a ser exercido pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas conforme as competências e atribuições ali dispostas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas é inserido no ordenamento jurídico com o escopo de zelar pela eficiência administrativa através do controle externo exercido de forma concorrente com o Congresso Nacional. Uma vez que concorre para a melhor aplicação dos recursos públicos e aprimora a governança, contribui para a consolidação de prerrogativas do Estado democrático de Direito.

A problemática norteadora deste trabalho, que é o alcance da imprescritibilidade disposta no artigo 37, § 5º da Constituição e seus desdobramentos no Tribunal de Contas, foi visitada em diversas oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal, sendo uma escolha teórica pelos limites do presente trabalho elencar os Temas 666, 897 e 899 como cruciais para a compreensão da matéria. Sem embargo, os aludidos precedentes permitem a constatação de que o Supremo Tribunal Federal posicionou-se progressivamente no sentido de restringir a imprescritibilidade, consagrando a regra geral da prescrição no direito brasileiro.

Com efeito, com o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 5.509, em controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal reiterou o posicionamento delineado com o julgamento dos citados Temas, enfaticamente para este trabalho a prescritibilidade do procedimento de controle externo havido no Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas da União, valendo-se de sua prerrogativa constitucional de zelar pelo erário, de início, apresentou resistência quanto à aplicação do aludido precedente. Avançou, todavia, com a adoção da Resolução nº 344/2022 alinhada aos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Restou pacífico, portanto, que incide o instituto prescricional no controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, o qual deve obedecer aos prazos fixados na Resolução.

Dessa forma, houve importante avanço no sentido de conferir estabilidade às relações jurídicas. Cabe ao Tribunal de Contas da União, diante de suas

prerrogativas constitucionais de resguardo ao erário, orientar sua atuação no sentido de realizar procedimentos nos prazos estipulados na resolutiva, de forma a aprimorar seus atos e seguir contribuindo irreduzivelmente pelo avanço social e político que merecem os brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Nota Técnica n. 04/2020*. Brasília, DF, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-an-exos.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BEVILAQUA Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Rio, v. 1, 1951.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. TCU. Tomara de Contas Especial nº 279/1995. Plenário. Relator: Carlos Atila Alvares da Silva. Julgado em 24/10/1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 23.452/RJ*. Relator(a): Ministro Celso de Mello. Órgão: Tribunal Pleno. Julgamento: 16/09/1999. Publicação no Diário de Justiça: 12/05/2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 32.201/DF*. Relator: Roberto Barroso. Órgão julgador: Primeira Turma. Julgado em: 21/03/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 32201*. Relator(a): Roberto Barroso. 1ª Turma. Julgado em: 21/3/2017. Processo Eletrônico Dje-173. Divulgado em: 4/8/2017. Publicado em: 7/8/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 37089 AgR*. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 25/10/2021. Publicado em: 04/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 636886*. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 20/04/2020. Publicado em: 24/06/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 669069 RG*. Relator(a): Teori Zavascki, Tribunal Pleno. Julgado em: 02/08/2013. Acórdão Eletrônico DJe-166. Divulgado em: 23-08-2013. Publicado em: 26/08/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 669069*. Relator(a): Teori Zavascki, Tribunal Pleno. Julgado em: 03/02/2016. Acórdão Eletrônico Repercussão Geral. Mérito DJe-082. Divulgado em: 27/04/2016. Publicado em: 28-04-2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *REsp. 1.109.433-SE*. Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux. DJe: 27/05/2009.

BRASIL. Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União, 2020, p. 18, 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de Direito Civil: Parte Geral. 5. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2012.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. *Tratado de Direito Civil Português – Parte Geral*. Coimbra: Almedina, t. IV, n. 105, 2005.

COSTA, Luiz Bernardo Dias Costa. *Tribunal de Contas – Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARIAS, Luciano Chaves de. O Poder dos Tribunais de Contas a examinar a constitucionalidade das leis e normas. *Revista IOB de Direito Administrativo*, ano I, n. 7, jul. 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1992.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. ver. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*, n. 109, mai./ago. 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. O papel das agências no Estado brasileiro: considerações sobre a discricionariedade técnica. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 98, p. 11-18, out./dez. 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Parte Geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2012.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

KÜHNEL, Reinhard. O modelo liberal de exercício do poder. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (Orgs.) *Política & sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, v. 1, 1979.

LEAL, Antônio Luiz da Câmara. *Da Prescrição e da Decadência*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense: 1978.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte, Fórum, 2013.

MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar. Aspectos atuais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3852>. Acesso em: 15 mai. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69. 2ª ed., *Revista dos Tribunais*, 1970, t. 3, pp. 244/245.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Público*, n. 72, ano XVII, out./dez. 1984.

MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: RT, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional*. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 223.037-SE. Rel. Min. Maurício Corrêa. DJ 2/8/2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do Poder Judiciário*. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Coisa julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 70, out./dez. 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. O controle dos bens e recursos públicos como missão constitucional dos Tribunais de Contas. In: MACIEL, Adhemar Ferreira *et al.* *Estudos de direito constitucional: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiúza*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

ROSSATO, Ricardo; ROSSATO, Ermélio e ROSSATO Elisiane Rubin. *As Bases da Sociologia*. Santa Maria: Biblos, 2006.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 2010.030018-3 – Capinzal*. Rel. Vanderlei Romer. Primeira Câmara de Direito Público. Julgado em: 15 jun. 2010.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
SILVA, Artur Adolfo Cotias: Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. In: *Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público*, TCU, 2000.

SILVA, Almiro Couto e. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 2, v. 1, abr./jun. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Segurança jurídica e jurisprudência – Um enfoque filosófico-jurídico*. São Paulo: LTr, 1996.

SUBTIL, José. *O Ministério das Finanças (1801-1996): estudo orgânico e funcional*. Lisboa: Ministério das Finanças, 1996.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: Volume Único*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. São Paulo: Renovar, 1995.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Parte Geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, v. 1, 2004.

VILAÇA, Marcos Vinícios. Os Tribunais de Contas na melhoria da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, n. 74, p. 62, out./dez. 1997.

WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, Wright (orgs.). *Max Weber – ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ZYMLER, Benjamin. *O papel do Tribunal de Contas da União no controle das agências reguladoras*. Palestra proferida no Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, DF, out. 2003.