

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JÚLIA VENZI GONÇALVES GUIMARÃES

**O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A RESPEITO DO
PODER PUNITIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**BRASÍLIA
NOVEMBRO 2020**

JÚLIA VENZI GONÇALVES GUIMARÃES

**O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A RESPEITO DO
PODER PUNITIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão da graduação
em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Me. José Trindade Monteiro
Neto

**BRASÍLIA
NOVEMBRO 2020**

JÚLIA VENZI GONÇALVES GUIMARÃES

**O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A RESPEITO DO
PODER PUNITIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão da graduação
em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília/DF, 26 de novembro de 2020.

Prof. Me. José Trindade Monteiro Neto

Professor Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Flávio José Roman

Membro da Banca Examinadora e do Centro de Pesquisa
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Me. Antônio Rodrigo Machado

Membro da Banca Examinadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A RESPEITO DO PODER PUNITIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Júlia Venzi Gonçalves Guimarães

SUMÁRIO: Introdução; 1 Breves notas sobre o direito administrativo sancionador, o controle externo e o poder punitivo do Tribunal de Contas da União; 1.1 O direito administrativo sancionador; 1.2 O controle externo e o poder punitivo do TCU; 2 O entendimento do Supremo Tribunal Federal; 2.1 A aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica; 2.2 A (im)prescritibilidade do ressarcimento ao erário; 3 Considerações críticas à luz dos julgamentos selecionados; Considerações finais.

RESUMO

O presente artigo buscou compreender qual é o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do poder sancionador exercido pelo Tribunal de Contas da União, com base em duas discussões que permeiam as esferas doutrinária e jurisdicional há alguns anos. Para melhor compreensão, antes da análise das decisões proferidas pelo Supremo, revisitou-se bibliografia sobre o direito administrativo sancionador, o controle externo e o poder punitivo da Corte de Contas. Após a análise dos julgados, concluiu-se que a Suprema Corte possui tendência em afastar o exercício do controle externo do Tribunal de Contas da jurisdição comum, mas sem impor limites específicos para o exercício do poder punitivo.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Poder punitivo; Direito administrativo sancionador; Controle externo.

ABSTRACT

This article sought to understand what the Supreme Federal Court's understanding is in regards to the sanctioning power exercised by the Federal Court of Accounts, based on two discussions that have permeated the doctrinal and jurisprudential sphere for some years. For better understanding, before analysing the decisions made by the Supreme Court, a bibliography on administrative sanctioning law, external control and the punitive power of the Court of Accounts was explored. After an analysis of the decisions, it is believed that the Supreme Court has a tendency to remove the exercise of external control by the Court of Accounts from common jurisdiction, but without imposing specific limits on the exercise of punitive power.

Keywords: Federal Court of Accounts; Punitive power; Administrative sanctioning law; External control.

INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui competência relevante e significativa para o Estado Democrático de Direito brasileiro, pois detém a atribuição de resguardar a base de toda a estrutura da ordem, qual seja, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CRFB/88). Tal previsão, constante de seu art. 102, *caput*, permite análises e julgamentos de inúmeras temáticas, com o objetivo de manter sempre a observância ao texto constitucional.

De acordo com a disposição do inciso I, alínea *d*, do supramencionado artigo, o Supremo é o órgão competente para processar e julgar, originariamente, os mandados de segurança impetrados contra atos do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, uma das análises que a Suprema Corte realiza adentra o âmbito das possibilidades e dos limites do controle externo, exercido pelo referido Tribunal.

O art. 71, também da Constituição, determina as diretrizes de funcionamento e competências do exercício do controle externo, e, como consequência de sua competência fiscalizatória, atribui ao TCU o exercício de amplo poder punitivo, o que gera diversas discussões a respeito da constitucionalidade e dos limites na imposição de algumas sanções decorrentes dos processos administrativos julgados pela Corte de Contas.

Nesse contexto, o presente artigo buscará compreender qual a limitação que o Poder Judiciário – mais especificamente, a Suprema Corte – dá ao poder sancionador do Tribunal de Contas da União.

Independentemente do fato do TCU não possuir jurisdição – tal como definida pela Teoria Geral do Processo –, a hipótese é que o STF costumava buscar aproximar o poder punitivo do Tribunal da jurisdição comum, haja vista a abertura que permitia ao órgão controlador de aplicar institutos sancionadores próprios do Judiciário, mas, hoje, a partir das decisões recentemente proferidas, já há indícios de que tal entendimento esteja sofrendo mudanças.

Para formar o panorama sobre o qual será desenvolvida a discussão, o primeiro capítulo da presente pesquisa apresentará revisão bibliográfica sobre os temas que cercam o debate: o direito administrativo sancionador, as atribuições do controle externo e o poder punitivo do Tribunal de Contas.

Em sequência, o segundo capítulo trará duas das discussões mais emblemáticas cravadas no âmbito da Suprema Corte, que também permeiam a esfera

doutrinária e rodeiam a competência do TCU no exercício do poder sancionador. A primeira delas trata da constitucionalidade da aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica de empresa que tenha firmado contrato com a Administração Pública e seja acusada de irregularidades, enquanto a segunda trata da (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de condenações impostas pela Corte de Contas.

A escolha de tais temáticas se deu devido ao expressivo resultado prático que geram aos fiscalizados. No caso da aplicação do instituto da desconsideração, as discussões se prolongam no Supremo há anos, o que requer imediata fixação de tese estável. Na questão da (im)prescritibilidade do ressarcimento, a despeito de já haver decisão pacífica, ressalta-se que a pesquisa mantém sua utilidade, por buscar entender as razões da mudança dos posicionamentos até então adotados pelo STF, sendo oportuno para orientar a formulação de respostas a eventuais questionamentos que futuramente se oponham ao exercício do poder punitivo pelos tribunais de contas.

Por último, o terceiro capítulo apresentará considerações e análises críticas sobre o delineamento geral do poder punitivo do Tribunal de Contas da União à luz dos julgamentos selecionados destrinchados no capítulo anterior.

1 BREVES NOTAS SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, O CONTROLE EXTERNO E O PODER PUNITIVO DO TCU

O Tribunal de Contas da União exerce o seu poder punitivo – com respaldo normativo advindo principalmente das disposições dos incisos do art. 71, da Constituição Federal¹ – como consequência do exercício do controle externo no âmbito do direito administrativo sancionador.

1.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Historicamente, os sistemas sancionadores costumam oscilar entre a inserção de ilícitos no direito penal e no direito administrativo sancionador. Gregório Edoardo

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 5 out. 1988, Seção 1, p. 1. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/15636884>.

Raphael Selingardi Guardia² leciona que a classificação das condutas humanas e a respectiva inserção no âmbito dos ilícitos penais e administrativos implica inúmeras dificuldades, principalmente para limitar os elementos identificadores das consequentes sanções de tais ilícitos.

Nesse aspecto, Marçal Justen Filho³ adverte que as sanções administrativas possuem configuração muito próxima das sanções de natureza penal, em regime jurídico semelhante, senão idêntico.

Leciona Fábio Medina Osório⁴ que a premissa fundamental para delinear o âmbito de aplicação do direito administrativo sancionador é, precisamente, conceituar sanção administrativa. Esta, segundo ele, consiste

[...] em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar, mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas.⁵

Em entendimento divergente, Celso Antônio Bandeira de Mello⁶ indica que o intuito da sanção administrativa não é o de causar aflição, pois a finalidade do Direito é “unicamente a disciplina da vida social, a conveniente organização dela, para o bom convívio de todos e bom sucesso do todo social, nisto se esgotando seu objeto”. Assim, o objetivo da sanção seria o de apenas desestimular a conduta censurada, com caráter educativo.

Segundo Rafael Munhoz de Mello⁷, a sanção administrativa é uma sanção jurídica, haja vista que advém de atribuição pelo legislador de consequência negativa a um comportamento ilícito. Contudo, a principal particularidade da sanção

² GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 109, p. 773-793, dez. 2014, p. 776.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2016, p. 457.

⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador** [livro eletrônico]. 7^a ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020, [n. p.].

⁵ Ibid.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 873.

⁷ MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez., 2005, p. 26-27.

administrativa – e que a afasta da sanção penal – consiste no fato de que o sujeito competente para imposição é a própria Administração Pública. Nesse sentido, afirma Bandeira de Mello⁸ que a característica que torna capaz a diferenciação “é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção”.

Guardia⁹ não coaduna com tal entendimento, por entender que a sanção administrativa é imposta de acordo com a concepção processual do direito administrativo. Assim, conclui ele, “o elemento caracterizador da sanção não é a autoridade que a impõe, mas, sobretudo, o método utilizado”.

A despeito das divergências sobre o elemento particular e a finalidade da referida sanção, a identificação de ocorrência de infração administrativa, de acordo com Bandeira de Mello¹⁰, gera o dever de sancionar, ressalvadas as hipóteses do princípio da insignificância. Não pode o administrador, portanto, identificar a conduta e permanecer inerte, devendo as sanções serem impostas com a observância dos princípios da legalidade, da anterioridade, da tipicidade, da exigência de voluntariedade, da proporcionalidade, do devido processo legal e da motivação.¹¹

Na atual conjuntura, o direito administrativo sancionador, diante de sua visibilidade e importância adquirida nos últimos anos – principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988¹² –, possui previsão para ser exercido em alguns âmbitos de controle, sendo um deles o controle externo.

1.2 O CONTROLE EXTERNO E O PODER PUNITIVO DO TCU

Nas palavras de Justen Filho¹³, o controle externo consiste no dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei que tem “por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas

⁸ MELLO, op. cit., p. 871.

⁹ GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 109, p. 773-793, dez., 2014, p. 779.

¹⁰ MELLO, op. cit., p. 888.

¹¹ Ibid., p. 874.

¹² Nesse sentido, confira-se OSÓRIO, op. cit., [n. p.]: “É possível, e certamente correto, constatar que a realidade autoriza o reconhecimento dessa perversa relação entre controles internos e externos, dado o mau funcionamento dos controles internos na tradição do sistema sancionador brasileiro. Porém, vale lembrar que os controles externos igualmente nunca funcionaram a contento, ficando aquém de suas possibilidades. Apenas recentemente, e isto se fortaleceu após a Carta Política de 1988, é que os controles externos começaram a ganhar corpo, assumindo uma conotação mais transformadora, incisiva, ousada.”

¹³ JUSTEN FILHO, op.cit., p. 1072.

necessárias para tanto”. As atribuições do referido controle, então, poderão ser exercidas pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo – este último auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas da União (e os tribunais de contas estaduais, por simetria de suas respectivas Constituições Estaduais) possui previsão nos arts. 70 a 75, da Constituição Federal. Precisamente, o art. 71 traz em seus incisos as competências e atribuições que devem ser observadas pelo órgão no exercício do controle externo.

Certo é que TCU enfrenta diversos questionamentos a respeito do papel que efetivamente exerce na atual organização do Estado brasileiro. Isto porque, diante da teoria da tripartição dos Poderes, mostrou-se tortuoso construir um entendimento uníssono para vincular o órgão a algum deles, tendo em vista as discussões sobre a existência – ou, ainda, o alcance – de uma independência.

O *caput* do art. 71, da Constituição Federal¹⁴ poderia ser interpretado como posicionador do Tribunal como órgão integrante do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõe ser dever do TCU auxiliar no exercício do controle externo, que está a cargo do Congresso Nacional. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho¹⁵ afirma que “[o] Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública”.

Contudo, em entendimento contrário, parte significativa da doutrina caracteriza a Corte de Contas como um órgão autônomo e independente, não sendo vinculado a nenhum dos três Poderes clássicos. Dessa forma entende Odete Medauar:

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.¹⁶

Nesse sentido também preleciona Justen Filho, garantindo que a disciplina constitucional assegura autonomia, estrutura e competências equivalentes às reservadas aos três Poderes. O entendimento é o de que a atividade exercida pelo

¹⁴ CRFB/88: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, [n. p.].

¹⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 387.

TCU se aproximaria muito mais da função de controle do Poder Judiciário do que do Legislativo. Confira-se:

Sob o ponto de vista das atribuições, as funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas não são propriamente de natureza legislativa. (...) Incumbe ao Tribunal de Contas o controle externo, especialmente na modalidade de fiscalização. Essa é uma atribuição que, em tese, pode enquadrar-se no âmbito do Poder Judiciário quanto do Legislativo. Quanto à sua natureza, a atividade do Tribunal de Contas é muito mais próxima da função de controle reservada constitucionalmente para o Judiciário.¹⁷

Segundo Gabriela Tomaselli Dal Pozzo, o uso da palavra “auxílio” na disposição do *caput* do art. 71 não expressa qualquer forma de subordinação do TCU ao Poder Legislativo. Veja-se:

Entende-se, juntamente com Pontes de Miranda, Celso Antônio Bandeira de Mello, Odete Medauar, Hely Lopes Meirelles, Ricardo Lobo Torres e Borges de Carvalho que o Tribunal de Contas é órgão autônomo de matriz constitucional e que não se vincula a nenhum dos poderes instituídos, muito embora tenha função auxiliar de Poder Legislativo em sua tarefa constitucional.

Ressalta-se que a expressão ‘em auxílio’ não significa qualquer forma de subordinação ao Poder Legislativo em qualquer esfera: federal, estadual ou municipal. Neste caso, a expressão ‘em auxílio’ tem um sentido de colaboração, nunca de subordinação, até porque a mesma expressão aparece na Constituição para designar a relação entre Tribunal e Câmaras Municipais. Se assim não fosse, ter-se-ia, como afirma Wallace de Oliveira Guirelli, todos os Tribunais de Contas Estaduais subordinados às Câmaras Municipais, às quais eles prestam auxílio e não obediência.¹⁸

Carlos Ayres Britto¹⁹ entende que a disposição do supramencionado artigo “está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário”. Tanto é assim que parte das competências do TCU não passa pelo exame e crivo do Congresso Nacional, exatamente como o Ministério Público.²⁰

¹⁷ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1083.

¹⁸ DAL POZZO, Gabriela Tomaselli; PEREIRA, Bresser. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 104-106 apud SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas**. 2019. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, p. 156.

¹⁹ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Bahia, v. I, nº 9, dez. 2001, p. 3.

²⁰ Ibid.

Não obstante a discussão sobre sua autonomia, a Corte de Contas, diante do texto constitucional e conforme bem observa Antonio Carlos Alves Serrano²¹, possui três funções acentuadas: a fiscalizatória, a judicante e a sancionadora.

A fiscalizatória, nas palavras dele, é exercida na apuração e apreciação da legalidade de atos administrativos, das transferências de recursos, dos limites de gastos com pessoal, entre outros. As disposições constam dos incisos III, IV, V e VI, do art. 71, da Constituição Federal.²²

A judicante, por sua vez, é exercida no julgamento das contas dos administradores públicos e demais responsáveis, conforme disposição do inciso II, do referido dispositivo²³.

A última e de relevante interesse para o presente trabalho é a sancionatória, prevista no inciso VIII, que garante ao órgão a competência de “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”.²⁴ Tais sanções são disciplinadas no Capítulo V da Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992, também denominada de Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

A função sancionatória garante ao TCU o exercício do poder punitivo. Na disciplina da Lei nº 8.443/1992, têm-se as diversas imputações que podem ser

²¹ SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas**. 2019. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, p. 158-159.

²² CRFB/88: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”

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

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

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

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

²³ CRFB/88: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”

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

²⁴ SERRANO, op. cit, p. 159.

impostas pelo órgão, como a aplicação de multa em caso de dano ao erário (art. 57)²⁵, a possibilidade de declaração de inidoneidade de licitantes (art. 46)²⁶, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração (art. 60)²⁷, entre outras.

De acordo com parágrafo único do art. 70, da Constituição, 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, assumas obrigações de natureza pecuniária”. Nessa linha, os incisos do art. 5º, da Lei Orgânica do TCU²⁸, destringem e aprofundam a abrangência da jurisdição do Tribunal, que é própria e privativa, em todo o território nacional²⁹.

²⁵ Lei nº 8.443/1992: “Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.”

²⁶ Lei nº 8.443/1992: “Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.”

²⁷ Lei nº 8.443/1992: “Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.”

²⁸ Lei nº 8.443/1992: “Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;

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

VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

IX - os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruína ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.”

²⁹ CRFB/88: “Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.”

No entendimento de Ayres Britto, a função jurisdicional do Estado, contudo, é própria do Poder Judiciário e, por isso, os tribunais de contas não a exercem³⁰. Confira-se:

A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.³¹

Ainda nessa lição, Ayres Britto³² aponta que, apesar de não exercer a referida função, os julgamentos do TCU possuem características próprias da jurisdição. Um dos motivos seria porque os tribunais de contas, no caso da análise de mérito sobre a matéria orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional do Poder Público, julgam “com a força ou a irretratabilidade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado”.

Contudo, a característica de força e irretratabilidade, segundo ele³³, não se aplica “quanto aos direitos propriamente subjetivos dos agentes estatais e das demais pessoas envolvidas em processos de contas”. Neste caso, prevaleceria a disposição do art. 102, inciso I, alínea *d*, da Constituição Federal³⁴, que submete ao Supremo Tribunal Federal a impetração de mandado de segurança contra atos da Corte de Contas.

É diante desse cenário, qual seja, a permissão da Constituição de provocação do Supremo em face de atos praticados pelo TCU, que se dará continuidade e aprofundamento ao presente trabalho. Tendo em vista a referida previsão constitucional, grandes discussões surgem a respeito da constitucionalidade e dos limites do poder punitivo que o Tribunal de Contas exerce atualmente. Buscar-se-á,

³⁰ Nesse mesmo sentido, SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 765: “[o Tribunal de Contas] se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são *administrativas, não jurisdicionais*, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão “julgar as contas” “referida à sua atividade (art. 71, II)”.

³¹ BRITTO, op. cit., p. 7.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ CRFB/88: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

I - processar e julgar, originariamente:

d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;”

portanto, ao analisar os julgamentos selecionados sobre a questão, o entendimento do STF sobre o poder sancionador da Corte de Contas.

2 O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme já mencionado, o presente capítulo se dividirá em dois tópicos para tratar de duas discussões emblemáticas cravadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

A primeira das temáticas tratará da constitucionalidade da aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica de empresa que tenha firmado contrato com a Administração Pública e seja acusada de irregularidades. A segunda abordará a questão da (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União.

As decisões foram selecionadas a partir de busca realizada por meio do sistema de pesquisa de jurisprudência do *site* do Supremo Tribunal Federal. O parâmetro utilizado para a primeira temática gerou 22 resultados³⁵, que foram individualmente analisados, excluindo-se aqueles que não abordavam de maneira mais extensiva, no mérito, sobre o exercício do poder punitivo do TCU. Na segunda, o parâmetro gerou 5 resultados³⁶, sendo selecionadas as decisões paradigmas para cada um dos posicionamentos a respeito da imprescritibilidade.

Indica-se que as decisões selecionadas foram abordadas em ordem cronológica, de acordo com a data de autuação dos processos perante o Supremo, logo após a revisitação de conceitos doutrinários importantes para o deslinde de cada temática.

³⁵ O parâmetro utilizado (“desconsideracao personalidade juridica tcu”) gerou apenas resultados na base de “decisões monocráticas”, que podem ser acessados em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisooes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=desconsideracao%20personalidade%20juridica%20tcu&sort=_score&sortBy=desc.

³⁶ O parâmetro utilizado (“imprescritibilidade ressarcimento tcu”) foi filtrado na base de “acórdãos” e podem ser acessados em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=imprescritibilidade%20ressarcimento%20tcu&sort=_score&sortBy=desc.

2.1 A APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

De acordo com a lição de Carlos Roberto Gonçalves³⁷, “[o] ordenamento jurídico confere às pessoas jurídicas personalidade distinta da dos seus membros”. A pessoa jurídica, segundo Fábio Ulhoa Coelho³⁸, se trata do sujeito de direito personificado não humano.

Em decorrência da personalidade distinta que possui, a pessoa jurídica é dotada da chamada autonomia patrimonial, cuja previsão consta do parágrafo único do art. 49-A, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)³⁹. Conforme preleciona Coelho⁴⁰, o referido princípio garante que, em regra, somente o patrimônio da pessoa jurídica – e não o de seus integrantes – deve responder pelas suas coações.

Os institutos da personalidade jurídica e da autonomia patrimonial, contudo, podem sofrer do mau uso pelos seus gestores. Nesse sentido, Coelho⁴¹ afirma que o princípio da autonomia patrimonial pode ser manipulado e utilizado para realização de fraudes e prática de atos ilícitos, tendo em vista que, como sujeito de direito distinto, a pessoa jurídica pode servir de instrumento para tanto.

Gladston Mamede⁴² afirma que a percepção da possibilidade de se utilizar da pessoa jurídica para a prática de atos ilícitos ou fraudatórios se deu muito cedo no âmbito do direito societário. Isto porque o Estado, como forma de incentivar o desenvolvimento público e o investimento em atividades produtivas, criou os limites de responsabilidade entre as obrigações das sociedades e dos sócios.

Mamede leciona que o desenvolvimento da teoria da desconsideração da personalidade jurídica se deu diante dessa realidade, haja vista que não poderia ser aceita no Direito. Confira-se:

³⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro** [livro eletrônico], v. 1, Parte Geral. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, [n. p.].

³⁸ COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil** [livro eletrônico], v. 1, Parte Geral. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, [n. p.].

³⁹ Código Civil: “Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores.

Parágrafo único. A autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos.”

⁴⁰ COELHO, op. cit., [n. p.].

⁴¹ Ibid.

⁴² MAMEDE, Gladston. **Direito Empresarial Brasileiro: direito societário**, v. 2. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 234.

A utilização ilícita ou fraudatória da personalidade jurídica não poderia jamais merecer a acolhida do Direito, razão pela qual se desenvolveu na doutrina estrangeira a chamada *Doctrine of disregard of legal entity* – doutrina da desconsideração do ente legal ou teoria da desconsideração da personalidade jurídica. A proposição, acolhida primeiro pelos tribunais e, depois, pelo legislador, permite [...] que os efeitos de obrigações da pessoa jurídica sejam estendidos àqueles que, de fato ou de direito, sejam seus sócios, administradores ou sociedades coligadas.⁴³

Nesse sentido, entende Gonçalves⁴⁴ que a desconsideração da personalidade jurídica surgiu de uma reação⁴⁵ aos abusos cometidos pelas pessoas que se aproveitam do princípio da autonomia patrimonial para fazer da pessoa jurídica um “véu” de proteção para negócios escusos. Ainda segundo ele, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica permite

[...] que o juiz, em casos de fraude e de má-fé, desconsidere o princípio de que as pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros e os efeitos dessa autonomia, para atingir e vincular os bens particulares dos sócios à satisfação das dívidas da sociedade (*lifting de corporate veil*, ou seja, erguendo-se o véu da personalidade jurídica).⁴⁶

A teoria da desconsideração da personalidade jurídica, conforme Coelho⁴⁷, não contesta o princípio da autonomia patrimonial e garante o aperfeiçoamento da teoria da pessoa jurídica, coibindo o mau uso dos fundamentos. Na linha da previsão do art. 50, do Código Civil⁴⁸, Coelho resume o seguinte:

Pela teoria da desconsideração da personalidade jurídica, o juiz está autorizado a ignorar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica sempre que esta é manipulada na realização de fraudes. Os pressupostos escolhidos pelo Código Civil para a desconsideração da pessoa jurídica são o desvio de finalidade e a confusão patrimonial (CC, art. 50).⁴⁹

No âmbito do direito administrativo, especificamente, a teoria foi formalmente internalizada⁵⁰ com o advento da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei

⁴³ Ibid.

⁴⁴ GONÇALVES, op. cit., [n. p.].

⁴⁵ Nesse mesmo sentido, confira-se COELHO, op. cit., [n.p.]: “Para evitar a manipulação fraudulenta da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas, desenvolveu-se uma teoria que aperfeiçoa o instituto [do princípio da autonomia]: a da desconsideração da personalidade jurídica.”

⁴⁶ GONÇALVES, op. cit., [n. p.].

⁴⁷ COELHO, op. cit., [n.p.].

⁴⁸ Código Civil: “Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.”

⁴⁹ COELHO, op. cit., [n.p.].

⁵⁰ Nesse sentido, confira-se PESTANA, Marcio. **Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013** [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Manole, 2016, [n. p.]: “A Lei Anticorrupção [...] transporta para a esfera administrativa essa possibilidade, autorizando o aplicador da norma a que, no ambiente de um processo administrativo instalado e desenvolvido de acordo com o devido processo

Anticorrupção). A referida norma, que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos contra a administração pública, admite, em seu art. 14⁵¹, a desconsideração nos casos em que a personalidade for utilizada com abuso do direito para facilitar a prática dos ilícitos ali previstos.

O Tribunal de Contas da União, em fenômeno não muito recente, aplica a teoria em face de empresas que restem condenadas por irregularidades no âmbito de contratos firmados com a Administração Pública. A legalidade de tal sanção desperta questionamentos, haja vista que a atribuição de competência à Corte de Contas para tanto não possui previsão na Constituição Federal, na Lei Orgânica do TCU ou em seu Regimento Interno⁵².

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão proferida em 2003 nos autos do Recurso em Mandado de Segurança nº 15.166/BA⁵³, reconheceu a competência da Administração Pública de desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade empresária em acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. EXTENSÃO DE EFEITOS À SOCIEDADE COM O MESMO OBJETO SOCIAL, MESMOS SÓCIOS E MESMO ENDEREÇO. FRAUDE À LEI E ABUSO DE FORMA. **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA INDISPONIBILIDADE DOS INTERESSES PÚBLICOS.**

- A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da

legal, promova a desconsideração da personalidade jurídica de pessoa infratora, para fins de estender a responsabilização para os seus sócios com poderes de administração.”

⁵¹ Lei nº 12.846/2013: “Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.”

⁵² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. **Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília: TCU, ano 39, n. 1, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf.

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 15.166/BA. 2ª Turma. Recorrente: G E G Móveis Máquinas e Equipamentos Ltda. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Impetrado: Secretário de Administração do Estado da Bahia. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 7 ago. 2003, **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 8 set. 2003. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=419301&num_registro=200200942657&data=20030908&formato=PDF.

teoria da desconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova sociedade constituída.

- **A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular.**

- Recurso a que se nega provimento.⁵⁴ (grifou-se)

Antes deste reconhecimento, contudo, o TCU já adotava a teoria da desconsideração. Em 1997⁵⁵, o Ministro José Antônio Barreto de Macedo foi acompanhado pelos demais da Segunda Câmara no sentido de desconsiderar a personalidade jurídica da empresa investigada para que os sócios respondessem pessoalmente e em solidariedade perante o Tribunal.

A adoção da teoria passou a ter formato próprio na Corte de Contas. A título de exemplo, na ocasião do Acórdão nº 1.891/2010-TCU-Plenário⁵⁶, os Ministros consolidaram o entendimento de que, nos casos de abuso de direito, a desconsideração deveria ser decidida pelo colegiado competente pelo processo, devendo o Tribunal indicar expressamente quais seriam os sócios e administradores responsáveis pelo referido abuso.

As empresas atingidas pela aplicação da desconsideração, questionando a legalidade de tal feito, insurgem-se judicialmente contra os acórdãos do Tribunal de Contas. Utilizam-se de mandados de segurança com fulcro na competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os referidos remédios contra atos do Tribunal de Contas da União, prevista no art. 102, I, *d*, da Constituição Federal⁵⁷,

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 290/1997. 2ª Câmara. Requerente: Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Requeridos: A Nacional Construtora Ltda. e outros. Relator: Ministro José Antônio Barreto de Macedo. Brasília, DF, 06 nov. 1997. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 18 nov. 1997.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.891/2010. Plenário. Requerente: Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Requeridos: Alberto Nepomuceno e outros. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 04 ago. 2010. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 11 ago. 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=41094>.

⁵⁷ CRFB/88: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: (...)

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o **mandado de segurança e o habeas data contra atos** do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **do Tribunal de Contas da União**, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;” – grifou-se.

e do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, previsto no art. 5º, XXXV, também da Constituição⁵⁸.

2.1.1 Mandado de Segurança nº 32.494/DF⁵⁹ (Plenário)

O Mandado de Segurança nº 32.494/DF foi impetrado com pedido liminar pela empresa PNG Brasil Produtos Siderúrgicos S.A. e outras duas pessoas físicas em face do Acórdão nº 2.593/2013-TCU-Plenário⁶⁰. O referido acórdão determinou a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Dismaf Distribuidora de Manufaturados Ltda. para estender à impetrante a sanção administrativa de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração pelo período de cinco anos. Segundo a Corte de Contas, as empresas configurariam “uma só unidade intelectual” e vislumbrou-se a prática de abuso da personalidade jurídica porque a PNG Brasil teria sido constituída com a intenção de burlar a penalidade aplicada à Dismaf Distribuidora.

Na ocasião do julgamento do pedido de medida cautelar, o Ministro Celso de Mello, em análise superficial sobre a legalidade do ato coator, entendeu que o TCU, exercendo o controle de legalidade dos procedimentos licitatórios, possuiria atribuição para estender a sanção administrativa que impôs a outra pessoa ou entidade que praticou atos comprovadamente fraudulentos, sendo necessário reconhecer, “em cada situação que se apresente, a ocorrência dos pressupostos necessários à aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica”.

Ele supõe que enunciados como o art. 71 da Constituição Federal, que atribuem poderes explícitos à Corte de Contas, reconheçam, “ainda que por implicitude”, a possibilidade de adoção de medidas na intenção de conferir real

⁵⁸ CRFB/88: “Art. 5º 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, nos termos seguintes: (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494/DF. Impetrante: PNG Brasil Produtos Siderúrgicos S.A. e outros. Impetrados: Presidente do Tribunal de Contas da União e Relator do TC-000.723/2013-4. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 11 nov. 2013. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 13 nov. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=183954573&ext=.pdf>.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.593/2013. Plenário. Requerente: GF Consultoria em Informática Ltda. Requerido: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 25 set. 2013. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 04 out. 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=485060>.

efetividade às deliberações finais. Assenta, assim, que, apesar da ausência de autorização legal outorgando competência expressa ao TCU para promover o instituto, isso não violaria, aparentemente, o postulado da legalidade, pois poderia encontrar suporte na teoria dos poderes implícitos⁶¹ e no princípio da moralidade administrativa. Confira-se:

É importante acentuar que a aplicação do instituto da desconsideração (“*disregard doctrine*”), por parte do Tribunal de Contas da União, encontraria suporte legitimador não só na teoria dos poderes implícitos, mas, também, no princípio constitucional da moralidade administrativa, que representa um dos vetores que devem conformar e orientar a atividade da Administração Pública (CF, art. 37, “*caput*”), em ordem a inibir o emprego da fraude e a neutralizar a prática do abuso de direito, que se revelam comportamentos incompatíveis com a essência ética do Direito.⁶²

O Ministro chega a reconhecer que a atividade da Administração Pública é *ex lege*, o que significaria dizer “que o aparelho administrativo do Estado apenas poderá agir segundo o que dispuser a lei”. No entanto, pontua que tal concepção é criticada por diversos doutrinadores e ressalta que a atividade estatal “está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa”. Ele garante, ainda, que o princípio da moralidade deve reger a atuação do Poder Público e caracteriza uma pauta de valores éticos que fundamentam a ordem positiva do Estado.

Os argumentos por ele trazidos levariam, logicamente, à denegação do pleito cautelar. Contudo, Celso de Mello decidiu pela suspensão da eficácia do item do acórdão que determinou a desconsideração. Segundo ele, o fez por razões de prudência e pelo reconhecimento da plausibilidade jurídica da impetrante, haja vista que o STF ainda não se pronunciou sobre a validade da aplicação da teoria e que há doutrinadores renomados que entendem necessário ato jurisdicional para a legitimação da desconsideração. Veja-se:

Ocorre, no entanto, que razões de prudência e o reconhecimento da plausibilidade jurídica da pretensão deduzida pela parte impetrante impõem que se outorgue, na espécie, a pretendida tutela cautelar, seja porque esta Suprema Corte ainda não se pronunciou sobre a validade da aplicação da “*disregard doctrine*” no âmbito dos procedimentos administrativos, seja

⁶¹ Confira-se o conceito trazido por MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional** [livro eletrônico]. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, [n.p.]: “Para mitigar os rigores que a fixação taxativa das competências da União pode acarretar, nos EUA elaborou-se a doutrina dos poderes implícitos, que entende incluir-se na competência da União tudo o que seja necessário e útil para o cumprimento das competências enumeradas.”

⁶² *Ibid.*

porque há eminentes doutrinadores, apoiados na cláusula constitucional da reserva de jurisdição, que entendem imprescindível a existência de ato jurisdicional para legitimar a descon sideração da personalidade jurídica (o que tornaria inadmissível a utilização dessa técnica por órgãos e Tribunais administrativos), seja porque se mostra relevante examinar o tema da descon sideração expansiva da personalidade civil em face do princípio da intrascendência das sanções administrativas e das medidas restritivas de direitos, seja, ainda, porque assume significativa importância o debate em torno da possibilidade de utilização da “*disregard doctrine*”, pela própria Administração Pública, agindo “pro domo sua”, examinada essa específica questão na perspectiva do princípio da legalidade.

Sendo assim, em sede de estrita deliberação, e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão mandamental deduzida na presente causa, defiro o pedido de medida liminar, para suspender, cautelarmente, a eficácia do item 9.4 do Acórdão nº 2.593/2013 do Plenário do E. Tribunal de Contas da União.⁶³

A União interpôs agravo interno em face dessa decisão em dezembro de 2014. Em parecer apresentado em março deste mesmo ano, o Ministério Público Federal (MPF) se manifestou sobre o recurso e sobre o mérito do processo, opinando pela denegação da segurança por não reconhecer conduta imprópria da autoridade apontada coatora. Ainda em 2014, os autos foram conclusos ao relator.

Em 2018, com mais de quatro anos sem qualquer movimentação, a impetrante noticiou fato superveniente nos autos, consistente na invalidação da sanção imposta na origem, o que afetaria o ato coator objeto do processo. A União e o TCU foram intimados a se manifestar a respeito. Até o presente momento, não houve julgamento de mérito.

2.1.2 Mandado de Segurança nº 35.506/DF⁶⁴ (Plenário)

A empresa PPI - Projeto de Plantas Industriais Ltda. insurgiu-se em face do Acórdão nº 2.014/2017-TCU-Plenário⁶⁵, que determinou a decretação da descon sideração de sua personalidade jurídica e a indisponibilidade cautelar de ativos da empresa pelo período de um ano. Na oportunidade, os Ministros do TCU

⁶³ Ibid.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.506/DF. Impetrante: Projeto de Plantas Industriais Ltda. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 08 fev. 2018. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 fev. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313660648&ext=.pdf>.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.014/2017. Plenário. Responsáveis: PPI - Projeto de Plantas Industriais Ltda., UTC Engenharia S.A. e outros. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 13 set. 2017. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=600091>.

entenderam que havia fortes indícios de que os administradores da impetrante “esconderam-se sob o manto das empresas que administravam com vistas a maximizar os seus lucros”, reputando adequada a desconsideração.

O Ministro Marco Aurélio Mello deferiu a liminar pleiteada alguns dias depois da autuação do processo, suspendendo a eficácia do item do acórdão que continha as determinações citadas. Para fundamentar a decisão, o relator revisitou o consignado nos mandados de segurança nºs 34.357/DF e 34.392/DF, que foram impetrados pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. e pela Construtora OAS S.A. - Em Recuperação Judicial, respectivamente, em face do Acórdão nº 2.109/2016-TCU-Plenário⁶⁶, o qual determinou a indisponibilidade de bens das referidas empresas no valor estimado do que caracterizaria o prejuízo causado ao erário.

No trecho por ele citado, trata pontualmente sobre a possibilidade jurídica de o TCU determinar cautelar de indisponibilidade de bens em face de particular. Manifesta não reconhecer que órgão administrativo – como é o Tribunal de Contas – tenha poder dessa natureza, garantindo que a atribuição do poder de cautela possui limites que não abarcam o bloqueio de bens de particulares por ato próprio. Confira-se:

O cerne da questão reside na possibilidade jurídica, ou não, de o Tribunal de Contas da União impor cautelar de indisponibilidade de bens em desfavor de particular. Quanto ao tema, já me manifestei em outras ocasiões, tendo assentado não reconhecer a órgão administrativo, como é o Tribunal de Contas – auxiliar do Congresso Nacional, no controle da Administração Pública –, poder dessa natureza. Percebam: não se está a afirmar a ausência do poder geral de cautela do Tribunal de Contas, e, sim, que essa atribuição possui limites dentro dos quais não se encontra o de bloquear, por ato próprio, dotado de autoexecutoriedade, os bens de particulares contratantes com a Administração Pública.⁶⁷

Ainda no excerto, ao analisar sob o ângulo do risco, reconhece a ocorrência do perigo de demora reverso, pois a situação poderia levar as construtoras à morte civil e afirma que a eficácia dos processos de controle conduzidos pela Corte de Contas e o ressarcimento de eventuais danos ao erário dependem da permanência da atividade de tais empresas.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.109/2016. Plenário. Responsáveis: Construtora OAS S.A., Construtora Norberto Odebrecht S.A. e outros. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 17 ago. 2016. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 30 ago. 2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=566580>.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.357/DF. Impetrante: Construtora Norberto Odebrecht S.A. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 31 ago. 2016. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 02 set. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310219026&ext=.pdf>.

Ao final, conclui que esse mesmo raciocínio utilizado para afastar a indisponibilidade de bens deve se direcionar à decretação da desconsideração da personalidade jurídica, reconhecendo a ausência de pronunciamento do Supremo que defina a viabilidade de tal medida, que não possui respaldo normativo expresso. Observe-se:

O mesmo raciocínio direciona, em campo precário e efêmero, à suspensão da desconsideração da personalidade jurídica, ante a ausência de pronunciamento colegiado do Supremo definindo a viabilidade da medida em âmbito administrativo, sem respaldo normativo expresso e sem abertura de contraditório prévio.⁶⁸

A União agravou a decisão defendendo a integral legalidade do ato da Corte de Contas em abril de 2018. O Ministério Público Federal, em junho de 2018, entendeu outra vez pela denegação da ordem, desta vez indicando também a aplicação lógica do art. 14 da Lei , que prevê a desconsideração da personalidade jurídica nos casos de abuso do direito de licitar ou de confusão patrimonial.

O processo foi afetado ao plenário em agosto de 2018 e pautado para julgamento por videoconferência em junho de 2020. Na ocasião, o Ministro Marco Aurélio proferiu seu voto nos termos da decisão liminar, no sentido de conceder a ordem para afastar a determinação de indisponibilidade de bens e de desconsideração da personalidade jurídica da empresa impetrante, e assentou prejuízo do agravo protocolado pela União. O Ministro Roberto Barroso afirmou suspeição. Devido ao adiantado da hora, os Ministros optaram por encerrar a sessão e retomar a discussão posteriormente.

Em julho, o processo foi novamente incluído na pauta para julgamento virtual, que se iniciou em agosto. Os Ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski chegaram a apresentar minutas de votos divergindo do relator pela denegação da ordem.

Na minuta de voto apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, este entende que o ato impugnado estaria inserido no campo das atribuições constitucionais de controle externo exercido pelo TCU, destacando que o Supremo garante à Corte de Contas um poder geral de cautela que se pauta em prerrogativa institucional decorrente dos poderes explícitos, visando adequado funcionamento e alcance das finalidades. Verifica, ainda, que atingir o patrimônio das pessoas físicas que integram quadros

⁶⁸ Ibid.

societários das empresas não se revelaria como aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, mas sim da teoria do *ultra vires*, responsabilizando diretamente o responsável pelo ato ilícito – a pessoa física.

Já na minuta do Ministro Edson Fachin, este verifica que a Suprema Corte já compreendeu que a Constituição Federal não explicita todas as competências do Tribunal de Contas, havendo, portanto, muitas atribuições implícitas e necessárias ao cumprimento da finalidade constitucional a ele atribuída. Destaca a impossibilidade de que a inexistência de legislação específica possa negar ao TCU que determine a medida a fim de proteger o patrimônio público diante do cometimento de fraude. Por fim, cita o art. 14, da Lei nº 12.846/2013, como uma internalização no ordenamento jurídico da possibilidade de reconhecimento administrativo para a desconsideração.

O Ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, trouxe em sua minuta o entendimento de que não haveria razão para que a teoria da desconsideração não pudesse ser aplicada ao direito administrativo, pela sua finalidade de reprimir abusos e fraudes pelo uso inadequado da pessoa jurídica. Assenta que a determinação cautelar da desconsideração poderia ser utilizada com vistas ao resultado útil do processo, mas a decisão definitiva em relação ao destino dos bens deve caber a um magistrado togado. Por fim, não verifica qualquer vício, formal ou material, ao ato impugnado quanto à desconsideração.

O Ministro Dias Toffoli acompanhou a divergência do Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Alexandre de Moraes pediu destaque. Assim, o pleito foi retirado do julgamento virtual e aguarda-se nova inclusão em pauta para julgamento por videoconferência.

2.1.3 Mandado de Segurança nº 35.920/DF⁶⁹ (1ª Turma)

Na hipótese do Mandado de Segurança nº 35.920/DF, a empresa UTC Engenharia S.A. - Em Recuperação Judicial se opôs diante do Acórdão nº 880/2018-TCU-Plenário⁷⁰, que desproveu os embargos de declaração opostos em face do

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.920/DF. Impetrante: UTC Engenharia S.A. - Em Recuperação Judicial. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 28 set. 2018. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 02 out. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338760465&ext=.pdf>.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 880/2018. Plenário. Recorrentes: UTC Participações S.A. e outro. Recorrido: Petróleo Brasileiro S.A. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 25 abr. 2018. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 9 mai. 2018. Disponível em:

Acórdão nº 2.014/2017-TCU-Plenário. Este último acórdão, que também foi objeto do Mandado de Segurança nº 35.506/DF (*vide* item 2.1.2), determinou a desconsideração da personalidade jurídica da impetrante e de mais quatro empresas.

Ao analisar e deferir o pedido de medida cautelar pleiteado, o Ministro Marco Aurélio fez menção e revisitou os argumentos utilizados no Mandado de Segurança nº 35.506/DF, justamente por possuírem o mesmo ato coator. Lembrou que, naquele processo, deferiu a tutela “assentando a inexistência de respaldo normativo expresso para a providência, não havendo o Supremo ainda se pronunciado sobre a respectiva viabilidade no âmbito administrativo, particularmente sem contraditório prévio”.

No deslinde de seu posicionamento, Marco Aurélio novamente dá enfoque ao princípio da legalidade estrita como garantia dos cidadãos brasileiros, não sendo adequada a aplicação analógica do art. 14, da Lei nº 12.846/2013. Com relação à teoria dos poderes implícitos, assenta que a Constituição Federal estabelece atribuições para assegurar o equilíbrio entre os órgãos públicos e afastar a concentração de poder, motivo que levaria interpretações que o ampliem a serem vistas com reservas. Veja-se:

Prevalece, como garantia dos cidadãos em relação ao Estado, o princípio da legalidade estrita, segundo o qual a Administração Pública pode agir apenas quando expressamente autorizada por lei. Revela-se impróprio, como forma de justificar atribuição não legalmente prevista, articular com a aplicação analógica de outras normas – por exemplo, o artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 – ou com cláusulas gerais, tais como a proteção à moralidade e a supremacia do interesse público. Quanto à denominada teoria dos poderes implícitos, reitero o que fiz ver ao examinar o caso relacionado à legitimidade do Ministério Público para investigar condutas criminosas [...]. A Constituição Federal, ao estabelecer atribuições, visa assegurar o equilíbrio entre os órgãos públicos, surgindo prejudicial ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito a concentração de poder, razão pela qual interpretações que o ampliem devem ser vistas com reservas. Os artigos 70 e 71 da Lei Maior, a versarem o Tribunal de Contas da União, mostram-se claros, não se verificando vácuo normativo a permitir o recurso à referida teoria.⁷¹

A União, assim como nos outros feitos já mencionados, interpôs agravo interno em face da decisão cautelar. O Ministério Público Federal também manteve seu posicionamento, opinando pela denegação da ordem e pelo provimento do recurso da União, por entender que a aplicação da teoria da desconsideração seria decorrente

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=621033>.

⁷¹ *Ibid.*

de capacidade implícita do TCU a sua própria competência fiscalizatória e de proteção ao erário.

Os autos foram conclusos ao relator em abril deste ano. Até o presente momento, também não houve julgamento de mérito.

2.2 A (IM)PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

A prescrição, segundo Justen Filho⁷², “consiste na perda do direito de ação (destinado a tutelar determinada pretensão), em virtude da ausência de seu exercício no prazo previsto”. Ele leciona que a prescrição do direito de ação relativamente à Administração Pública não seria viável no âmbito de processos administrativos, mas o é nas hipóteses em que a composição depender de tutela jurisdicional⁷³, como no caso das ações de ressarcimento ao erário.

O art. 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”. Anteriormente, Bandeira de Mello⁷⁴ lecionava que a segunda parte do referido dispositivo previa exceção que acarretava na imprescritibilidade das “ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário”.

A partir da 26ª edição de sua obra, contudo, Bandeira de Mello aderiu novo entendimento, asseverando que o posicionamento anterior era aderido com desconforto, mas sem outra escolha ante o teor do dispositivo constitucional. Segundo ele, o convencimento veio de argumento exposto pelo professor Emerson Gabardo no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009. Confira-se:

Até a 26ª edição desse curso admitimos que, por força do §5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. [...] Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor defasado da linguagem constitucional.

⁷² JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1252.

⁷³ Ibid, p. 1254.

⁷⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1048 apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2016, p. 1264.

Já não mais aderimos a tal desabrida intelecção. Convencemo-nos de sua erronia ao ouvir a exposição feita no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009, pelo jovem e brilhante professor Emerson Gabardo, o qual aportou um argumento, ao nosso ver irrespondível, em desfavor da imprescritibilidade, a saber: o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo. De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.⁷⁵

Bandeira de Mello⁷⁶ pontua, ainda, que a ressalva disposta na segunda parte do art. 37, § 5º, apenas traduz a intenção do Constituinte de separar os prazos do ilícito propriamente dito (penal ou administrativo) dos prazos das ações de responsabilidade, e não garantir a imprescritibilidade destas últimas. Nesse sentido, Justen Filho⁷⁷ preleciona que a imprescritibilidade de fato não pode ser adotada, “sob pena de gerar efeitos incompatíveis com a própria Constituição, que prestigia a segurança jurídica”. Para ele, não seria viável que o Estado mantivesse o direito de ação de “modo eterno”.

Antonio Roberto Winter de Carvalho⁷⁸, também na linha doutrinária da prescritibilidade, dá outro entendimento à ressalva do dispositivo, indicando que esta “se refere ao direito de regresso reservado ao Estado para se dirigir contra o agente, que no uso de sua função pública gerou prejuízos reclamados por terceiros”. Ou seja, a disposição buscaria garantir ao Estado, independentemente do transcurso do tempo em debate judicial, a possibilidade de regresso (previsto na segunda parte do § 6º, ainda do art. 37) contra o agente público que agiu com dolo ou culpa ao desempenhar suas funções.

Contudo, em sentido contrário, Carvalho Filho leciona que o texto constitucional leva ao entendimento de que, no caso de ilícitos provenientes de agentes do Poder Público, são admitidas ações prescritíveis e imprescritíveis – como nos casos de ressarcimento ao erário. Portanto, em se tratando de pretensão

⁷⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 1092-1093.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1264.

⁷⁸ CARVALHO, Antonio Roberto Winter de. Reflexões acerca da prescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário previstas no art. 37, §5º da Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 253, p. 31-48, 2010.

indenizatória do Estado, a Constituição asseguraria a imprescritibilidade da ação. Confira-se o trecho elucidativo:

Segundo dispõe o art. 37, § 5º, da CF, cabe à lei fixar os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, que provoquem prejuízos ao erário, ressalvando, contudo, “as respectivas ações de ressarcimento”. Pelo texto constitucional, pode concluir-se que a Carta, no caso de ilícitos oriundos de agentes do Poder Público, admitiu ações prescritíveis e ações imprescritíveis, referindo-se, em relação a estas, ao ressarcimento de prejuízos. Desse modo, em se tratando de efeitos administrativos e penais, advindos da conduta ilícita, haverá prescritibilidade, na forma estabelecida na lei. Para os primeiros, a lei será federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso; para os últimos, a lei será privativamente federal (art. 22, I, CF).

Consequentemente, no que concerne à pretensão ressarcitória (ou indenizatória) do Estado, a Constituição assegura a imprescritibilidade da ação. Assim, não há período máximo (vale dizer: prazo prescricional) para que o Poder Público possa propor a ação de indenização em face de seu agente, com o fito de garantir o ressarcimento pelos prejuízos que o mesmo lhe causou. Diante da garantia constitucional, “o direito do Estado é permanente para reaver o que lhe for ilicitamente subtraído”, como já consignou notável constitucionalista.⁷⁹

Carvalho Filho⁸⁰ salienta que a redação do dispositivo constitucional é defeituosa, mas que o Constituinte possuía a *ratio* de proteger o erário, deixando clara sua intenção de “tratar de modo diferenciado a pretensão ressarcitória quando houvesse dano ao erário, qualificando-a como imprescritível”. Corroborando com tal posicionamento, José Afonso da Silva⁸¹ assenta que o princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos possui uma exceção e, por isso, “[n]em tudo prescreverá” – isto é, a apuração e a punição do ilícito prescreverão, mas não o direito da Administração Pública ao ressarcimento do prejuízo causado.

O entendimento adotado no âmbito do próprio TCU foi anteriormente consignado pela Súmula 282⁸², que dispõe que “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Na

⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, [n. p.].

⁸⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado e patrimônio público. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 10, n. 36, p. 81-91, jan./mar. 2012.

⁸¹ SILVA, op. cit, p. 682.

⁸² BRASIL. Tribunal de Contas de União. Súmula nº 282. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, DF, 15 ago. 2012. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 20 ago. 2012.

data de sua aprovação, em 2012, a Súmula contou com 10 precedentes⁸³, todos eles citando e interpretando o art. 37, § 5º como previsão da imprescritibilidade.

A natureza jurídica que os referidos acórdãos da Corte de Contas possuem também fomenta a discussão em torno da temática. De acordo com o art. 71, § 3º, da Constituição Federal, e com os arts. 19, 23, III, *b*, e 24, todos da Lei Orgânica do TCU, as decisões que identifiquem contas irregulares e cominem multa ou imputem débito se constituirão como títulos executivos, mas não especificam se estes seriam judiciais ou extrajudiciais. A despeito de entendimento doutrinário diverso, entende-se que as decisões condenatórias são título executivos extrajudiciais, haja vista que a Corte de Contas não pertence ao Judiciário⁸⁴.

Assim como a doutrina diverge, também o Judiciário proferiu diversas decisões conflitantes sobre a questão. Algumas vezes, conforme analisa-se a seguir, o tema chegou em debate no Supremo Tribunal tratando de execuções fundadas em acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União que determinaram sanções pecuniárias de multa ou imputação de débito aos responsáveis.

2.2.1 Mandado de Segurança nº 26.210/DF⁸⁵ (Plenário)

O Mandado de Segurança nº 26.210/DF foi impetrado por pessoa física em face do Acórdão nº 2.967/2005-TCU-Primeira Câmara⁸⁶, que condenou-a ao pagamento de quase 180 (cento e oitenta) mil reais a título de devolução de valores advindos do descumprimento da obrigação de retornar ao Brasil após o término de concessão de bolsa de estudos junto ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) no exterior.

⁸³ Os acórdãos citados como precedentes da Súmula 282/TCU foram os seguintes: Acórdão nº 276/2010-TCU-Plenário, Acórdão nº 966/2010-TCU-Primeira Câmara; Acórdão nº 735/2010-TCU-Primeira Câmara, Acórdão nº 1236/2010-TCU-Segunda Câmara, Acórdão nº 349/2010-TCU-Segunda Câmara, Acórdão nº 2670/2009-TCU-Plenário, Acórdão nº 1185/2009-TCU-Plenário, Acórdão nº 4409/2009-TCU-Primeira Câmara, Acórdão nº 6550/2009-TCU-Segunda Câmara, Acórdão nº 2709/2008-TCU-Plenário.

⁸⁴ NASCIMENTO, Rodrigo Melo de. A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**. Brasília, DF, v. 125, p. 85-101, set./dez. 2012.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.210/DF. Plenário. Impetrante: Tânia Costa Tribe. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 04 set. 2008. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 10 out. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.967/2005. Primeira Câmara. Responsável: Tânia Costa Tribe. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 29 nov. 2005. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 07 dez. 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20051216/TC-003-705-2005-0.doc>.

Em outubro de 2006, o Ministro Ricardo Lewandowski indeferiu o pedido de medida cautelar pleiteado. O Ministério Público Federal apresentou parecer opinando pela denegação da segurança em setembro de 2007 e o processo foi incluído na pauta de julgamentos um ano depois, em setembro de 2008.

Na ocasião do julgamento de mérito, os Ministros acordaram por denegar a segurança pleiteada (ficando vencido o Ministro Marco Aurélio), mas alguns deles divergiram do argumento trazido pela impetrante a respeito da prescrição da pretensão indenizatória da Corte de Contas.

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski, em seu voto, salientou que o argumento pela ocorrência da prescrição não merecia prosperar, trazendo a segunda parte do art. 37, § 5º, da Constituição em grifo. Segundo ele, a tomada de contas especial – tipo de processo em que foi proferido o acórdão objeto do mandado de segurança – é um processo administrativo que busca identificar responsáveis por prejuízos causados ao erário, sendo aplicável, portanto, a referida parte do dispositivo constitucional.

O Ministro Carlos Ayres Britto acompanhou integralmente o relator, reiterando que, “em se tratando de ressarcimento, as respectivas ações são imprescritíveis”.

O Ministro Marco Aurélio, em sentido contrário, entendeu pela ocorrência da prescrição da possível ação, considerando que os pronunciamentos do Tribunal de Contas nesse sentido – qual seja, de reconhecer débito – possuem natureza de título executivo extrajudicial apenas pelo período de cinco anos. Ele pontua que o Constituinte foi explícito quanto à ausência de prescrição em determinados casos, mas não em relação às ações de ressarcimento; e que não poderia conceber que a intenção teria sido viabilizar uma ação exercitável a qualquer momento. Assim, levando em consideração o transcurso do tempo, votou pela concessão da ordem.

O Ministro Cezar Peluso concordou com as ponderações do relator, mas apresentou ressalva quanto à questão da imprescritibilidade. Para ele, a regra do § 5º traria uma exceção à previsão de prescrição de ilícitos. Isto significaria dizer que as ações relativas a crimes seriam prescritíveis, mas as respectivas ações de ressarcimento de tais crimes (ou seja, que possuiriam a intenção de reparar prejuízos advindos de crime danoso ao Estado) não prescreveriam. Apesar de tais apontamentos, acompanhou o relator pela denegação da segurança, por entender que não pareceu configurado caso típico de prescrição em razão das dúvidas a respeito da data de nascimento da pretensão do Estado.

Os demais Ministros presentes, quais sejam, Celso de Mello, Ellen Grace, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Menezes Direito apenas acompanharam o relator sem ressalvas, vencendo o entendimento pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário.

2.2.2 Recurso Extraordinário nº 636.886/AL⁸⁷ (Plenário)

Tratou-se de recurso interposto pela União Federal em face de acórdão proferido em ação de execução de decisão do Tribunal de Contas. O Tribunal Federal da 5ª Região havia mantido a sentença que reconheceu a prescrição da pretensão ressarcitória do erário e extinguiu o processo.

O processo chegou a ser devolvido à origem pelo STF em face do reconhecimento de repercussão geral da matéria no Recurso Extraordinário nº 669.069/MG⁸⁸, Tema 666, que assentou que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Em 2016, contudo, o Vice-Presidente do Tribunal *a quo* remeteu o processo ao Supremo novamente, entendendo que a matéria que trata o paradigma da repercussão geral seria diferente da do presente caso.

No presente caso, a repercussão geral foi reconhecida, sob Tema 899, em sessão do Plenário Virtual, na qual os Ministros entenderam que a tese firmada no citado Tema 666 realmente não seria capaz de solucionar a controvérsia, uma vez que a pretensão de ressarcimento se fundava em acórdão do TCU, e não em ilícito civil.

A Corte de Contas foi admitida como *amicus curiae* no feito e o Ministro Alexandre de Moraes, relator, determinou a suspensão de todas as demandas que versassem sobre questão igual em todo o território nacional.

Na sessão de julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes começou mencionando o posicionamento já firmado no Supremo sobre a temática da (im)prescritibilidade. Citou o já mencionado Tema 666 e o Tema 897, firmado no

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.886/AL. Plenário. Recorrente: União. Recorrido: Vanda Maria Menezes Barbosa. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 abr. 2020. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546769&ext=.pdf>.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 669.069/MG. Plenário. Recorrente: União. Recorrido: Viação Três Corações Ltda. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 03 fev. 2016. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 07 mar. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309316367&ext=.pdf>.

Recurso Extraordinário nº 852.475/SP⁸⁹, que prevê que “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

O Ministro Relator sugere que o Tema 897 traz excepcional hipótese de imprescritibilidade, que exige dois requisitos: a prática de ato de improbidade tipificado⁹⁰ e a presença do elemento subjetivo dolo. Em outras palavras, resume que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de prática de ato ímprobo doloso e tipificado, e salienta que as razões que levaram a maioria da Suprema Corte a esse entendimento não estão presentes nos casos de acórdãos do TCU que imputem débito ou multa. Isto porque o Tribunal de Contas não analisa a existência de ato de improbidade administrativa doloso e não há decisão judicial que caracterize a existência do mesmo.

Ele pontua, ainda, que a Corte de Contas não exerce atividade jurisdicional, e o termo “julgar” trazido no art. 71, da Constituição, deve ser utilizado no sentido de “examinar” e “analisar” as contas. Em seu entendimento, tais exames e análises não possuiriam as mesmas garantias do devido processo legal, com suficiente observância à ampla defesa e ao contraditório.

No procedimento adotado pelo TCU, segundo ele, não haveria análise ou imputação de existência de ato de improbidade, nem possibilidade de defesa do fiscalizado com as garantias devidas. Sugere, por fim, que caso surjam elementos de atuação consciente e dolosa na conduta investigada, está aberta a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade, nas quais os acusados terão plenas oportunidades de defesa e a condenação ao ressarcimento será imprescritível. Assim, concluiu por negar provimento ao recurso, mantendo-se a extinção do processo e a fixação da tese pela prescritibilidade.

Os Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Roberto Barroso acompanharam o relator com ressalvas. O Ministro Edson Fachin salientou que nos julgamentos dos Temas 666 e 897 consignou pela imprescritibilidades das ações, mas que o caso ora

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475/SP. Plenário. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 08 ago. 2018. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339769948&ext=.pdf>.

⁹⁰ A tipificação consta da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que “[d]ispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.”

em análise possuía distinção relevante: as ações seriam provenientes de títulos do Tribunal de Contas e, por isso, não havia título judicial para embasar a ação.

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, analisou o percurso traçado pelo art. 37, § 5º na Assembleia Nacional Constituinte, salientando sempre que a prescritebilidade seria a regra, pois os casos não prescriteveis foram expressamente elencados na Constituição Federal, com técnica legislativa que não deixaram dúvidas.

Ele cita, ainda, que o próprio Tribunal de Contas da União sedimentou a adoção do prazo decenal para instauração de tomada de contas especial, o que defluiria o reconhecimento administrativo de que o transcurso de dez anos impediria o prosseguimento das medidas cabíveis que gerariam a cobrança de ressarcimento. Finalizou defendendo que a modulação de efeitos seria necessária no caso deste julgamento, haja vista a notável mudança de entendimento do Supremo, que antes adotava posição diametralmente oposta.

O Ministro Roberto Barroso apenas registrou o seu não comprometimento com a questão do termo inicial do prazo prescricional na ocasião deste julgamento, por entender que ainda seria necessário refletir sobre hipóteses que não tinham necessidade de serem definidas naquele momento.

Os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux e Rosa Weber acompanharam o relator sem ressalvas, estando ausente o Ministro Celso de Mello. Por unanimidade, portanto, o Supremo fixou o Tema 899 no seguinte sentido: “É prescritevel a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

3 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS À LUZ DOS JULGAMENTOS SELECIONADOS

Sucintamente, no primeiro tópico do capítulo anterior, ao visitar alguns dos processos e julgamentos que versam sobre a matéria da desconsideração da personalidade jurídica, constatou-se que o entendimento do Supremo a respeito da possibilidade da aplicação por parte da Corte de Contas ainda não se consolidou. A discussão perdura há anos sem qualquer fixação de tese até o presente momento.

No segundo tópico, acompanhou-se salientada mudança de entendimento da Suprema Corte, que chegou a proferir decisões pela imprescritebilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de acórdãos do TCU alguns anos antes de fixar tese em sentido totalmente oposto, isto é, pela prescritebilidade.

Diante das pontuações feitas pelos Ministros, percebe-se a tendência pelo reconhecimento de que a Corte de Contas de fato não possui jurisdição tal como definida pela Teoria Geral do Processo⁹¹. Por diversas vezes, os Ministros debatem sobre a extensão da função jurisdicional e a natureza jurídica das decisões do TCU, além de salientarem que o processo administrativo que tramita perante o Tribunal não possui a mesma profundidade de ampla defesa e contraditório que o Poder Judiciário, defendendo a instauração de ação jurisdicional para análise de atos tipificados, por exemplo.

Contudo, a despeito de tais apontamentos, tem-se a percepção de que a Suprema Corte possui certo receio em delimitar e determinar expressamente qual seria o seu posicionamento a respeito dos limites das decisões e do poder punitivo do Tribunal de Contas no exercício da sua competência de “julgar”, prevista no art. 71, II, da Constituição. Percebe-se isso não só pela morosidade dos julgamentos de mérito, que acabam até por perder o objeto devido ao transcurso do tempo, mas também pela forma como evitam fomentar um entendimento geral e amplo sobre as teses construídas nas fundamentações.

Essa situação gera cenário de forte e preocupante insegurança jurídica aos investigados, que lidam há anos com a indefinição dos limites do poder sancionador da Corte de Contas. Os particulares e as entidades se veem sujeitos a sanções muitas vezes gravosas, sendo que não há qualquer delineamento sobre se estas realmente se inserem no âmbito de competência do TCU.

Diante disso, entende-se que seria necessário que o Judiciário atuasse de maneira mais firme, de forma a estabelecer com maior rigidez os limites do poder punitivo do TCU, firmando, de maneira clara, quais seriam os institutos sancionatórios que este poderia dispor para investigar particulares e entidades, sendo certo que o controle exercido pelo Tribunal deva ter parâmetros e limites determinados, visando sempre a eficiência e a transparência necessárias ao seu papel.

⁹¹ Segundo DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**, vol. 1. 21ª ed. rev. atual. ampl. Salvador: Jus Podivum, 2019, p. 189-205, a jurisdição é “a função atribuída a terceiro imparcial (a) de realizar o Direito de modo imperativo (b) e criativo (reconstrutivo) (c), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas (d) concretamente deduzidas (e), em decisão insuscetível de controle externo (f) e com aptidão para tornar-se indiscutível (g).” Contudo, a respeito dos tribunais administrativos, salienta que as decisões de conflito tomadas por estes são “exemplo de equivalente jurisdicional, pois, embora se trate de solução por heterocomposição dada por um sujeito imparcial diante de uma situação concreta, **faltam-lhe os atributos da aptidão para a coisa julgada material e da insuscetibilidade de controle externo, indefectíveis da atividade jurisdicional**” (grifou-se).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito administrativo sancionador contou com grande evolução e crescimento após o advento da Constituição Federal de 1988. Isso especialmente no que tange o exercício do controle externo, que tem por objeto a identificação e prevenção de defeitos, aperfeiçoando a atividade administrativa.

As atribuições do controle externo são de competência do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Este último possui auxílio do Tribunal de Contas da União, que, como consequência das atribuições do referido controle, no âmbito do direito administrativo sancionador, exerce o seu poder punitivo com fulcro principalmente nas disposições dos incisos do art. 71, da Constituição Federal.

O texto do mencionado dispositivo provoca diversas discussões no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que este é o órgão competente para julgar os mandados de segurança impetrados contra atos da Corte de Contas. A intenção, ao analisar os julgados da Suprema Corte trazidos, foi buscar o entendimento desta a respeito do poder sancionador do Tribunal de Contas e quais seriam os seus limites quando interpretados em face da Constituição Federal.

Inicialmente, a hipótese era a de que o Supremo costumava aproximar o poder punitivo da Corte de Contas da jurisdição comum, haja vista a abertura permitida ao órgão controlador de aplicar institutos sancionadores próprios do Judiciário. Ao analisar os julgados, concluiu-se que o Supremo possui certa tendência em afastar o exercício do controle externo do Tribunal de Contas da jurisdição comum, estabelecendo diversas diferenças e, por vezes, reconhecendo o caráter estritamente administrativo de seus processos e decisões.

Contudo, mesmo diante dos muitos argumentos trazidos pelos Ministros nos votos proferidos até então, chamou-se atenção para a permanência da falta de consolidação de um entendimento claro e expresso a respeito dos limites do exercício do poder punitivo da Corte de Contas no que diz respeito à aplicação de instrumentos sancionatórios no deslinde das investigações. Essa realidade possui característica problemática principalmente diante da confirmação pelo próprio Supremo da atividade *ex lege* que a Administração Pública exerce e pelo alarmante cenário de insegurança jurídica que gera aos investigados.

Por fim, entendeu-se pela necessidade de atuação mais firme do Poder Judiciário ao analisar a competência do TCU no exercício do poder punitivo, por considerar ser prudente a delimitação de quais institutos sancionatórios a Corte de Contas poderia dispor no julgamento de seus processos, de modo a afastar quaisquer questionamentos que se oponham ao exercício do poder punitivo do Tribunal. Assim, será possível otimizar o papel fundamental que o TCU possui diante da Administração do país e os particulares e entidades fiscalizados receberão tratamento isonômico e acertado, sem qualquer indefinição, visto que é dever da Corte de Contas julgá-las sempre em observância às fronteiras constitucionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 5 out. 1988, Seção 1, p. 1. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/15636884>.

_____. Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 17 jul. 1992, Seção 1, p. 9449. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/550319/publicacao/15715220>.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 11 jan. 2002, Seção 1, p. 1. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/552282/publicacao/15676634>.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 01 ago. 2013, Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/591294/publicacao/15614778>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 15.166/BA. 2ª Turma. Recorrente: G E G Móveis Máquinas e Equipamentos Ltda. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Impetrado: Secretário de Administração do Estado da Bahia. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 7 ago. 2003, **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 08 set. 2003. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&s equencial=419301&num_registro=200200942657&data=20030908&formato=PDF.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.210/DF. Plenário. Impetrante: Taina Costa Tribe. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 04 set. 2008. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 10 out. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.357/DF. Impetrante: Construtora Norberto Odebrecht S.A. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 31 ago. 2016. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 02 set. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310219026&ext=.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494/DF. Impetrante: PNG Brasil Produtos Siderúrgicos S.A. e outros. Impetrados: Presidente do Tribunal de Contas da União e Relator do TC-000.723/2013-4. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 11 nov. 2013. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 13 nov. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=183954573&ext=.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.506/DF. Impetrante: Projeto de Plantas Industriais Ltda. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 08 fev. 2018. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 fev. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313660648&ext=.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.920/DF. Impetrante: UTC Engenharia S.A. - Em Recuperação Judicial. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 28 set. 2018. **Diário [de] Justiça Eletrônico**. Brasília, 02 out. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338760465&ext=.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.886/AL. Plenário. Recorrente: União. Recorrido: Vanda Maria Menezes Barbosa. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 abr. 2020. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546769&ext=.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 669.069/MG. Plenário. Recorrente: União. Recorrido: Viação Três Corações Ltda. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 03 fev. 2016. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 07 mar. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309316367&ext=.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475/SP. Plenário. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 08 ago. 2018. **Diário [de] Justiça Eletrônico**, Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339769948&ext=.pdf>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 880/2018. Plenário. Recorrentes: UTC Participações S.A. e outro. Recorrido: Petróleo Brasileiro S.A. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 25 abr. 2018. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 9 mai. 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=621033>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.967/2005. Primeira Câmara. Responsável: Tânia Costa Tribe. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 29 nov. 2005. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 07 dez. 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20051216/TC-003-705-2005-0.doc>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.891/2010. Plenário. Requerente: Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Requeridos: Alberto Nepomuceno e outros. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 04 ago. 2010. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 11 ago. 2010. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=41094>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.593/2013. Plenário. Requerente: GF Consultoria em Informática Ltda. Requerido: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 25 set. 2013. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 04 out. 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=485060>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.109/2016. Plenário. Responsáveis: Construtora Norberto Odebrecht S.A. e outros. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 17 ago. 2016. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 30 ago. 2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=566580>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.014/2017. Plenário. Responsáveis: PPI - Projeto de Plantas Industriais Ltda., UTC Engenharia S.A. e outros. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 13 set. 2017. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=600091>.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 290/1997. 2ª Câmara. Requerente: Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Requeridos: A Nacional Construtora Ltda. e outros. Relator: Ministro José Antônio Barreto de Macedo. Brasília, DF, 06 nov. 1997. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 18 nov. 1997.

_____. Tribunal de Contas de União. Súmula nº 282. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, DF, 15 ago. 2012. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 20 ago. 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Bahia, v. I, nº 9, dez. 2001.

CARVALHO, Antonio Roberto Winter de. Reflexões acerca da prescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário previstas no art. 37, §5º da Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 253, p. 31-48, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado e patrimônio público. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 10, n. 36, p. 81-91, jan./mar. 2012.

_____. **Manual de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 31ª ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil** [livro eletrônico], v. 1, Parte Geral. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli; PEREIRA, Bresser. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 104-106 apud GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 109, p. 773-793, dez. 2014.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**, vol. 1. 21ª ed. rev. atual. ampl. Salvador: Jus Podivum, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro** [livro eletrônico], v. 1, Parte Geral. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1048 apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2016, p. 1264.

MAMEDE, Gladston. **Direito Empresarial Brasileiro: direito societário**, v. 2. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez., 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional** [livro eletrônico]. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo de. A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 125, p. 85-101, set./dez. 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

PESTANA, Marcio. **Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013** [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Manole, 2016.

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas**. 2019. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. **Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília: TCU, ano 39, n. 1, 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTC_U_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf.