

RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO: A PRESCRIÇÃO E A DESMISTIFICAÇÃO DO “DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO”



Licurgo Mourão

Pós-doutorando pela Universidade de São Paulo (USP); Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP); Professor, Escritor e Palestrante, Certified Compliance & Ethics Professional International – CCEP-I pela SCCE (USA), Conselheiro substituto do TCE-MG. Realizou extensões na Hong Kong University, HKU; na California Western School of Law; na Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne; na The George Washington University; na Fundação Dom Cabral; na Universidad del Museo Social Argentino. Mestre em Direito Econômico (UFPB), pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental (UFPE).

Ariane Shermam

Doutoranda em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito e Administração Pública pela UFMG. Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Advogada.

Mariana Bueno

Mestra em Direito e Administração Pública pela UFMG. Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Advogada e professora.

Sejam as leis claras, uniformes e precisas, porque interpretá-las, quase sempre, é o mesmo que corrompê-las.

(Voltaire)

Sumário: 1 Introdução; 2 A discussão acerca da incidência da prescrição do ressarcimento do dano ao erário aos processos de controle externo; 3 O Tema 899 e os impactos nas decisões das cortes de contas; 4 A prescrição e a desmistificação do Direito Administrativo “do medo”; 5 Considerações finais; Referências

Resumo: o presente artigo busca examinar a celeuma acerca da prescrição do ressarcimento do dano ao erário, sobretudo diante do enunciado do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual são prescritíveis as pretensões ao ressarcimento fundadas em decisões dos tribunais de contas. Foi realizada pesquisa na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores, além de estudo das decisões do Tribunal de Contas da União e tribunais de contas estaduais e municipais. Ressaltou-se a natureza específica dos processos de controle externo e ainda a relevância da busca do ressarcimento dos danos empreendidos ao erário para efetivação dos direitos e garantias fundamentais dos administrados. Concluiu-se que não houve manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre a prescrição dos processos que objetivam o ressarcimento enquanto tramitam perante os tribunais de contas, considerando-se descabido o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória a partir da interpretação extensiva do regime jurídico aplicável à prescrição da pretensão punitiva.

Abstract: This article intends to address the issue of the applicability of the statute of limitations on reimbursement for damage to the treasury, especially given the statement of Theme 899 of the Federal Supreme Court, according to which the statute of limitations applies to claims for reimbursement based on decisions of the Courts of Auditors. We study the doctrine and jurisprudence of higher courts, and the decisions of the Federal Court of Auditors and state and municipal Courts of Auditors. In this work, we highlight the specific nature of external control processes as well as the relevance of seeking reimbursement for damages incurred to the treasury in order to make effective the fundamental rights and guarantees of those administered. The upshot is that there was no definitive statement by the Federal Supreme Court on the statute of limitation for legal proceedings that aim the reimbursement while they are before the Courts of Auditors. Furthermore, the recognition of the applicability of the statute of limitations for reimbursement claim is not reasonable based on the extensive interpretation of the legal regime applicable to the statute of limitation for punitive claim.

Palavras-chave: prescrição; ressarcimento do dano ao erário; Tribunal de Contas

Keywords: statute of limitations; reimbursement of damage to the treasury; Court of Auditors.



1 INTRODUÇÃO

Após anos de interpretação consolidada acerca do teor da parte final do §5º do art. 37 da Constituição da República de 1988 (CR/88),¹ no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, o Supremo Tribunal Federal (STF) vem exarando decisões que, por alguns, têm sido interpretadas como uma suposta relativização da regra constitucional que impacta a atuação dos tribunais de contas, sobretudo quando enfocados os enunciados dos Temas 897 e 899.

O Tema 897 trata da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa; o Tema 899, por sua vez, prevê que são prescritíveis as pretensões ao ressarcimento *fundadas em decisões* dos tribunais de contas, frise-se.

As razões de decidir e as conclusões a que chegou a Corte Constitucional brasileira nos processos que deram origem à formação dos temas citados, sobretudo o Tema 899, *não autorizam a interpretação extensiva* pela aplicação do prazo prescricional quinquenal aos processos *em curso* no âmbito dos tribunais de contas.

A necessária defesa da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas deve ser harmonizada, em nosso sistema normativo, com as previsões constitucionais sobre as competências das cortes de contas. Devem-se ter em consideração, ainda, as especificidades dos processos de controle realizados no âmbito dos tribunais de contas, assim como os fins constitucionais a que tais processos visam atingir, em especial quando se considera a importância da boa e correta aplicação dos recursos públicos com vistas ao financiamento das políticas públicas e à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para chegar à conclusão de que *o prazo quinquenal de prescrição não incide sobre os processos em tramitação no Tribunal de Contas*, realizou-se pesquisa doutrinária e de jurisprudência, abarcando decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – neste caso, quando pertinente à elucidação da matéria –, assim como do Tribunal de Contas da União (TCU) e de tribunais de contas estaduais (TCEs) e municipais (TCMs), que corroboram a tese sustentada neste artigo.

Os subsídios teóricos e jurisprudenciais colhidos apontam para a necessidade de se distinguir, preliminarmente, a natureza cível da reparação do dano da natureza punitiva da sanção administrativa aplicada. São necessárias também maior acuidade e profundidade exegética para se alcançar o real sentido das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a prescrição, sem perder de vista o caráter constitucional das atribuições das cortes de contas, o que resguarda, sem dúvidas, os direitos e garantias fundamentais diretamente dependentes da esmerada utilização dos recursos do erário.

2 A DISCUSSÃO ACERCA DA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DO RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

Desde 2016, o STF vem proferindo decisões paradigmáticas acerca da interpretação da regra da imprescritibilidade contida na parte final do §5º do art. 37 da Constituição da República de 1988. Tais julgados deram origem a teses de repercussão geral traduzidas nos seguintes enunciados da jurisprudência da Corte Constitucional brasileira:

a) o Tema 666, decorrente da apreciação do Recurso Extraordinário 669.069, quando o STF estabeleceu que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícitos civis;²

1 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 669069/MG – Tribunal Pleno. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento: 3 fev. 2016. DJe-082 de 28 abr. 2016.

b) o Tema 897, formado quando da análise do Recurso Extraordinário 852.475, no qual se assentou que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa;³ e

c) o Tema 899, no qual se firmou o entendimento, elaborado quando do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, transitado em julgado no dia 5 de outubro de 2021,⁴ de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.⁵

Uma parte da jurisprudência, inclusive das cortes de contas, tem entendido que, como em nenhum dos julgados do STF acima mencionados houve modulação dos efeitos, a tese da prescritebilidade como regra geral deveria ser estendida e aplicada, de forma ampla, aos casos ainda em apreciação nos tribunais de contas, *abrangendo inclusive aqueles fatos ocorridos antes das decisões em repercussão geral*. Nesse sentido, seus defensores entendem que o regime jurídico aplicável à prescrição ressarcitória, no caso dos tribunais de contas, seria o mesmo da prescrição da pretensão punitiva, cuja disciplina se aplica exclusivamente às sanções de natureza punitiva e não cível, como é o caso do ressarcimento.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), em entendimento não unânime,⁶ já se manifestou nos seguintes termos:

RECURSO ORDINÁRIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899 DO STF. RECONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO. 1. Nos termos da tese fixada para o Tema nº 899 pelo Supremo Tribunal Federal, é prescritível a *pretensão de ressarcimento* ao erário exercida pelo Tribunal de Contas, aplicando-se, *enquanto não houver previsão específica em lei*, os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da *pretensão punitiva*. 2. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos entre a primeira causa interruptiva e a primeira decisão de mérito proferida no processo, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c art. 110-F, I, e art. 110-C, II, da Lei Orgânica.⁷ (Grifos nossos).

Igualmente, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás já decidiu ser prescritível a pretensão reparatória das cortes de contas exercida com o fim de apurar a ocorrência de dano ao erário com base nos fundamentos utilizados pelo STF para fixação da tese objeto do Tema 899.⁸

Parcela da doutrina também converge sobre a aplicabilidade do Tema 899 aos processos de controle externo, entendendo que a decisão no RE 636.886 trataria da prescritebilidade das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União e, extensivamente, dos tribunais de contas estaduais e municipais, ao defender a necessidade de “prazo legal para o poder público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal”.⁹ Exsurge do excerto a indevida omissão do enfrentamento da natureza jurídica do ressarcimento que, *sabidamente, não conforma uma pretensão de “punir”*.

Em que pesem os entendimentos em sentido contrário, desde já se adianta que não se coadunam com a linha de raciocínio neste artigo esposada, uma vez que eventual e hipotética prescrição de títulos executivos futuros, oriundos de decisões que imputam débito e multa, por parte do Tribunal de Contas (art. 71, §3º, CR/88), é questão alheia ao desenvolvimento dos processos de controle externo nos quais se perscruta a legalidade dos atos de gestão para fins de julgamento (art. 71, II, CR/88). *Não considerar*

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 852475/SP – Tribunal Pleno. Relator p/ Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento: 8 ago. 2018. DJe-058 de 25 mar. 2019.

4 Confira-se a tramitação do recurso no seguinte endereço eletrônico: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531>.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636886/AL – Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 20/4/2020. DJe-157 de 23 jun. 2020.

6 Naquela oportunidade, restaram vencidos os votos dos Conselheiros Gilberto Diniz e Wanderley Ávila sobre a matéria.

7 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário n. 1054102. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão do dia 28/4/2021. *Diário Oficial de Contas*, 11 jun. 2021.

8 GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Acórdão nº 1695/2021. Tribunal Pleno. Relatora: Conselheira Carla Cintia Santillo. Sessão do dia 1º abr. 2021. *Diário Oficial de Contas*, 6 abr. 2021.

9 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. ‘Pode isso, Arnaldo?’: O TCU e a tentativa de ‘drible da vaca’ no Tema 899 do STF. Disponível em: www.conjur.com.br/2020-out-03/opiniao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf. Acesso em: 18 nov. 2021.



tal premissa para fins da correta aplicação dos conceitos pode implicar, no limite, uma indevida imprecisão conceitual da qual possivelmente se aproveitarão aqueles que lesaram o erário.

3 O TEMA 899 E OS IMPACTOS NAS DECISÕES DAS CORTES DE CONTAS

Na apreciação dos embargos declaratórios opostos à decisão do RE n. 636.886 (Tema 899), os quais veicularam pedido de modulação de efeitos, o relator do recurso, ministro Alexandre de Moraes, deixou consignado que, *in verbis*:

A pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte a imputação de débito ou multa é prescritível, e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.

Reitere-se: Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, §2º, da Lei 4.320/1964.

Assim, são *impertinentes* as alegações do embargante no sentido de que devem ser esclarecidos o regramento, bem como os marcos inicial, suspensivos e interruptivos do prazo de prescrição, aplicáveis para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU. (Grifos nossos)¹⁰

De fato, não é sem razão que, na ementa do acórdão dos embargos declaratórios, lê-se o seguinte trecho:

A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário *fundada em decisão* do Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, §3º, CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. *Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).*¹¹ (Grifos nossos)

Após a decisão dos embargos declaratórios, portanto, restou ainda mais evidente que a análise do STF abrangue a prescrição das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisão do Tribunal de Contas, e não a prescrição da pretensão relacionada ao processo de controle externo. Em outras palavras: o STF definiu que, a partir da constituição do crédito (título executivo extrajudicial), que ocorre com a decisão definitiva do Tribunal de Contas, o cofre credor dispõe de cinco anos para cobrar a dívida.¹² Referida decisão não contemplou, sequer implicitamente, o controle externo enquanto dimensão própria e autônoma da proteção do erário.¹³

Com efeito, por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios no RE 636.886, o ministro Luís Roberto Barroso apresentou voto divergente do relator, o qual, embora não acolhido, *ressaltou de forma muito precisa as peculiaridades dos ilícitos examinados na corte de contas*. O objetivo foi o de afastar expressamente

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 636886 – Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 23 ago. 2021. *Dje-177* de 8 set. 2021.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 636886 – Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 23 ago. 2021. *Dje-177* de 8/9/2021.

12 ZYMLER, Benjamin; MOREIRA, Daniel Miranda Barros. Ressarcimento baseado em decisão do TCU. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 203-223, set./out. 2020. p. 212.

13 BRAGA JÚNIOR, João Marcos de Araújo. *Da prescrição no processo de controle externo*. Disponível em: www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

a aplicação do Tema 899 na fase anterior à constituição do título executivo extrajudicial, com base em uma interpretação que abrangeu, ainda, o RE 669.069 (Tema 666) e o RE 852.475 (Tema 897), nos seguintes termos, *in verbis*:

Esses dois precedentes [RE 669.069 e RE 852.475] decididos pela sistemática da repercussão geral, apesar de terem delineado uma tendência da Corte de prestigiar o princípio da segurança jurídica e de enfraquecer a tese da imprescritibilidade, não solucionaram, evidentemente, o tema debatido no presente recurso extraordinário. É que, não raro, as condutas reprimidas pela atuação dos tribunais de contas são definidas por lei como atos de improbidade e podem derivar de atos dolosos. *Os atos submetidos ao controle externo pelas cortes de contas, quando constituem violação ao ordenamento jurídico, não se caracterizam como meros ilícitos civis. O mero ilícito civil que causa dano ao erário é aquele que deriva da inobservância a uma obrigação geral, imposta a todos os indivíduos, de respeitar a integridade do patrimônio público. A ilicitude se qualifica, convertendo-se em algo mais grave e reprovável, quando decorre do descumprimento de um dever específico de assegurar – ou ao menos não prejudicar – a boa gestão e aplicação dos recursos públicos, exigido de alguém que mantém uma relação ou vínculo especial com o Poder Público.*¹⁴ (Grifos nossos)

Conforme ensina Carlos Ayres Britto, os processos instaurados pelas cortes de contas têm sua própria ontologia.¹⁵ Dessa forma, *não se pode destinar tratamento genérico a processos com peculiaridades próprias.*

No tocante às particularidades dos processos de controle externo, sabe-se que a responsabilização de reparação nos processos de controle tem natureza própria, “de índole financeiro-constitucional, orientada para proteção e promoção de direitos fundamentais, razão pela qual lhe foi conferido o caráter da imprescritibilidade”.¹⁶

É preciso observar estritamente, antes da prática de hermenêutica ampliativa, o sistema constitucional de controle delineado na Constituição da República e, sobretudo, as funções inafastáveis dos tribunais de contas, órgão ao qual incumbe zelar pela correta e eficiente aplicação dos recursos públicos, missão ainda mais relevante no cenário de grave crise fiscal e financeira com a qual atualmente se depara o Estado brasileiro.

Com efeito, os tribunais de contas são órgãos constitucionais autônomos e, nessa condição, garantidores de valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, inclusive no que toca à proteção dos direitos fundamentais assegurados na Constituição.¹⁷ Tal proteção, no caso dos tribunais de contas, está indissociavelmente ligada a “um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é (...) a gestão fiscal, como disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes”.¹⁸

Deve-se destacar, em outra perspectiva, que o histórico de decisões judiciais que culminou com a formulação do Tema 899 no STF, quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 636.886, deixa evidente tratar-se da discussão condicionada à existência prévia de uma decisão, ou seja, sobre a prescrição da pretensão ressarcitória fundada em decisão do Tribunal de Contas. A conclusão lógica é uma só: *na hipótese em que ainda não prolatada decisão definitiva pela corte de contas, entende-se inaplicável o Tema 899 do STF.*

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636886. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 23 ago. 2021. Dje-177 de 8 set. 2021.

15 BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Fórum Administrativo - FA*, ano 20, n. 47, jan. 2005. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123. Acesso em: 8 nov. 2021.

16 DA SILVA, Mariana Santos Coutinho. *Impactos do RE 636.886/AL (tema 899 de repercussão geral) sobre as ações de ressarcimento nos tribunais de contas*. Disponível em: www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

17 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. *Interesse Público*, ano 20, n. 101, p. 15-53, jan./fev. 2017. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21415/51674. Acesso em: 6 jul. 2021.

18 *Ibidem*.



Defato, não houve pronunciamento inequívoco da Corte Constitucional brasileira acerca da prescritibilidade da ação ressarcitória quando ainda não formado o título executivo pelo Tribunal de Contas. Assim, *a extensão do enunciado do Tema 899 àquelas situações em que o título não foi constituído é desprovida de fundamento*, posto que não encontra guarida nas normas constitucionais, muito menos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, repita-se, não analisou tal hipótese de modo específico. Entende-se que, para afirmar com segurança a possibilidade de reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória de processos ainda em análise na corte de contas, é necessário o inequívoco pronunciamento do STF nesse sentido, o que, até o momento, não ocorreu.

Ademais, para que se reconheça a prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal de Contas nos moldes pretendidos (ou seja, antes da formação do título executivo), *seria necessária a predefinição, em lei, de um período que, transcorrido sem o exercício do direito pelo titular da pretensão, culminaria no seu reconhecimento, o que inexistente no ordenamento jurídico brasileiro até a presente data*.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar Estadual nº 102/2008 regula os prazos da prescrição punitiva relativa aos processos de sua competência, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 120/2011 e pela Lei Complementar nº 133/2014. Por óbvio, dada a novidade da abordagem do tema, com base no que veio sendo discutido pelas recentes teses do Supremo Tribunal Federal nos Temas 666, 897 e 899, *não há definição legal do prazo para exercício da pretensão ressarcitória*.

Ante a falta de indicação do prazo, é temerário reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória assente em uma interpretação extensiva do regime jurídico aplicável à prescrição da pretensão punitiva, haja vista os diferentes objetos sobre os quais incidem e o evidente tratamento diferenciado que a Constituição da República conferiu às ações de ressarcimento do dano ao erário.

Com efeito, a propósito da necessidade da regulamentação do prazo de prescrição, cita-se trecho do voto prolatado em 15 de dezembro de 2020 pelo ministro Alexandre de Moraes em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5259, do estado de Santa Catarina, na qual se assentou, justamente, a validade das normas estaduais que regulam a prescrição, em face da Constituição de 1988, no seguinte sentido:

Conforme consignei em voto proferido no julgamento da ADI 5384 (sessão plenária de 30/8/2019), a Constituição Federal e a legislação federal como um todo não estipulam qualquer norma que discipline, de forma expressa, a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência especificamente no âmbito do TCU. Essa omissão relativamente à atuação dessa corte de contas não implica, contudo, um peremptório afastamento da possibilidade de criação dos citados institutos no âmbito dos respectivos tribunais de contas nas diversas unidades federativas.

Na realidade, ao instituir tal disciplina em âmbito local, as legislações estaduais estarão indo ao encontro do texto constitucional, o qual, como mencionado acima, impõe o estabelecimento de prazos prescricionais e decadenciais, em razão i) do próprio arcabouço valorativo dele decorrente – a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana, os princípios democrático e republicano etc. –, e ii) da própria excepcionalidade das regras que preveem a imprescritibilidade.¹⁹ (Grifos nossos).

Em face de todas as considerações precedentes, é patente a impossibilidade jurídica de reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória antes de prolatada decisão definitiva no âmbito do Tribunal de Contas, prevalecendo, na hipótese, a imprescritibilidade de que trata o §5º do art. 37 da CR/88, por força do decidido pelo próprio órgão máximo de jurisdição em matéria constitucional, qual seja, o Supremo Tribunal Federal.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5259/SC. Relator: Min. Marco Aurélio. Data do julgamento: 4 dez. 2020 e 14 dez. 2020. *Dje* n. 45, 9 mar. 2021.

Vale destacar que esse é também o posicionamento do Tribunal de Contas da União, que, em diversas oportunidades, tem reafirmado a imprescritibilidade como regra.²⁰ Com efeito, já após a prolação da decisão do STF no Recurso Extraordinário 636.886, em sessão de julgamento ocorrida em 5 de outubro de 2021, mesmo dia em que transitou em julgado o referido recurso, o TCU decidiu o seguinte acerca do ressarcimento de prejuízo pecuniário causado aos cofres públicos, *in verbis*:

Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados (...), os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva e ressarcitória desta Corte no entender do STF, observa-se que:

a) em relação às irregularidades objeto de citação não teria transcorrido o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o prazo decidido no RE 636.886 STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

Contudo, em relação à prescrição do dano ao erário é de se ressaltar que no recente julgamento, pelo STF, do RE 636886 (tema 899 da repercussão geral), a decisão ainda não transitou em julgado e se encontra na fase de apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União.

Além disso, o caso concreto tratado no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral) diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980, a Lei de Execuções Fiscais, diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.

Considerando que o TCU ainda não se pronunciou sobre os efeitos do julgamento de mérito da referida decisão do STF em relação às pretensões e ressarcimento ao erário veiculadas por meio dos processos de tomada de contas especiais, por cautela, *deve-se adotar a orientação da corte de contas, na pendência do julgamento do RE 636.886, mesmo reconhecida sua repercussão geral, no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo, mantendo-se a interpretação adotada pela Corte Suprema, em 2008, no Mandado de Segurança – MS 26.210, oportunidade em que foi fixada tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. (...)*

Desse modo, no entendimento do TCU, também não ocorreu a prescrição ressarcitória.²¹ (Grifos nossos)

Também no dia 5 de outubro de 2021, o TCU proferiu o Acórdão n. 17246/2021 – Primeira Câmara, de relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira, no qual foram realçadas as dúvidas que cercam a aplicação dos recentes entendimentos do STF acerca da prescrição sobre os processos pendentes de apreciação no Tribunal de Contas, no seguinte sentido, *in verbis*:

É sabido que o Supremo Tribunal Federal, instituição à qual a Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu a guarda da Constituição, ainda não decidiu, em acórdão, especificamente sobre a prescrição da pretensão ressarcitória da União por meio da instauração de tomada de contas especial, de modo a afastar para esse tipo de ação, em todo e qualquer caso, a imprescritibilidade plasmada de forma expressa no texto constitucional, no § 5º do art. 37, in fine: “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”.

20 Vide, a título ilustrativo, o teor do Acórdão 5236/2020 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler; o Acórdão 120/2021 – Plenário, também relatado pelo Ministro Benjamin Zymler; o Acórdão 2188/2020 – Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro; e o Acórdão 6494/2020 – Primeira Câmara, relatado pelo ministro Walton Alencar Rodrigues.

21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 17230/2021 – Segunda Câmara. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Bruno Dantas. Data da sessão: 5 out. 2021.



Ainda que as manifestações de membros de nossa Suprema Corte indiquem tendência ao afastamento da imprescritibilidade constitucionalmente estabelecida, *delas não se extrai direção segura que a Corte seguirá sobre diversos pontos, entre outros: os casos e as condições em que se aplicam; o prazo; os marcos iniciais, interruptivos e suspensivos; os atos da administração ou dos tribunais de contas que se qualificam como atos de interrupção ou suspensão (vide MS 35953); e a modulação de efeitos. São aspectos de elucidação necessária à aplicação do instituto da prescrição, especialmente quando é a própria Constituição, cuja interpretação final compete ao Supremo Tribunal Federal, que afasta esse instituto das ações que visem o ressarcimento ao erário.*

Há que se saber se, à luz da norma expressa da Constituição, a prescritibilidade da pretensão ressarcitória por meio de tomada de contas especial deve ser aplicada a qualquer situação, indistintamente, segundo as mesmas regras: *seja a situações gravíssimas, dolosas, de fraudes e corrupção em grandes empresas estatais, seja a danos causados por negligência de gestores de pequenos municípios; seja a casos de prejuízos de centenas de milhões de reais apurados na execução de obras públicas, até mesmo bilhões, seja a singelos e recorrentes casos de não comprovação de despesas de poucos milhares de reais; seja à tomada de contas especial iniciada pela administração, seja à TCE instaurada pelo próprio Tribunal.*

Questão fundamental é saber se pode ou deve esta corte de contas assumir a função de fixar a tese e lidar com os desdobramentos complexos desse entendimento *quando o STF, guardião da Constituição, ainda não o fez peremptoriamente, mesmo tendo diversas oportunidades de fazê-lo, em claro sinal de que o assunto, que vem sendo discutido em processos com características muito distintas, não se encontra maduro na mais alta Corte do país a ponto de levá-la a exarar decisões precisas, definitivas e de enorme relevância – e de profundas repercussões na atuação deste Tribunal de Contas da União e da administração federal.*

*É relevante, ainda, avaliar se assunto de tamanha complexidade e elevada institucionalidade deve ser tratado em casos concretos, sem coordenação institucional, ou mesmo ser disciplinado em processo em que o Plenário esteja deliberando sobre caso específico. Seguramente, entendo que não.*²² (Grifos nossos)

Veja-se que as decisões do TCU se baseiam, entre outras fontes, na jurisprudência consolidada do próprio Supremo Tribunal Federal, predominante até a formação dos entendimentos nos Temas 666, 897 e 899, com destaque para o posicionamento veiculado no Mandado de Segurança nº 26.210/DF.²³ Nessa decisão, o relator da ação, ministro Ricardo Lewandowski, deixou consignado que, *in verbis*:

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

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

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

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva: “A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito.

22 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 17246/2021 – Primeira Câmara. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Subst. Weder de Oliveira. Data da sessão: 5 out. 2021.

23 EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV - Segurança denegada.

Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões dos interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. *Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda de seu ius persecuendi. É o princípio que consta do art. 37, §5º (...). Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit ius)*”.

Ademais, não se justifica a interpretação restritiva pretendida pela impetrante, segundo a qual apenas os agentes públicos estariam abarcados pela citada norma constitucional, uma vez que, conforme bem apontado pela Procuradoria-Geral da República, tal entendimento importaria em injustificável quebra do princípio da isonomia.²⁴ (Grifos nossos)

Ressalta-se, por outro lado, que, antes mesmo da apreciação dos embargos declaratórios no RE 636.886, a novel orientação jurisprudencial do STF não impediu a emissão de manifestação específica no sentido de que o *Tema 899 incide tão somente na fase de execução das decisões do Tribunal de Contas que imputem débito, com eficácia de título executivo extrajudicial*, conforme se depreende da decisão monocrática em sede do Mandado de Segurança nº 34.467/DF, proferida pela Ministra Rosa Weber em 17/8/2020, *in verbis*:

Seguindo o itinerário cronológico das decisões desta Casa que guardam correlação com o debate travado nestes autos, observo, finalmente, que, em 20.4.2020, ao exame do RE nº 636.886, paradigma do tema nº 899 da repercussão geral (“Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”), foi assentada a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

*O debate sobre a prescrição de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, abordado ao exame do tema nº 899 da repercussão geral, tangencia, mas não se identifica com a discussão jurídica objeto dos presentes autos. Na espécie, discute-se a incidência de prescrição em fase anterior à decisão da corte de contas da União que imputa débito, isto é, antes da formação do título executivo extrajudicial.*²⁵ (Grifos nossos)

Vale dizer, ainda, que a defesa do erário em face de atos lesivos cometidos, em regra, por seus próprios gestores estava consolidada na jurisprudência do TCE/MG, o qual, em incontáveis oportunidades, corroborou tal posicionamento. Entre diversos julgados, *destaca-se posicionamento proferido já após a formulação da tese correspondente ao Tema 899 pelo STF*, no seguinte sentido, *in verbis*:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. DENÚNCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. IMPRESCRITIBILIDADE. MÉRITO. IMPRESTABILIDADE DA TABELA ABCFARMA COMO REFERÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. AQUISIÇÕES ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI N. 10.742/203. EXISTÊNCIA DE SOBREPREGO QUANTO A ALGUNS MEDICAMENTOS. PROCEDÊNCIA. EQUÍVOCO NA QUANTIFICAÇÃO DO DANO. PROCEDÊNCIA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. AFASTADO O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PROVIMENTO. 1. A homologação não constitui ato formal, impondo-se ao gestor a verificação da existência, no processo licitatório, dos requisitos legais. 2. *A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária de 20/4/2020, ao Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), segundo a qual “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite, permanecendo imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de processos administrativos no âmbito dos Tribunais de Contas.* 3. É admitida a utilização da tabela da ACFARMA em aquisições de medicamentos antes da

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.210/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data do julgamento: 4 set. 2008. *DJe* 10 out. 2008.

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.467/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data do julgamento: 17 ago. 2020. *DJe* nº 210, 24 ago. 2020



vigência da Lei nº 10.742, de 6/10/2003, que instituiu a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, cuja Secretaria Executiva é exercida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. 4. Aplica-se o princípio da insignificância para afastar o pagamento de restituições ao erário, tomando-se como parâmetro objetivo o percentual de 10% (dez por cento) do valor de alçada das Tomadas de Contas Especiais, fixado pela Decisão Normativa n. 01/2014.²⁶ (Grifos nossos)

4 A PRESCRIÇÃO E A DESMISTIFICAÇÃO DO “DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO”

A doutrina, diante da norma do art. 37, §5º, da Constituição de 1988, sempre reiterou a *imprescritibilidade das ações que almejam a recomposição do dano provocado ao patrimônio público* e realçou a relevância interpretativa dos princípios da juridicidade e da supremacia do interesse público quando em causa a análise da matéria.²⁷

Inúmeros sofismas foram lançados acerca de um pretense “apagão das canetas” que estaria a inibir o funcionamento da administração pública brasileira em face de um suposto “medo” de decidir perante o “rigor” dos órgãos de controle. Em verdade, esse argumento encontra-se dissociado da prática nos tribunais de contas.

Sobre o tema, já nos manifestamos, desde o ano de 2009, no sentido de que *a prescritebilidade das pretensões punitiva e corretiva das cortes de contas*, assim entendidas como a prerrogativa de aplicação de multas e sanções e de determinar correções, *jamaís alcança seu mister constitucional de apurar danos e de tomar medidas subsequentes visando à reparação do dano ao erário na esfera cível (pretensão reparatória).*²⁸

Em recente posicionamento doutrinário, formulado a respeito do enunciado do Tema 899 do STF, salientou-se, com destaque para a relevância constitucional das competências das cortes de contas, que, *in verbis*:

Não é possível vislumbrar (...) que tal reafirmação de prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário seja capaz de ensejar, por via de consequência, prescritebilidade também da pretensão do reconhecimento de dano ao erário pelos Tribunais de Contas, não constituindo, pois, preliminar ou prejudicial de análise de mérito, sobretudo porque a própria decisão enfatiza que ações de improbidade administrativa são ajuizadas com base em decisões dos Tribunais de Contas, ofertando essa via como caminho possível para o ressarcimento. (...)

Ora. A CF/88 impôs aos Tribunais de Contas a observância às normas de processo e às garantias processuais das partes (art. 73 c/c art. 96, I, “a”), vez que o exercício das suas competências constitucionais de Controle Externo pode alcançar direitos subjetivos de quem tem o dever de prestar contas a essas instituições.

Assim, as instruções e os julgamentos no âmbito dos Tribunais de Contas devem plena observância ao contraditório e ampla defesa para fins da processualização das competências de controle externo. (...)

Ao decidir [no Tema 899] que é prescritevel a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, o STF reafirmou entendimento já contido no Tema 897, de que somente são imprescriteveis se configurada prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, não tendo tratado de eventual prescritebilidade do dever de agir dos Tribunais de Contas, mormente quanto ao reconhecimento de dano ao erário e à constitucional função cientificadora.

26 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Recurso Ordinário nº 1048029. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Sessão do dia 11 nov. 2020. *Diário Oficial de Contas*, 4 mar. 2021.

27 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Prescrição: dano ao erário: comportamento ilícito de agente público causador do prejuízo: imprescritebilidade. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 7, p. 189-223, jan./abr. 2014. Parecer.

28 MOURÃO, Licurgo. Prescrição e decadência: emanações do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas. *Fórum Administrativo – FA*, ano 20, n. 2, ago. 2009. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10544/18306. Acesso em: 8 nov. 2021.

O dever constitucional de prestar contas, atrelado que é ao direito do cidadão de pedir contas, impõe a essas instituições de controle externo se manifestarem sobre a boa e regular aplicação dos recursos públicos, sob os mais diversos aspectos, possibilitando ao cidadão exercer o juízo valorativo sobre a atuação dos agentes públicos escolhidos pela via democrática do voto popular, não se limitando a reconhecer imputações em débito para fins de exequibilidade dos títulos, embora se reconheça que a efetividade plena das decisões de controle externo estejam atreladas ao lapso prescricional estabelecido à busca pelo ressarcimento ao erário, na esfera judicial.²⁹ (Grifos nossos)

A compreensão acima exposta encontra guarida no entendimento recentemente sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça, que, em prestígio à independência entre as instâncias de apuração de ilícitos de natureza administrativa, e em face da previsão do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992),³⁰ entendeu que, *in verbis*:

Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judicial, à perda da função pública (Súmula 651/STJ).

Portanto, a atuação concomitante, ou não, das instâncias judicial e de controle externo não impede que, nesse âmbito, se busque aferir a existência de eventual violação ao patrimônio público, independentemente de qualquer prazo prescricional que se queira aplicar antes da formação do título executivo, haja vista as competências constitucionais das cortes de contas, que não podem ser afastadas por lei ou precedente judicial.

Vale lembrar, nesse sentido, que a Lei de Improbidade Administrativa, com as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, reforça a obrigação legal e as próprias competências do controle, com repercussão relevante sobre as cortes de contas, ao prever que, “se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias” (art. 7º, *caput*).

Também em sentido consonante à doutrina, à legislação e à jurisprudência transcrita, André Luiz de Matos Gonçalves cita excerto da lavra do ministro Gilmar Mendes, do STF, quando da análise originária do RE 636.886, no sentido de que, *in verbis*:

(...) enquanto persistir o ato omissivo inconstitucional, a fiscalização poderá ocorrer, independentemente do tempo transcorrido entre a prática do ato ilícito e o início da fiscalização.³¹ (Grifos nossos)

O mesmo autor, ao destacar os argumentos deduzidos pela AGU em memoriais nos autos do RE 636.886, ressalta a temeridade de se aplicar o prazo de cinco anos antes da formação do título executivo, haja vista a possibilidade de prescrição de cerca de 60% dos feitos antes mesmo de sua atuação no Tribunal de Contas da União, somando prováveis débitos da ordem de R\$ 7,28 bilhões.³²

Em livro publicado, já foi apontada a baixa efetividade, no geral, das sanções aplicadas pelas cortes de contas, dificuldade essa ligada, inicialmente, à própria natureza dos tribunais de contas: tribunal administrativo desprovido, no modelo constitucional vigente, dos mecanismos destinados a viabilizar a

29 VIANA, Ismar. *Dano ao erário: o STF, a prescrição e os tribunais de contas* – Análise do alcance do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 que fixou o Tema 899. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/dano-ao-erario-o-stf-a-prescricao-e-os-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 14 out. 2021.

30 Dispositivo que, com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, prevê em seu *caput*: “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”. (Grifos nossos)

31 GONÇALVES, André Luiz de Matos. *A força extintiva da prescrição do dano ao erário e as decisões dos tribunais de contas: nem tudo é jogo de soma zero*. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/a-forca-extintiva-da-prescricao-do-dano-ao-erario-e-as-decisoes-dos-tribunais-de-contas-nem-tudo-e-jogo-de-soma-zero/>. Acesso em: 18 out. 2021.

32 GONÇALVES, *op. cit.*



execução de suas próprias decisões e o pronto atendimento de suas deliberações.³³ Embora a aplicação de sanção não se confunda com a determinação de ressarcimento, as conclusões expostas na obra devem ser realçadas na medida em que, no que tange à efetividade, ambas as funções da corte de contas são negativamente afetadas.

Na pesquisa empreendida em âmbito nacional, examinou-se a excoerência das decisões do tribunal, chegando-se à conclusão de que o percentual dos valores de multas efetivamente recolhido aos cofres públicos, quando comparado ao valor total das multas aplicadas, é da proporção de somente 14%.³⁴

Em um cenário como esse, há de se alertar para a baixíssima efetividade da atuação sancionadora (aquela que causaria “medo” nos administrados) do Tribunal de Contas, situação que, em reflexo, compromete o efeito de dissuadir lesões ao erário,³⁵ contrariando argumentos no sentido da existência de um “excesso de controle” por parte das cortes de contas.

A solução, portanto, não está em afirmar a possibilidade de prescrição quinquenal antes da constituição do título executivo pela corte de contas, e sim na utilização de “novas tecnologias jurídicas”, assentadas em “premissas normativas mais ágeis”, que privilegiem a eficácia do controle diante da certeza razoável quanto à ocorrência de desvio de recursos públicos, realçando, dessa forma, a consecução efetiva dos resultados almejados com os processos de controle externo.³⁶

Após a prolação do acórdão do Supremo Tribunal Federal, em sede do RE 636.886, já se colhe interpretação recentíssima da doutrina brasileira *acerca da permanência da pretensão ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo, com vistas à manutenção do sentido original da parte final do §5º do art. 37 da Constituição*, nos seguintes termos, *in verbis*:

O Recurso Extraordinário nº 636.886/AL abordou a prescrição nos autos de processo de execução judicial do Acórdão sancionatório do Tribunal de Contas, não tratando da pretensão de ressarcimento atinente, especificamente, ao controle externo.

Entendimento similar pode ser verificado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 669.069/MG (Tema de repercussão geral 666), quando a *Suprema Corte enunciou que o reconhecimento da prescrição das ações de ressarcimento ao erário não atinge os processos de controle externo*, haja vista que, no caso sob análise, a decisão apenas se aplicaria às ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

No mesmo compasso, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475/SP firmou a tese de que *as ações de ressarcimento ao erário advindas de atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), não atinge os processos de controle externo*, pois esses não decorrem, precipuamente, de ações de improbidade administrativa.

(...)

Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional para a ação de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, o entendimento prevalecente, atualmente, é que o termo inicial corresponde ao trânsito em julgado do acórdão condenatório prolatado pelo respectivo Tribunal de Contas. No que concerne ao alcance da aludida prescrição, é razoável que as cortes de contas dos diversos entes adotem o posicionamento exarado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 6.589/2020 – Segunda Câmara, segundo o qual a prescribibilidade da pretensão alcança tão somente a execução judicial do título, não abrangendo os processos de controle externo. Essa conjectura decorre especialmente do fato

33 MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. *Tribunal de contas democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 141.

34 *Ibidem*, p. 142.

35 *Ibidem*.

36 GONÇALVES, André Luiz de Matos. *A força extintiva da prescrição do dano ao erário e as decisões dos tribunais de contas: nem tudo é jogo de soma zero*. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/a-forca-extintiva-da-prescricao-do-dano-ao-erario-e-as-decisoes-dos-tribunais-de-contas-nem-tudo-e-jogo-de-soma-zero/>. Acesso em: 18 out. 2021.

de o TCU ser órgão paradigma para os demais Tribunais de Contas, conforme previsão do artigo 75 da Constituição federal.³⁷ (Grifos nossos).

No mesmo sentido, colacionam-se manifestações atuais dos Tribunais de Contas do Paraná e da Bahia:

Da leitura do julgado, depreende-se que *subsiste a interpretação majoritária dada por este Tribunal de Contas ao § 5º do art. 37 da Constituição Federal*, ao passo que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao enfrentar o tema, *decidiu apenas acerca da prescrição da ação de execução*, após a devida constituição do débito tributário, nos termos do art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN) e do art. 4011 da Lei Federal nº 6.830/8015.

Ou seja, *não houve pronunciamento da Suprema Corte a respeito do decurso de tempo processual no âmbito dos tribunais de contas, inexistindo prazo prescricional para a imputação de ressarcimento em razão de eventual dano ao erário nessa esfera*.³⁸

(...) há de se ressaltar que a Tese trazida pelo Recorrente, oriunda do Supremo Tribunal Federal (Tema nº 899), no qual está fundamentado o presente requerimento, em que pese carecer de estudos profundos por esta Casa de Contas, no meu entender, em uma interpretação delimitada no julgado, define como prescritíveis, tão somente, *as ações de ressarcimento a serem ajuizadas, com base nas decisões condenatórias das Casas de Contas Pátrias*. É dizer, a meu ver, que o Supremo Tribunal Federal, ao firmar o seu entendimento, em tese de repercussão geral, no sentido de que *é* “prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, não delimita, sob o aspecto temporal, o prazo para que esta Corte de Contas possa condenar os Gestores ao ressarcimento ao erário.³⁹ (Grifos nossos).

Destarte, necessário atentar para os impactos aos cofres públicos da adesão à tese da imprescritibilidade. Apenas a título exemplificativo, citam-se dados apresentados pelo Tribunal de Contas da União nos autos do RE 636.886 no sentido de que a maioria das tomadas de contas especiais (94,4%) apreciadas entre 2010 e 2015 foram analisadas em tempo superior a cinco anos da ocorrência do débito.⁴⁰ *Assim, estariam prescritos mais de R\$ 6 bilhões*.

No mesmo sentido, o levantamento formulado pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, em março de 2019, que identificou, considerando-se a data de autuação do processo naquela corte de contas como marco interruptivo da prescrição, nos processos julgados no quinquênio 2014/2018, que *cerca de 60% dos processos, equivalente a R\$ 7,28 bilhões, estariam totalmente prescritos; 25% dos processos, equivalente a R\$ 3,11 bilhões estariam parcialmente prescritos e 15% dos processos, equivalente a R\$ 1,91 bilhão, não seriam atingidos pela prescrição*.⁴¹

Observa-se que referidas conclusões não tratam especificamente das ações ainda em trâmite perante o Tribunal de Contas da União e que não levam em consideração os valores analisados pelas cortes de contas estaduais e municipais, *mas servem como norte para demonstrar as consequências deletérias ao interesse público e ao erário que a interpretação ampliada da tese efetivamente consolidada pelo STF ocasionaria*.

A preocupação que se deve ter aqui é a mesma salientada por Maria João Estorninho quando tratou dos riscos da fuga da atuação administrativa para o direito privado, no sentido de que não se pode dar a volta à Lei e à Constituição, libertando-se da vinculação aos direitos fundamentais.⁴² Ora, a busca de ressarcimento dos valores decorrentes de danos ao erário nos processos em trâmite perante os tribunais de contas está

37 ABREU JÚNIOR, Fernando Souza. Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões dos tribunais de contas: uma análise jurídica. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 334-353, jan./jun. 2021.

38 PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 1991/2021. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão do dia 19 ago. 2021. *Diário Oficial de Contas*, 25 ago. 2021.

39 BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Processo n. TCE/001910/2021. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araujo. Sessão do dia 16 nov. 2021.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636886/AL. Manifestação do Tribunal de Contas da União, Peça nº 35.

41 ZYMLER, Benjamin; MOREIRA, Daniel Miranda Barros. Ressarcimento baseado em decisão do TCU. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 203-223, set./out. 2020. p. 212.

42 ESTORNINHO., Maria João. *A fuga para o direito privado – contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1999. p. 160.



intimamente ligada à satisfação dos direitos e garantias dos indivíduos, já que atrelada ao financiamento de políticas públicas.

Seriam bilhões de reais em recursos desviados, malversados ou simplesmente apropriados por empresas, gestores e servidores públicos que concorrem para a prática ilícita e que receberão a chancela dos tribunais de contas de que “o crime compensa”, tudo ao arpejo da lei e do decidido de modo paradigmático pelo STF, guardião da Constituição, que viria a ser solapado pelo ativismo dos tribunais de contas. Tal ativismo se conceitua nas palavras de Flávio Garcia Cabral quando, *in verbis*:

(...) o comportamento dos Tribunais de Contas que, a pretexto de se mostrarem proativos ou de serem encarados como concretizadores de direitos fundamentais ou controladores de políticas públicas, acabam por exercer suas atribuições em desconformidade com o que permite o texto constitucional e infraconstitucional, demonstrando a subjetividade na tomada de decisões por seus membros.⁴³

Não se quer, com isso, compactuar com a perpetuação indefinida de situações jurídicas ou com a ausência de decisões em tempo hábil, mas sim enfatizar que as repercussões nos cofres públicos e a realidade fática precisam ser consideradas nos debates sobre o tema,⁴⁴ de forma que sejam privilegiadas técnicas já existentes de racionalização nos processos perante os tribunais de contas⁴⁵ e, ainda, modulação dos efeitos das decisões do STF quando alterarem entendimento predominante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, após as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre prescrição e a extensão da ressalva da parte final do §5º do art. 37 da Constituição da República de 1988, sobretudo o Tema 899, alguns passaram a defender uma interpretação ampliativa para abarcar a extensão da prescritibilidade também aos processos no âmbito das cortes de contas.

No entanto, a análise percuciente da decisão e dos argumentos que a embasaram orienta a conclusão de que a discussão empreendida pela Corte Constitucional abrangeu apenas a existência da prescrição da pretensão ressarcitória fundada em decisão do Tribunal de Contas. É dizer: não houve manifestação inequívoca da Corte Constitucional sobre a prescrição dos processos que objetivam o ressarcimento enquanto tramitam perante os tribunais de contas.

Referido posicionamento restou ainda mais evidente após a apreciação dos embargos declaratórios opostos à decisão do RE n. 636.886, oportunidade em que se enfatizou a ausência de apreciação acerca do prazo para constituição do título executivo.

Dessa forma, a natureza específica dos processos de controle externo e a relevância da busca do ressarcimento dos danos empreendidos ao erário para efetivação dos direitos e garantias fundamentais dos administrados demandam cautela redobrada, sendo temerária a aplicação extensiva do entendimento efetivamente consolidado pelo Supremo Tribunal Federal de que somente há de se falar em prescrição

43 CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters – Livraria RT, v. 5, n. 16, p. 215–257, 2021. DOI: 10.48143/RDAI.16.fgc. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/264>. Acesso em: 30 nov. 2021.

44 Após destacar que o termo “corrupção” pode ter vários significados e que afeta tanto a esfera privada quanto a pública, o Grupo de Trabalho Especializado na Luta contra a Corrupção Transnacional, vinculado à Olacefs, ressalta, a partir de análise específica da realidade brasileira, que o país sofreu muitos casos de corrupção nos últimos anos, em todas as esferas de poder e instâncias governamentais. Constatou-se a existência de um vazio institucional que leva à necessidade de equipar de maneira simultânea as organizações públicas de estruturas de integridade de alto nível, as quais são necessárias para conter a corrupção desde o início de seu ciclo, considerando que, depois de ocorridos o desvio e o dano, a recuperação é mais difícil e custosa. In: REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. *Manual de boas práticas de combate à corrupção*. Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Olacefs. Disponível em: www.rededecontrole.gov.br/?publicacoes=handbook-of-good-practices-to-fight-corruption-olacefs-specialized-working-group-on-the-fight-against-transnational-corruption. Acesso em: 30 nov. 2021.

45 BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos tribunais de contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas cortes de contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 78, p. 207-252, mar./abr. 2013.



quando da execução do título executivo extrajudicial consubstanciado na decisão do Tribunal de Contas que impute débito, por força do previsto no art. 71 da CR/88 combinado com o §5º do art. 37, os quais consagram a imprescritibilidade das ações judiciais que visem ao ressarcimento de danos patrimoniais, portanto, de natureza cível, causados ao erário.

Não se pode perder de vista, em meio ao cenário examinado, o preciso alerta do administrativista argentino Agustín Gordillo sobre *a especial relevância da responsabilização daqueles que causam dano ao erário, inclusive para a preservação do Estado Democrático de Direito*, no seguinte sentido:

É decisivo que o funcionário público que prejudica os usuários, administrados e consumidores (*e, portanto, gera não apenas responsabilidade econômica, mas também social*) sofra as consequências de seu ato danoso. *Não há nada pior para uma democracia do que a impunidade dos agentes públicos.* Esse constitui um elemento fundamental para pôr freio à negligência e à arbitrariedade das autoridades públicas, ou que exercem funções administrativas públicas. (...)

Enquanto não encontrarmos uma solução para o problema de tornar efetiva a responsabilidade do funcionário responsável pelo dano, *continuaremos a pagar pelos custos sociais da eventual irresponsabilidade daqueles que, por meio da função pública, comprometem o patrimônio da comunidade. Vamos pagá-los de várias maneiras, embora de forma desigual: déficit fiscal, endividamento externo, diminuição ou desaparecimento dos serviços sociais, desperdício de fundos públicos, etc.*⁴⁶ (Grifos nossos)

A prevalecer o entendimento daqueles que se divorciam da realidade brasileira da administração pública, norteadas pelo patrimonialismo, pela pessoalidade e por interesses inconfessáveis, submetendo-se a uma pretensa agilidade e efetividade nórdicas na prestação de serviços públicos, entre eles o do controle dos danos patrimoniais causados ao erário, não se poderá deixar de perscrutar acerca da persecução daqueles agentes públicos desidiosos ou mal-intencionados que concorreram para que a prescrição de processos ocorresse nos escaninhos governamentais em que ora dormitam, prontos para um benfazejo despertar, tão logo o prazo prescricional, frise-se, não previsto em lei e nem acolhido pelo STF, se opere; ou estariam tais servidores acima da lei?

REFERÊNCIAS

ABREU JÚNIOR, Fernando Souza. Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões dos tribunais de contas: uma análise jurídica. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 334-353, jan./jun. 2021.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Processo nº TCE/001910/2021*. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araujo. Sessão do dia 16 nov. 2021.

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos tribunais de contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas cortes de contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 78, p. 207-252, mar./abr. 2013.

46 No original: “Es decisivo que el funcionario público que perjudica a los usuarios, administrados y consumidores (y por ende genera no solamente responsabilidad económica, sino también social) sufra las consecuencias de su hecho dañoso.2 No hay nada peor para una democracia que la impunidad de los agentes públicos. Esto constituye un elemento fundamental para poner freno a la negligencia y arbitrariedad de las autoridades públicas, o que ejercen funciones administrativas públicas. (...) mientras no le hallemos solución al problema de efectivizar la responsabilidad del funcionario autor del daño seguiremos pagando entre todos los costos sociales de la eventual irresponsabilidad de quien desde la función pública compromete el patrimonio de la colectividad. Los pagaremos de múltiples modos aunque inequitativamente: déficit fiscal, endeudamiento externo, disminución o desaparición de servicios sociales, dilapidación de fondos públicos, etc.”. (GORDILLO, Agustín. Capítulo XIX: La Responsabilidad Civil de los Funcionarios. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo 2, La Defensa del Usuario y del Administrado, Sección V: La Responsabilidad por la Violación de los Derechos. 10. ed., ahora como 1ª ed. del Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Buenos Aires: F.D.A., 2014. p. 675 e 704.)



BRAGA JÚNIOR, João Marcos de Araújo. *Da prescrição no processo de controle externo*. Disponível em: www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 852475/SP – Tribunal Pleno. Relator p/ Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento: 8 ago. 2018. *DJe-058* de 25 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5259/SC. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 4 dez. 2020 e 14 dez. 2020. *Dje n. 45*, 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636886 – Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 23 ago. 2021. *Dje-177* de 8 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.210/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data do julgamento: 4 set. 2008. *DJe* de 10 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 34.467/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Data do julgamento: 17 ago. 2020. *DJe nº 210*, divulgado em 24 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636886/AL – Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 20 abr. 2020. *Dje nº 157* de 23 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636886/AL. Manifestação do Tribunal de Contas da União. Peça n. 35.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 669069/MG – Tribunal Pleno. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento: 3 fev. 2016. *DJe-082* de 28 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1629/2021 – Plenário. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Bruno Dantas. Data da sessão: 7 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 17230/2021 – Segunda Câmara. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Bruno Dantas. Data da sessão: 5 out. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Fórum Administrativo – FA*, ano 20, n. 47, jan. 2005. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123. Acesso em: 8 nov. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters – Livraria RT, v. 5, n. 16, p. 215–257, 2021. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/264>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Prescrição: dano ao erário: comportamento ilícito de agente público causador do prejuízo: imprescritibilidade. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 7, p. 189–223, jan. /abr. 2014. Parecer.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. *‘Pode isso, Arnaldo?’: O TCU e a tentativa de ‘drible da vaca’ no Tema 899 do STF*. Disponível em: www.conjur.com.br/2020-out-03/opiniao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf. Acesso em: 18 nov. 2021.

DA SILVA, Mariana Santos Coutinho. *Impactos do RE 636.886/AL (Tema 899 de repercussão geral) sobre as ações de ressarcimento nos tribunais de contas*. Disponível em: www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT-prescritibilidade-e-seus-anexos.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado – contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1999.

GONÇALVES, André Luiz de Matos. *A força extintiva da prescrição do dano ao erário e as decisões dos tribunais de contas: nem tudo é jogo de soma zero*. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/a-forca-extintiva-da-prescricao-do-dano-ao-erario-e-as-decisoes-dos-tribunais-de-contas-nem-tudo-e-jogo-de-soma-zero/>. Acesso em: 18 out. 2021.

GORDILLO, Agustín. Capítulo XIX: La Responsabilidad Civil de los Funcionários. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo 2, La Defensa del Usuario y del Administrado, Sección V: La Responsabilidad por la Violación de los Derechos. 10. ed., ahora como 1ª ed. del Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Buenos Aires: F.D.A., 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Recurso Ordinário nº 1048029. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Sessão do dia 11 nov. 2020. *Diário Oficial de Contas*, 4 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário nº 1054102. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão do dia 28 abr. 2021. *Diário Oficial de Contas*, 11 jun. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. *Interesse Público*, ano 20, n. 101, p. 15-53, jan./fev., 2017. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21415/51674. Acesso em: 6 jul. 2021.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. *Tribunal de contas democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOURÃO, Licurgo. Prescrição e decadência: emanções do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas. *Fórum Administrativo – FA*, ano 20, n. 102, ago. 2009. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10544/18306. Acesso em: 8 nov. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1991/2021. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão do dia 19 ago. 2021. *Diário Oficial de Contas*, 25 ago. 2021.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. *Manual de Boas Práticas de Combate à Corrupção*. Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Olacefs. Disponível em: www.rededecontrole.gov.br/?publicacoes=handbook-of-good-practices-to-fight-corruption-olacefs-specialized-working-group-on-the-fight-against-transnational-corruption. Acesso em: 30 nov. 2021.

VIANA, Ismar. *Dano ao erário: o STF, a prescrição e os tribunais de contas* – Análise do alcance do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, que fixou o Tema 899. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/dano-ao-erario-o-stf-a-prescricao-e-os-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 14 out. 2021.

ZYMLER, Benjamin; MOREIRA, Daniel Miranda Barros. Ressarcimento baseado em decisão do TCU. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 203-223, set./out. 2020.

