

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO

Arthur Elias de Moura Valle

**A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – O caso do TEMA 899 do STF**

Belo Horizonte – MG

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

**A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – O caso do TEMA 899 do STF**

Artigo apresentado pelo aluno Arthur Elias de Moura Valle ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito para conclusão da Especialização em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz

BELO HORIZONTE/MG

2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

V181p Valle, Arthur Elias de Moura
A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas [manuscrito]: o caso do TEMA 899 do STF / Arthur Elias de Moura Valle. - 2021.
29 f.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 27 - 29.

1. Direito administrativo. 2. Prescrição (Direito). 3. Competência (Autoridade legal). 4. Tribunais de contas. 5. Brasil. Supremo Tribunal Federal. I. Ferraz, Luciano de Araújo. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077.2(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO ALUNO ARTHUR ELIAS DE MOURA VALLE

Realizou-se, no dia 27 de agosto de 2021, às 09:30 horas, na modalidade virtual, em função do ensino remoto emergencial, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa do trabalho de conclusão de curso, intitulado A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – O caso do TEMA 899 do STF, apresentada por ARTHUR ELIAS DE MOURA VALLE, número de registro 2020662005, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Luciano de Araujo Ferraz - Orientador (UFMG), Prof. Eurico Bitencourt Neto (UFMG) e Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo (Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo).

A Comissão considerou o trabalho de conclusão de curso:

- Aprovado
 Reprovado

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 31/08/2021, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2021, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 01/09/2021, às 08:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0936130** e o código CRC **36C9BB3B**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

FOLHA DE APROVAÇÃO

A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – O caso do TEMA 899 do STF

ARTHUR ELIAS DE MOURA VALLE

Trabalho de conclusão de curso submetido à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovado em 27 de agosto de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof. Luciano de Araujo Ferraz - Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 31/08/2021, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2021, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 01/09/2021, às 08:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **0936131** e o código CRC **4387F1BE**.

Referência: Processo nº 23072.245814/2021-66

SEI nº 0936131

RESUMO

Os Tribunais de Contas têm seu importantíssimo papel no auxílio ao exercício do controle externo, do Poder Executivo, por parte do Poder Legislativo. Todavia, com o desenvolvimento dessa instância controladora, tem-se observado um alargamento das competências constitucionalmente previstas, em um fenômeno descrito por SUNDFELD como autoproclamação de novas competências. O presente artigo, então, aborda uma introdução com a contextualização histórica das Cortes de Contas no Brasil e passa por uma breve descrição das suas competências constitucionais. Nesse sentido, é apresentada a divergência entre o controle de conformidade, estritamente vinculado à legalidade, no exercício do qual são emitidos atos de comando; e o controle operacional, no qual os Tribunais de Contas atuam em cooperação com os demais Poderes, calcados pela economicidade, eficiência e efetividade. A partir daí, identificando a pretensão de ressarcimento ao erário como exercício do controle de conformidade, passa-se a discorrer sobre o necessário limite prescricional à atuação controladora, de modo a se garantir a segurança jurídica em seu viés da estabilização das relações jurídicas. Assim, chega-se finalmente à análise do Tema nº 899 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que fixada a tese de prescribibilidade da “pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. E, analisando-se metodicamente o acórdão desse julgamento em sintonia com os acórdãos dos julgamentos dos Temas 666 e 897 da Repercussão Geral, conclusão outra não é possível, que não a da ampla aplicação da prescrição, adotada como regra em nosso ordenamento constitucional. Assim, são afastadas as teses – ainda observadas nos Tribunais de Contas – de que a prescrição se restringiria à fase executiva do débito fixado em decisão interna das Cortes de Contas e, ainda, de que, ao se constatar ato doloso de improbidade, seria possível a aplicação da imprescribibilidade fixada na tese do Tema nº 897. Ao final, é abordada a necessidade de adaptação dessa instância controladora à nova – e juridicamente mais consistente – interpretação do artigo 37, §5º, da Constituição, ressaltando-se a constatação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, da prolação de recentes decisões em conformidade com o entendimento aqui defendido.

Palavras-chave: Prescrição. Tribunal de Contas. Competência. Ressarcimento. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The Accounts Tribunal have an extremely important role in helping the exercise of external control, by the Legislative Power. However, with the development of this controlling body, there has been an expansion of constitutionally foreseen jurisdiction, in a phenomenon described by SUNDFELD as self-proclaimed new competences. This article, then, addresses an introduction of the historical context of the Accounts Tribunal in Brazil and goes through a brief description of their constitutional rules. In this sense, is presented the divergence between compliance control, strictly linked to legality, in the exercise of which command acts are issued; and operational control, in which the Courts of Auditors act in cooperation with the other Powers, based on economy, efficiency and effectiveness. From there, identifying the claim to compensation to the treasury as an exercise of compliance control, the necessary prescriptive limit to controlling action is discussed, in order to ensure legal certainty in its bias of stabilizing legal relations. Thus, we finally come to the analysis of Theme n° 899 of the General Repercussion of the Federal Supreme Court, in which the thesis of prescriptiveness of the “claim to compensate the treasury based on a decision of the Accounts Tribunal” was established. And, analyzing methodically this judgment in line with the judgments of Themes 666 and 897 of the General Repercussion, a conclusion is not possible, other than the broad application of the limitation of action, principle which is a rule in our constitutional order. Thus, the thesis - still observed in the Accounts Tribunal - that the statute of limitations would be restricted to the executive phase of the debt established in an internal decision of the Courts of Auditors and, furthermore, that, when a malicious act of improbity is found, it would be possible the application of the imprescriptibility established in the thesis of Theme n° 897. At the end, the need to adapt this controlling instance to the new – and legally more consistent – interpretation of article 37, §5, of the Constitution is addressed, emphasizing the finding, in within the scope of the Account Tribunal of the State of Minas Gerais, the delivery of recent decisions in accordance with the understanding defended herein.

Key-words: Limitation of action. Accounts Tribunal. Jurisdiction. Compensation. Federal Supreme Court.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E A DISTINÇÃO ENTRE O CONTROLE OPERACIONAL E O CONTROLE DE CONFORMIDADE	9
3	A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.....	14
4	A NECESSÁRIA MUDANÇA DE COMPORTAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	24
5	CONCLUSÃO	26
	REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas têm seu importantíssimo papel no auxílio ao exercício do controle externo, do Poder Executivo, por parte do Poder Legislativo, encontrando sua matriz constitucional insculpida nos artigos 71 e 73, que disciplinam, respectivamente, o papel auxiliar do Tribunal de Contas da União no controle externo exercido pelo legislativo federal, elencando as suas competências; e a forma de organização e nomeação dos Ministros da Corte de Contas da União.

Menciona-se ainda, a previsão do artigo 31, §1º, que dispõe sobre o controle externo de competência do legislativo municipal, a ser exercido “com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”; e do artigo 75, que, expressando o princípio da simetria constitucional, amplia a abrangência das normas referentes à organização, composição e fiscalização às Cortes de Contas Estaduais e Municipais.

Todavia, a origem dos Tribunais de Contas, conforme exposto por Ronaldo Chadid (2019), remonta as noções mais primitivas de organizações republicanas, nas quais, ainda que de forma incipiente, já havia previsões de exercício do controle externo. E, com a égide dos Estados Modernos, esse controle passou a ser mais bem organizado, de modo que “os países de regime democrático passaram a inserir em suas Constituições a figura de um órgão controlador, que vai assegurar a esmerada aplicação do dinheiro público”.

No Brasil, o nascedouro dos Tribunais de Contas pode ser atribuído ao período pós-independência, em que a Constituição de 1824 previu as primeiras ideias de orçamentos e balanços gerais do Tesouro. A partir daí, apareceram as primeiras tentativas de se implantar um controle externo, primeiramente em 1826, em que há registros de projeto de lei de criação de um Tribunal de Revisão de Contas; posteriormente em 1831, com a Lei nº 657, que, embora sem autonomia, criou o Tribunal do Tesouro Público Nacional; e, enfim, em 1849, com a extinção do Conselho Fiscal de Contas e o nascimento do Tribunal de Contas.

Aquela corte, contudo, ainda não se parecia com a atual, cuja previsão inicial é atribuída ao Decreto nº 966-A de 1890, editado após o fim do Império, já enquadrando o Tribunal de Contas como ente autônomo e intermediário entre o executivo e o legislativo, descrito por Rui Barbosa como “a mão forte da primeira [*Legislatura*] sobre a segunda [*Administração*], obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos

atos do executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepam da linha rigorosa das leis de finanças.” (*apud* BARBOSA, 2001).

O Tribunal, a partir de então, passa a aparecer em todas as Constituições Brasileiras, primeiramente vinculado ao Ministério da Fazenda (Constituição de 1891); passando a órgão de cooperação nas entidades governamentais, tal qual era o Ministério Público (Constituição de 1934); posteriormente ligado ao Poder Judiciário (Constituição de 1937); e, enfim, ao Poder Legislativo (Constituição de 1946), conforme histórico delineado por MEDAUAR (2020, p. 124-125).

E se até então a ação dos Tribunais de Contas condicionava a validade dos atos administrativos sob seu esquete de fiscalização, com o desenvolvimento do Estado e a ampliação da sua atuação, notadamente com a prestação de serviços na implementação dos direitos ditos de segunda geração, a estrutura interna dessas cortes não mais conseguiria chancelar todo ato que estivesse sob sua jurisdição¹.

É nesse contexto que, conforme identifica SUNDFELD (2020, p. 31), a partir da Constituição de 1967, a “atuação fiscalizatória se concentrou, basicamente, na análise e correção de despesas já efetuadas”, adotando-se, desde então, o modelo de controle *a posteriori*, de modo que a realização das despesas e a concretização das operações do Executivo não se condicionam à chancela dos Tribunais de Contas.²

Finalmente, com a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas foram inseridos na seção de fiscalização financeira, contábil e orçamentária do Poder Legislativo, cujas normas já foram citadas acima. Sobre essa disciplina constitucional, o Ministro Carlos Ayres Britto (2011), identificando a valorização da democracia na nossa Carta Magna, bem sintetiza o papel dos Tribunais de Contas:

[...]. Então, o grande desafio da democracia brasileira, talvez o maior desafio seja controlar o poder. É nesse esquema de controle de poder, é nesse espectro que se situa o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas é um órgão de controle, e de controle sobretudo do Poder Executivo. Ele divide com o Congresso Nacional, no plano

¹ Importante ressaltar que, no presente artigo, o emprego do termo “jurisdição” se dá em sentido mais abrangente, deixando de lado a discussão sobre o exercício (ou não, como entende este autor) do poder jurisdicional pelos Tribunais de Contas. Sobre o tema e para melhor compreensão das distintas vertentes, cf. Capítulo 5. *Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão* de FURTADO, 2007.

² A título informativo, menciona-se que o Tribunal de Contas italiano, até o ano de 1994, também adotava o controle majoritariamente prévio, o que lá perdurou por quase três décadas a mais. Nesse sentido: “Antes de 1994, o Tribunal de Contas (*Corte di Conti*) italiano era tradicionalmente conhecido pelo controle prévio que efetuava sobre a maior parte dos atos do Executivo, cuja eficácia dependia, em geral, do registro e visto desse órgão. [...] Nas palavras de Guccione, a grande virada foi a previsão, na Lei 20/1994, do controle *a posteriori* contábil, de gestão e eficiência sobre o orçamento e sobre o patrimônio de toda a Administração, a cargo da Corte de Contas.” (MEDAUAR, 2020. p. 116)

federal; divide com as Assembleias Legislativas, no plano estadual; o Tribunal de Contas divide a função de controle externo, a função é uma só, o controle externo exercido por dois órgãos, o Parlamento e o Tribunal de Contas. [...]. Então, o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo no desempenho de uma função eminente, essencial, constitucional de controle para que a receita pública e os gastos públicos se façam com obediência às leis, a partir dessa lei que é a mais importante no plano diuturno para a Administração Pública, logo abaixo da Constituição, a Lei Orçamentária, cujo desrespeito é tão grave que implica crime de responsabilidade. Os Tribunais de Contas estão a serviço da Lei Orçamentária, essencialmente, para que receitas e despesas se processem segundo os paradigmas, os parâmetros da Lei Orçamentária. Mas não é só. Os Tribunais de Contas velam pela plena aplicabilidade do Artigo 37 da Constituição, que consubstancia os seguintes princípios: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Como se nota, a Constituição de 1988 elevou as Cortes de Contas a entidades autônomas e independentes, embora auxiliares do Poder Legislativo, inclusive com competências próprias dentro da atividade de controle externo, não sendo, portanto, órgão do Poder Legislativo, o que pode ser extraído *a contrario sensu* do artigo 44, que não inclui os Tribunais de Contas como componentes do Congresso Nacional, apenas mencionando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Sobre essa natureza jurídica, o Ministro Ayres Britto (2001), em outro célebre artigo sobre a matéria, é enfático quanto à não subordinação dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo, traçando um paralelo entre as Cortes de Contas e o Ministério Público. A posição é acompanhada pelo excelso Supremo Tribunal Federal, cujo entendimento se consolidou no sentido de que os Tribunais de Contas “gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento” (ADI 4.643, Rel. Min. Luiz Fux).

São atualmente, portanto, 32 (trinta e dois) tribunais de contas no país, além do Tribunal de Contas da União, sendo 26 (vinte e seis) estaduais, 1 (um) distrital, 2 (dois) municipais (São Paulo e Rio de Janeiro) e 3 (três) especializados nas contas dos municípios do Estados (Bahia, Goiás e Pará).

Todavia, com o desenvolvimento do papel democrático e republicano desses Tribunais, tem-se observado um alargamento das competências constitucionalmente previstas.

Esse é o fenômeno da autoproclamação de novas competências pelos Tribunais de Contas (SUNDFELD, 2020, p. 61-63), que abrange desde o alargamento da sujeição passiva da sua jurisdição, com a inclusão de particulares (Acórdão Plenário 321/2019) e até de sócios de pessoas jurídicas privadas (Acórdão Plenário 118/2001); passa pela possível imposição de poderes de comando mesmo nas fiscalizações operacionais (“Manual de Auditoria

Operacional” do TCU³); e chega ao reconhecimento de um amplo poder geral de cautela, inspirado no judicial, em evidente extrapolação da Lei nº 8.443/1992.

No mesmo sentido, tem-se observado até mesmo um distanciamento dos entendimentos estritamente jurídicos adotados pelo Poder Judiciário, como se a autonomia dos Tribunais de Contas prevalecesse sobre a necessária harmonia entre os Poderes e sobre as competências constitucionalmente distribuídas, restando evidenciado, em alguns casos, a usurpação das competências do Legislativo e do Judiciário.

Nesse cenário, que se constatou uma resistência dos Tribunais de Contas em aplicar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 899 da Repercussão Geral (*leading case*: RExt nº 636.886), oportunidade em que, na linha das teses fixadas nos Temas 666 e 897, foi reiterada a concepção de que a prescrição é a regra constitucional, de modo que mesmo a pretensão de ressarcimento ao erário é por ela limitada.

A justificativa, como será melhor delineado adiante, está na efetivação da segurança jurídica, apenas cabendo exceção em casos expressamente mencionados, sobre os quais não há que se cogitar de qualquer interpretação extensiva.

Nesse sentido, o desrespeito a teses e entendimentos jurídicos firmados pela Corte Suprema do Poder Judiciário viola as competências constitucionais dos Tribunais de Contas e viola a separação de poderes, notadamente porque sua *expertise* está estritamente vinculada à matéria financeira, não jurídica.

E, para analisarmos os fundamentos que prevaleceram no STF e a necessária adequação dos Tribunais de Contas, necessária breve exposição sobre as suas competências constitucionais, a fim de se compreender em quais atuações exerce a pretensão ressarcitória agora expressamente limitada pelo Supremo.

2 AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E A DISTINÇÃO ENTRE O CONTROLE OPERACIONAL E O CONTROLE DE CONFORMIDADE

A atuação dos Tribunais de Contas é disciplinada no texto constitucional pela conjugação dos artigos 70 e 71, cuidando, o primeiro, de delimitar as matérias (contábil,

³ “496. As propostas de encaminhamento são propostas de deliberações (recomendações, **determinações** ou ciência) que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias e que contribuirão para sanar deficiências relevantes identificadas pela auditoria.” (Item 6.4.6 da Minuta, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F75955435017651AA848D402E>. Acesso em: 24 jun. 2020).

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial)⁴ sobre as quais recai o controle externo de titularidade do Congresso Nacional, os parâmetros (legalidade, legitimidade e economicidade) a serem utilizados e os sujeitos passivos da fiscalização (aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre a coisa pública); enquanto o segundo cuida da especificação das onze possibilidades de exercício do controle pelas Cortes de Contas.

Vale reiterar, ainda, que a fiscalização exercida no âmbito do controle de contas não se trata, como disciplinava nosso ordenamento jurídico até a Constituição de 1967, de condicionante dos atos administrativos. Isto é, não se trata de controle prévio, mas sim de controle *a posteriori*, como já visto na contextualização histórica da introdução.

Essa modificação do momento do controle, mantida na atual Constituição, fez com que a atuação das Cortes de Contas acabe, em regra, por recair sobre os sujeitos passivos da fiscalização, não sobre o objeto em si. Em regra, porque os atos de admissão pessoal descritos no inciso III, do artigo 71, da CF/1988, sujeitam-se ao prévio registro no Tribunal de Contas.

Para as demais hipóteses do artigo 71, o controle não condiciona a validade do ato e, na maior parte das vezes, é exercido após a realização do ato administrativo, ainda que seus efeitos não tenham sido integralmente aperfeiçoados e seja possível a adequação à legalidade, como é o caso da atuação descrita no inciso IX, em que o Tribunal de Contas assina prazo para que sejam tomadas as “providências necessárias ao exato cumprimento da lei”.

E, apesar desse exercício *a posteriori*, não há, ao menos na Constituição de 1988, conforme defende SUNDFELD (2020, p. 21-25), uma prerrogativa geral ou um dever genérico de revisão da atuação administrativa por parte desse órgão de controle, sendo suas funções e competências taxativa e constitucionalmente descritas.

Quanto a este ponto, Carlos Ari faz um paralelo *a contrario sensu* com a atribuição genérica, dada pela Constituição, ao Conselho Nacional de Justiça no artigo 103-B, §4º, II. Como bem observado, ao CNJ é conferido o poder-dever geral de revisão e fiscalização “dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”, tendo como instrumentos, de um lado, a desconstituição e a revisão dos atos ilegais e, de outro, a concessão de prazo para que a própria autoridade cumpra a Lei.

Aos Tribunais de Contas, contudo, não é atribuída competência tão extensa, estando intrinsecamente limitada ao que disciplinam os já mencionados artigos 70 e 71 da Constituição,

⁴ Para breve conceituação de cada uma das modalidades de controle, cf. Capítulo 7.7.2.1 da obra *Controle da Administração Pública* Odete Medauar. 4. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ressaltando-se, ainda, que a sua *expertise* está estritamente vinculada à ordem financeira *lato sensu* (contábil, financeira, orçamentária).

Todavia, para cada um dos pontos disciplinados nas referidas normas constitucionais, a depender da interpretação, ter-se-á um diferente alcance da competência dos Tribunais de Contas.

A interpretação dos sujeitos passivos, por exemplo, pode levar ao entendimento de que este controle externo apenas recai sobre os agentes públicos *lato sensu* (entendimento que prevalecia no TCU até 2013)⁵; de que também recai sobre os particulares que possuem vínculo jurídico com a Administração Pública (entendimento vigente no TCU a partir do julgamento de Incidente de Uniformização de Jurisprudência – Acórdão Plenário 321/2019); ou de que recai indistintamente sobre todos aqueles que de qualquer modo causarem prejuízo ao erário.⁶

De todo modo, bem observando as normas constitucionais que disciplinam as competências das Cortes de Contas, parece haver uma dicotomia: há aquelas atuações que são exercidas autonomamente e há aquelas que devem ser exercidas em auxílio ao Poder Legislativo.

Cita-se, como exemplo das competências vinculadas, a de apreciação das contas do chefe do Executivo (inciso I), em que o papel da instância controladora se limita à elaboração do “parecer prévio” que subsidiará o julgamento pelo próprio Legislativo; a de prestar informações (inciso VII), materializada, em regra, pelos procedimentos de “consulta”; e a de, apurada determinada irregularidade, representar ao Poder competente (inciso XI) para que sejam tomadas as medidas cabíveis ao saneamento da ilegalidade ou ao sancionamento dos responsáveis.

Há, ainda, a previsão do inciso III, referente ao registro dos atos de admissão e aposentadoria de pessoal, que, apesar de não se subordinar à revisão pelo Poder Legislativo

⁵ A título de curiosidade, cita-se trecho de artigo do Ministro Walton Alencar Rodrigues (1998) em que resta demonstrada a prevalência dessa linha, até pouco tempo, dentro do próprio TCU: “Antes da Constituição Federal de 1988, a jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União era uníssona no sentido de o particular não estar sujeito à tomada de contas especial. Nesse sentido, o Ministro RUBENS ROSA asseverou, em moldes peremptórios: ‘Uma coisa é indiscutida, o particular não está sujeito a processo de tomada de contas especial julgado por este Tribunal.’ (TC-038.807/57, sessão de 4.9.57).”

⁶ Para aprofundamento das distintas interpretações quanto à abrangência da sujeição passiva à jurisdição dos Tribunais de Contas, cf. SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Capítulo 2 Limites da Jurisdição dos Tribunais de Contas sobre Particulares. In: SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. – 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2020.

(Tema 047 da Repercussão Geral do STF), envolve também um momento anterior de provocação do órgão ou entidade responsável para que implemente as medidas de saneamento.⁷

Como exemplos das funções autônomas, por sua vez, há a competência para julgar as contas dos administradores nos casos em que a ilicitude resulte em dano ao erário e nos estritos limites do inciso II, podendo resultar em imputação de débito ou multa (§3º); e a competência para aplicar sanções “em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas” (inciso VIII).

Tais competências são exploradas, em regra, pela via da Tomada de Contas Especial, procedimento disciplinado tanto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (artigo 8º c/c artigo 47 da Lei nº 8.443/1992), quanto nas normas que regulam a atuação dos Tribunais de Contas Locais (*e.g.*, temos, no TCE/MG, a disposição do artigo 47 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008).

E, afora a polêmica sobre o exercício de função judicante pelos Tribunais de Contas no exercício das funções autônomas, o presente artigo se limita a focar nessas funções autônomas ligadas ao julgamento e sancionamento das autoridades ali descritas, já que são as relacionadas ao exercício da pretensão de ressarcimento ao erário, discutida no Tema nº 899 da Repercussão Geral do STF.

Nesse sentido, importante citar a distinção disposta pela doutrina entre o “Controle Operacional” e o “Controle de Conformidade”.

O primeiro, conforme bem dispõe Conrado Tristão⁸, gira em torno do desempenho da Administração sob as lentes da economicidade, eficiência e efetividade. Nesses casos, o Tribunal de Contas trabalharia em colaboração com o Executivo e mesmo com o Legislativo, contribuindo para a efetivação das políticas públicas e para a melhor utilização do erário. Todavia, nessa vertente do controle, não haveria a possibilidade de exercer poderes de comando, entendidos esses como os de fixação de prazo (inciso IX), os sancionatórios (inciso

⁷ Nesse sentido: “[...]. O Tribunal de Contas da União, no desempenho dessa específica atribuição, não dispõe de competência para proceder a qualquer inovação no título jurídico de aposentação submetido a seu exame. Constatada a ocorrência de vício de legalidade no ato concessivo de aposentadoria, torna-se lícito ao Tribunal de Contas da União - especialmente ante a ampliação do espaço institucional de sua atuação fiscalizadora - recomendar ao órgão ou entidade competente que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, evitando, desse modo, a medida radical da recusa de registro. Se o órgão de que proveio o ato juridicamente viciado, agindo nos limites de sua esfera de atribuições, recusar-se a dar execução a diligência recomendada pelo Tribunal de Contas da União - reafirmando, assim, o seu entendimento quanto a plena legalidade da concessão da aposentadoria -, caberá à Corte de Contas, então, pronunciar-se, definitivamente, sobre a efetivação do registro. [...]” (MS 21466, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/1993, DJ 06-05-1994 PP-10486)

⁸ TRISTÃO, Conrado. Capítulo 4 Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. *In*: SUNDFELD, 2020.

VIII), os de imposição de débito (inciso II c/c §3º), os cautelares específicos (inciso X c/c §1º) e os de registro (inciso III).

Assim, apenas no exercício do Controle de Conformidade é que o Tribunal de Contas teria a possibilidade de exercer os mencionados poderes, mas com um âmbito restrito às ilegalidades que causem prejuízo ao erário e apenas quando o objeto da fiscalização envolver matéria contábil, financeira ou orçamentária, conforme delimitado no título da Seção da Constituição em que estão inseridos os artigos 70 e 71 – SEÇÃO IX (“DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA”), do CAPÍTULO I (“DO PODER LEGISLATIVO”), do TÍTULO IV (“DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES”).

Veja-se que, se o Controle Externo a cargo do Legislativo abrange também a fiscalização operacional do Executivo, a atuação das Cortes de Contas com poder de comando deveria se limitar às matérias ligadas aos gastos públicos, exatamente aquelas cuja *expertise* lhe é peculiar, mesmo porque seus membros não gozam da legitimidade democrática inata aos chefes do Executivo e aos parlamentares.

Todavia, como em todos os campos do Direito, há a corrente mais abrangente, que entende que os atos de comando não se limitam às matérias contábil, financeira e orçamentária, mas apenas aos atos discricionários; e há a corrente mais restritiva, que entende ser impossível aos Tribunais de Contas, mesmo no exercício do Controle Operacional, a análise de matérias que fujam da área financeira em sentido amplo.

E, ainda de acordo com o levantamento realizado por Tristão (*in* SUNDFELD, 2020, p. 99-11), nem mesmo no TCU a divergência doutrinária encontra consenso, havendo precedente no sentido da limitação do Controle Operacional à cooperação (*e.g.* Acórdão 600/2019) e precedente no sentido da possibilidade de, no exercício de Controle Operacional, serem determinadas intervenções típicas dos atos de comando (*e.g.* Acórdão 1.704/2018). Ao final, corroborando com a linha intermediária, identifica que, tanto nos Estados Unidos da América, quanto nos países cuja sistemática dos órgãos de controle externo inspiraram os Tribunais de Contas brasileiros (Itália, Bélgica e França), o Controle Operacional é limitado à expedição de *recomendações*, se restringindo à esfera colaborativa.

Esse é, pois, um dos necessários limites às pretensões sancionatórias e ressarcitórias à disposição dos Tribunais de Contas, sob pena de desrespeito às suas competências constitucionais e de usurpação das competências dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Noutro giro, além da limitação inata à divisão constitucional de competências, outro limite à atuação da instância controladora, sobretudo no exercício de atos de comando que

importem em sancionamento e em determinação de ressarcimento ao erário, diz respeito à ação temporal, que, como se sabe, gera diversas consequências no Direito.

Uma dessas consequências reside na perda do direito de exercer a pretensão jurídica pelo decurso do tempo, instituto denominado prescrição, calcado na segurança jurídica e tido como regra da ordem constitucional.

Ocorre que, não obstante ser unânime sua aplicação às pretensões sancionatórias dos Tribunais de Contas, apenas com recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, e sobretudo com o julgamento do Tema nº 899 da Repercussão Geral, é que aplicabilidade dessa limitação à pretensão de ressarcimento ao erário passou a ganhar espaço nas próprias Cortes Controladoras, o que já vem há muito sendo debatido na doutrina.

A próxima seção, portanto, se dedicará ao instituto da prescrição e à análise do recente posicionamento do STF no sentido da sua ampla aplicabilidade aos procedimentos dos Tribunais de Contas.

3 A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA

3.1 A PRESCRIÇÃO COMO EXPOENTE DA SEGURANÇA JURÍDICA

No Capítulo XXIV de uma das obras primas do Direito Civil, *Instituições de Direito Civil*, Caio Mário (2017, p. 542) assim inicia sua exposição sobre a prescrição e a decadência:

O tempo domina o homem, na vida biológica, na vida privada, na vida social e nas relações civis. Atua nos seus direitos. Particularmente quanto a estes, pode exercer relevante papel. Uma vez é requisito do seu nascimento; outras vezes é condição de seu exercício, seja em decorrência da declaração de vontade, quando essa circunstância assenta na convenção entre partes ou na imposição do agente, seja em decorrência de determinação legal, quando é a lei que institui o momento inaugural da relação jurídica; outras vezes, ainda é causa da sua extinção; sob um aspecto diverso, porém generalizadamente absorvente de todos os indivíduos, o tempo é computado na pessoa do titular, que somente depois de certa idade adquire a plenitude de sua capacidade civil.

O destaque do trecho se faz necessário para que se dê atenção à diversidade de atuações do tempo não só no Direito, mas – e até de forma mais filosófica – na própria vida de cada cidadão, gerando efeitos tanto em suas relações particulares, como em suas relações com o Poder Público.

Um desses efeitos é a prescrição, seja ela aquisitiva, entendida como o decurso de tempo que “é causa da aquisição de direitos, quando torna inatacável e inabalável a situação

que o titular vem exercendo continuamente” (PEREIRA, 2017, p. 542); seja ela extintiva, entendida como o decurso de tempo que “conduz à extinção da pretensão jurídica, que não se exercita por certo período, em razão da inércia do titular” (PEREIRA, 2017, p. 542).

Para o tema aqui tratado, como é evidente, importa analisar a prescrição extintiva de pretensão de ressarcimento ao erário exercível no âmbito dos Tribunais de Contas, notadamente no uso da competência inculpada, como já visto, no artigo 71, II c/c § 3º, da Constituição.

Nesse sentido, antes de adentrar na extinção do direito de exercitar a mencionada pretensão, importante situar os fundamentos constitucionais e sociológicos que são a razão de ser do instituto da prescrição, reunidos todos eles em torno da segurança jurídica.

Pois bem, apesar de não ser expressa e nominalmente mencionado na Constituição, o aludido princípio – parece isso indiscutível – é base da ordem democrática, da cidadania, da lealdade e da boa-fé, valores expressamente destacados no texto constitucional. Além disso, a previsão do artigo 5º, XXXVI, que trata do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, é outra expressão forte e clara de que o constituinte quis desenvolver um sistema calcado na segurança jurídica.

E, afora as diversas definições jurídicas do princípio, há uma que chama atenção pela sensibilidade com que descreve o anseio por essa segurança, valendo o destaque do seguinte excerto, retirado do “Curso de direito administrativo” de Bandeira de Mello (2013, p. 127):

Esta “segurança jurídica” coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; e ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente - e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas.

Nessa linha, aparece o instituto da prescrição, expoente da segurança jurídica na estabilização das relações sociais, de modo a, pelo decurso de determinado tempo, se extinguir o direito de discutir eventual imbróglio do passado.

Logo, para que se realize de forma exauriente, não é difícil concluir por sua aplicabilidade também ao exercício dos direitos do Estado (*lato sensu*), o que é encampado pela existência, além de diversos prazos específicos, de consolidado entendimento do STJ no

sentido de que o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932⁹ seria norma geral aplicável subsidiária ou analogicamente também em desfavor da Fazenda Pública¹⁰.

Nesse sentido, cita-se trecho conclusivo de artigo de GAROFANO¹¹:

Por essas razões, como salienta Almiro do Couto e Silva, “um dos temas mais fascinantes do Direito Público neste século é o do crescimento da importância do princípio da segurança jurídica, entendido como princípio da boa-fé dos administrados ou da proteção da confiança [...]”. Referido princípio emerge no campo da atividade administrativa para se tornar “uma das vigas mestras do Estado de Direito”, figurando ao lado do princípio da legalidade, como “um dos subprincípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito”.

Diante desses elementos, não há como deixar de reconhecer a necessária incidência do princípio da segurança jurídica na atividade de controle desempenhada pelos Tribunais de Contas, exercida agora à luz de um “direito por princípios” que reclama a transformação do controle de legalidade tradicional para uma forma mais voltada à aferição da adequação da conduta aos preceitos constitucionais informadores da atuação administrativa do Estado.

No que diz respeito especificamente a pretensões punitivas e de ressarcimento, a prescrição impede que o cidadão fique para sempre à mercê da fiscalização estatal, que o cidadão fique para o resto de sua vida arquivando provas da lisura de seus atos mais remotos e, finalmente, que fique “indefinidamente em riste a *espada de Dâmocles* sobre a cabeça dos administrados.”¹²

Quanto à pretensão punitiva, a discussão, ao menos no âmbito federal, foi superada com o advento da Lei nº 9.873/1999, que estabelece prazo quinquenal de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal.

⁹ “Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.”

¹⁰ Nesse sentido: “RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. RITO DO ARTIGO 543-C DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRAZO PRESCRICIONAL. INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 1. É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32). 2. Recurso especial provido.” (REsp 1105442/RJ, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 22/02/2011)

¹¹ GAROFANO, Rafael Roque. Segurança jurídica no exercício da função de controle: a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias dos Tribunais de Contas. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 781-813. ISBN 978-85-7700-728-8.

¹² CARVALHO, Gustavo Marinho de. A prescribibilidade da pretensão ressarcitória do Estado: uma leitura do art. 37, §5º da Constituição Federal. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 769-780. ISBN 978-85-7700-728-8.

Já no que toca à pretensão de ressarcimento, grandes discussões vêm sendo travadas, tanto no Judiciário, quanto na doutrina e também nas Cortes de Contas. Isso porque, por muito tempo, como será melhor abordado no item seguinte, vigorou quase que dogmaticamente a tese de que o artigo 37, §5º, da Constituição erigia, à excepcionalíssima cadeira da imprescritibilidade, a pretensão de ressarcimento ao erário, tal qual ocorre em relação aos crimes de racismo (artigo 5º, XLII) e de terrorismo (artigo 5º, XLIV), bem assim em relação aos direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, §4º).

Todavia, o suposto dogma parece vir sendo desnudado, tanto em respeito à segurança jurídica e à estabilização das relações de direito público, quanto em respeito à máxima de não se interpretar extensiva ou analogicamente normas de exceção, o que foi ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal em recentes julgamentos, culminando com o expreso reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário mesmo quando exercida no âmbito dos Tribunais de Contas.

3.2 O TEMA 899 DA REPERCUSSÃO GERAL

No dia 20/04/2020, o STF finalizou o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, *leading case* do Tema nº 899 da Repercussão Geral, fixando-se a seguinte tese: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

Na oportunidade, além de afastar a tese de imprescritibilidade que vigorava como um dogma perante as Cortes de Contas¹³, o STF confirmou o entendimento de que, na área cível, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Ou seja, a norma da parte final do artigo 37, §5º, da Constituição ("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"), em uma interpretação sistêmica e teleológica, teve sua abrangência expressamente limitada pela mais alta corte jurídica do país.

¹³ Prova disso está na existência de Enunciado da Súmula da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria: "Súmula 282. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis"; e de Incidente de Uniformização da Jurisprudência no sentido da imprescritibilidade (Acórdão nº 2.709/2008, TCU).

E se o referido julgamento ganhou notoriedade, isso se deve ao fato de que, como já dito, os Tribunais de Contas, no exercício do controle de conformidade, eram uníssomos quanto à imprescritibilidade de toda e qualquer pretensão de ressarcimento ao erário que se manifestasse em suas jurisdições.

Referido posicionamento privilegiava, de um lado, a inércia e a morosidade das Cortes de Contas, enquanto prejudicava, por outro, todos os possíveis sujeitos passivos de procedimentos de Controle Externo ali exercidos, chegando a situações extremas em que o acusado de lesar o erário era chamado a se defender anos e até décadas após a materialização do ato investigado¹⁴.

De todo modo, com o referido julgamento, o STF solidifica entendimento em prol, como já visto, da segurança jurídica, promovendo, ainda, a aplicação dos princípios da economicidade, da eficiência e da efetividade nos próprios Tribunais de Contas, que deverão passar a direcionar seus limitados recursos (aqui abordados em termos de pessoal, tecnologia e até mesmo espaço físico) para atos contemporâneos à fiscalização.

Todavia, ainda que evidentemente aplicável aos procedimentos internos dessa instância de controle, a tese do Supremo Tribunal Federal encontrou bastante resistência exatamente onde deveria ser aplicada, questão anunciada em uma diversidade de artigos jurídicos¹⁵, valendo-se honrosa menção ao texto do Professor Luciano Ferraz, orientador deste trabalho, denominado “*The walking dead*” na Administração Pública - Temporada 1 (Prescrição e TCU)”, em que bem destaca os dois fundamentos base utilizados para o afastamento da tese: a possibilidade de os próprios Tribunais de Contas deliberarem sobre a caracterização de ato doloso de improbidade administrativa; e a limitação da tese à fase judicial de execução do título formado após a decisão da instância controladora.

¹⁴ Nesse sentido, cita-se trecho do Capítulo 6 (“O tempo do controle: a prescrição das demandas de ressarcimento ao erário e de imputação de multa pelo Tribunal de Contas da União”) da obra *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade.*, de autoria de Cristina Telles, escrito em dezembro de 2019, isto é, antes do julgamento do Tema 899: “Valendo-se de uma lacunosa lei orgânica, [...], o TCU persiste em interpretações judicialmente rechaçadas acerca da prescrição, para sujeitar agentes públicos e privados a pretensões punitivas e ressarcitórias mais de cinco anos após a ocorrência dos fatos. Não raro, o Tribunal age mais de uma década após a prática do suposto ilícito, em processos que já sequer se voltam contra os agentes do alegado desvio de recursos públicos, [...]”

¹⁵ *E.g.*, temos, de um lado, quem evidencie a manobra: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. DA SILVA, Eliza Maria. **'Pode isso, Arnaldo?': O TCU e a tentativa de 'drible da vaca' no Tema 899 do STF.** 03/10/2020. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-03/opiniao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf>. Acesso em: 14/07/2021; e, de outro, quem a defende: CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Tema 899: estaria o TCU fazendo ouvidos de mercador para o STF?.** 27/10/2020. JOTA - Opinião e análise. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tema-899-estaria-o-tcu-fazendo-ouvidos-de-mercador-para-o-stf-27102020>. Acesso em: 14/07/2021.

Ocorre que tais fundamentos vão de encontro à *ratio decidendi* do julgamento do Supremo e vão de encontro até mesmo com a ementa do julgado, citada a seguir pela clareza de suas colocações:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas

(RE 636.886/AL, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, pub.: 24/06/2020)

Quanto à linha argumentativa de que a tese fixada pelo STF se limitaria à prescrição da pretensão executiva referente ao título gerado com a decisão das cortes de contas, seus adeptos parecem ignorar o que foi dito e repetido pelo Supremo em diversas oportunidades nas quais foi instado a se manifestar sobre o tema. De acordo com a Corte, a norma do artigo 37, §5º, para se adequar à teleologia constitucional, não pode ter o sentido e o alcance tão amplo a ponto de implicar na imprescritibilidade de qualquer pretensão de ressarcimento ao erário, pois, se assim o fosse, nas palavras do saudoso Ministro Teori Zavascki:

[...] estaria sob a proteção da imprescritibilidade toda e qualquer ação ressarcitória movida pelo Erário, mesmo as fundadas em ilícitos civis que sequer decorrem de dolo ou culpa. A própria execução fiscal seria imprescritível, eis que a não satisfação de

tributos ou de outras obrigações fiscais, principais ou acessórias, certamente representa um comportamento contrário ao direito (ilícito, portanto) e causador de dano. **Essa visão tão estremada certamente não se mostra compatível com uma interpretação sistemática do ordenamento constitucional. Mesmo o domínio jurídico específico do art. 37 da Constituição, que trata dos princípios da administração pública, conduz a uma interpretação mais restrita.** [...]. (RE 669069, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, REPERCUSSÃO GERAL – pub.: 28/04/2016)

Tal excerto, retirado do acórdão do julgamento do Recurso Extraordinário nº 669.069, embasou, em fevereiro de 2016, a fixação da Tese do Tema nº 666 da Repercussão Geral, segundo a qual “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

Entretantes, mesmo diante daquele julgado, dúvidas persistiram acerca da abrangência dos *ilícitos* imprescritíveis e dos *ilícitos* prescritíveis, existindo a corrente que sustentava a imprescritibilidade tão somente para ilícitos decorrentes de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais.

Assim, prosseguindo na análise da mesma norma constitucional, o próprio STF foi instado a se manifestar quanto à suposta imprescritibilidade do ressarcimento em casos de improbidade administrativa, oportunidade em que também para esta hipótese adotou entendimento restritivo, formulando, em agosto de 2018, a Tese do Tema nº 897 da Repercussão Geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Da ementa do julgamento do acórdão pode-se perceber, uma vez mais, a inspiração na segurança jurídica, sob o manto da estabilização das relações sociais (“A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais.”), o que também pôde ser observado nos debates travados entre os ministros da mais alta corte do Judiciário na oportunidade daquele julgamento (Recurso Extraordinário nº 852.475).

Como pode ser visto nos trechos abaixo destacados, o Ministro Barroso questiona qual a abrangência da tese:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Ministro Fachin, vamos imaginar - a pergunta não é retórica, é verdadeira porque estou reconstituindo a minha posição - que a ação de improbidade esteja prescrita.

O que Vossa Excelência sustenta é que, não obstante a prescrição da ação de improbidade, que geraria as sanções por improbidade, é possível prosseguir ou ajuizar uma ação específica para fins de ressarcimento do dano, em que, então, o juiz teria que estabelecer que houve improbidade, que ela não pode ser sancionada porque está prescrita, mas que, todavia, cabe a reparação do dano. Essa é a posição que Vossa Excelência sustenta?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - É. O que está subjacente - e, agora, Vossa Excelência vem de refinar a posição - é que, a rigor, estamos adentrando a esses temas como que por camadas.

A partir de então, os ministros passam a projetar o rito processual para, mesmo estando prescritas as sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, ser constatado o ato doloso de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário:

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Então, eu só vou concluir. Ou ingressa com a ação, ele não vai ter o procedimento - e eu li até o memorial da União, que afirma, confessa isso -, não vai ter o direito de defesa que existe na ação de improbidade. O que entendo que Vossa Excelência está propondo - e me parece que foi o que o Ministro Fachin também propôs - é o seguinte: mesmo depois desse prazo todo, pode até chamar de ação de ressarcimento, mas será uma ação onde ele terá todo o direito de defesa e o devido processo legal da ação de improbidade. Ou seja, será ação de improbidade, então a ação de improbidade como um todo, para efeitos de ressarcimento, seria imprescritível. Em outras palavras, não basta entrar com a ação de ressarcimento depois de 16 anos e falar: 'O agente público A praticou essa conduta e gerou esse prejuízo, ele tem o dever de reparar, porque, em tese, configura o art. 9º da Lei de Improbidade'. Não. Entra acusando por improbidade, vai ter que provar a improbidade, e o juiz, ao comprovar a improbidade, aplica a sanção do ressarcimento. É isso que Vossa Excelência, a meu ver, está dizendo.

[...]

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Exatamente isso, o meu voto é esse.

O Ministro Alexandre de Moraes deixa clara, pois, sua posição no sentido de que, para a apuração do ato doloso de improbidade, ainda que prescritas as demais sanções, deve ser respeitado todo o procedimento da Ação de Improbidade Administrativa, a fim de oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao acusado. E, com isso, é seguido pelos demais:

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Mas, nisso, nós não temos divergência, Ministro Alexandre. Se Vossa Excelência e a Ministra Rosa me permitirem, faço a derradeira intervenção no sentido de eventualmente contribuir. Os §§ 4º e 5º da Constituição, que são obviamente os nortes normativos para reger essa matéria, tratam da improbidade e das sanções que decorrem da improbidade. O § 4º é muito claro ao falar: [...]

Essas são as sanções. Se a improbidade prescrever, o § 5º comparece - e aqui está a nossa divergência, e há uma divergência clara - para dizer: [...]

Quais? Fundadas em ato de improbidade. Portanto, eventualmente prescrita a improbidade, propõe-se a ação de ressarcimento, fundada na prática do ato de improbidade, vai se processar evidentemente com instrução, como se improbidade fosse. E essa ação de ressarcimento é imprescritível nos termos da Constituição.

Veja-se que, nesse julgamento, a um só tempo foi reafirmada, de um lado, a prescritibilidade como regra e, de outro, a necessidade de, para apuração de ato doloso de improbidade, ser respeitado o rito da Lei nº 8.429/92.

Nesse contexto que editada a já mencionada Tese do Tema nº 899 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, confirmando a prescritibilidade como regra para declarar "prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

No julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do acórdão, foi enfático ao afastar da competência dos Tribunais de Contas a análise de ato doloso de improbidade (“a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa”) e ao constatar a limitação probatória típica dos procedimentos de controle (“não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo”).

Tal contextualização, notadamente com a devida análise dos fundamentos que embasaram a elaboração da tese (*ratio decidendi*), acaba por inviabilizar juridicamente o argumento de que, constatando a existência de ato doloso de improbidade, aos Tribunais de Contas seria possível aplicar a imprescritibilidade do dano ao erário. E inviabiliza não por mera posição deste artigo, mas sim por já ter sido afastado pela Suprema Corte brasileira, definindo-se entendimento que vincula não só o Judiciário, mas também o Executivo e o Legislativo, inclusas as Cortes de Contas.¹⁶

Noutro giro, também frágil a tese de que a prescritibilidade restringe-se à execução de título executivo oriundo de decisão dos Tribunais de Contas, não atingindo os procedimentos internos de controle.

Isso porque, a uma, restou assentado que a prescritibilidade é regra, apenas excepcionada constitucionalmente, cuja interpretação final cabe ao STF. E, a duas, porque, em diversos trechos do voto relator e do voto do Ministro Gilmar Mendes, há expressa menção à prescrição no âmbito do próprio Tribunal de Contas.

Veja-se primeiro o voto de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes no *leading case* do Tema nº 899:

Na sustentação oral da Doutora Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, a União traz dados de fato referentes à tramitação dos processos no Tribunal de Contas da União, sugerindo que o acolhimento da tese da prescritibilidade afetará a cobrança de expressivas quantias devidas ao Erário.

Em primeiro lugar, cabe ao Tribunal de Contas, em particular, e a todos os agentes políticos, de modo geral, envidar esforços para que haja a redução do tempo dos processos na referida Corte. Penso não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

Em segundo lugar, conforme detalhei no início deste voto, o Direito oferece um caminho, para as objeções suscitadas pela Nobre Procuradora: exsurgindo elementos

¹⁶ Sobre a necessária uniformidade jurisprudencial no sistema brasileiro de precedentes, cf. DIDIER JR., Fredie. Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência. In: MAIA, Renata C. Vieira; FERREIRA, Diogo Ribeiro. *Processo civil aplicado aos tribunais de contas: novas tendências a partir do CPC de 2015*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 41-58. ISBN 978-85-450-0204-8.

consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e de dilapidação do patrimônio público, abre-se a possibilidade de ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, na qual (a) os acusados terão plenas oportunidades de defesa e (b) a condenação ao ressarcimento, comprovado o agir doloso, será imprescritível, na forma da jurisprudência desta CORTE.

E também o voto do Ministro Gilmar Mendes:

Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, *mutatis mutandis*, como poder de polícia administrativa *lato sensu*, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

[...]

Por conseguinte, há, em regra, prazos quinquenais diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário: fase administrativo-fiscalizatória (prazo decadencial ou prescricional punitivo) e fase executória (prazo prescricional próprio), observadas as causas suspensivas ou interruptivas dos cômputos.

Fica evidente, portanto, que a questão foi amplamente debatida na ocasião do julgamento do Tema nº 899, de modo a afastar, por se tratar de decisão estritamente jurídica, posições contrárias adotadas nas Cortes de Contas.

Ora, admitir a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória exercida no âmbito dos Tribunais de Contas geraria, como bem observado por Cristina Telles¹⁷, “um modelo de absoluta incoerência jurídica, em que as demandas judiciais de ressarcimento, devidamente formuladas pelo MP ou pela Fazenda, podem prescrever, ao passo que as pretensões inquisitoriais exercidas pelo TCU [...], não”.

Ademais, seria um enorme contrassenso admitir que haja prescrição para executar direito reconhecido, ou mesmo a ocorrência de prescrição intercorrente, mas afastar a existência de prescrição para a pretensão punitiva e para a persecução, em âmbito administrativo, das condutas supostamente ilícitas.

Nesse diapasão, vale lembrar o Enunciado nº 150 da Súmula da Jurisprudência do próprio STF, que estabelece que “Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação”, o que ilustra a vinculação jurídica e dependência lógica dos prazos prescricionais observáveis em cada uma das fases processuais.

¹⁷ No Capítulo 6 (“O tempo do controle: a prescrição das demandas de ressarcimento ao erário e de imputação de multa pelo Tribunal de Contas da União”) da obra *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade.*, de autoria de Cristina Telles, 2020, p. 171.

4 A NECESSÁRIA MUDANÇA DE COMPORTAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como já mencionado e é de conhecimento geral daqueles que militam perante os Tribunais de Contas, a tese firmada no Tema nº 899 não foi bem aceita no âmbito dessa instância controladora, sendo diversos e de fácil acesso os acórdãos que afastam sua aplicabilidade, seja por invocar o cometimento de ato doloso de improbidade administrativa, seja por defender que a tese apenas seria aplicável à fase executiva do título formado pela decisão.¹⁸

Embora no tópico anterior já tenha sido demonstrado o descabimento dessas linhas argumentativas, é de se ressaltar que pendem de julgamento os Embargos de Declaração opostos pela União contra o acórdão daquele julgamento.

No recurso, a União intenta uma manifestação mais abrangente do STF, instando-o a se decidir expressamente (i) sobre o rito executivo dos débitos apurados pelo TCU; (ii) sobre a abrangência da tese fixada, sugerindo que se limite à fase executiva; e, na eventualidade, (iii) sobre o prazo prescricional aplicável à fase interna da apuração da pretensão ressarcitória. Além disso, solicita a modulação dos efeitos da decisão.

Desse modo, a fim de manter a coerência com os fundamentos expressamente abordados no acórdão, o Supremo deverá se manifestar sobre a aplicabilidade da regra prescricional também à fase interna dos procedimentos dos Tribunais de Contas.

De outro lado, quanto ao prazo aplicável, fica a dúvida sobre a abrangência de matéria constitucional e, por consequência, sobre a competência da Corte Suprema de adentrar nessa seara.

¹⁸ Nesse sentido, vale colacionar aqui trecho da segunda nota de pé de página do já mencionado artigo do orientador Luciano Ferraz (2021), em que destaca casos específicos do TCU e do TCEMG, cujo posicionamento foi manifestamente contrário à tese do Tema nº 899: “[2] [...]. Em contraste com a nova orientação do STF, vale conferir os seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU): 1.492/2020, 2.104/2020, 2.182/2020 e 2.336/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 2.188/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; e 2.018/2020, Rel. Min. Ana Arraes, do Plenário; 6.494/2020, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 5.236/2020, 6.084/2020, 6.465/2020, 6.466/2020, 7.982/2020, 9.277/2020, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 8.550/2020, 9.011/2020, 9.012/2020 e 9.293/2020, Rel. Min. Bruno Dantas, todos da 1ª Câmara; e 5.681/2020, 6.350/2020, 8.316/2020, 8.940/2020, 8.945/2020, 8.947/2020, 8.948/2020, 9.208/2020 e 9.216/2020 da minha relatoria; 5.690/2020, 6.350/2020, 6.575/2020, 6.712/2020, 7.325/2020, 8.021/2020, 8.023/2020, 8.443/2020, 8.649/2020, 8.651/2020 e 8.657/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 6.171/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 6.207/2020 e 8.498/2020, Rel. Min. Ana Arraes; e 6.707/2020 e 6.726/2020, Rel. Min. Subst. Marcos Benquerer Costa, estes da 2ª Câmara. Na mesma linha, anota-se a posição adotada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, registrando que “a prescrição da pretensão ressarcitória decorrente da interpretação do Supremo Tribunal Federal quanto ao julgamento da tese n. 899 – RE 636886 somente alcança a fase judicial de execução das decisões emanadas pelos tribunais de contas conforme posicionamento unânime da Primeira Câmara em julgados anteriores”. (TCE – Embargos de Declaração n. 1092446).

Ressalta-se, ainda, que alguns Tribunais de Contas, a exemplo do Mineiro com o art. 110-E da Lei Complementar Estadual nº 102/2008¹⁹, já possuem, em suas legislações de regência, disposição sobre o prazo prescricional, ainda que relacionado à pretensão punitiva, mas aplicável, por analogia, à ressarcitória.

Não é o caso, contudo, do Tribunal de Contas da União, cuja Lei Orgânica nada disciplina sobre a prescrição. Seu entendimento, mais uma vez na contramão do Judiciário²⁰, é o de que a pretensão punitiva se submete ao prazo decenal subsidiário do artigo 205 do Código Civil, havendo, em relação à pretensão ressarcitória, a Instrução Normativa nº 71/2012, que, em seu artigo 6º, II, possibilita a dispensa de instauração da tomada de contas especial quando “houver transcorrido prazo superior a dez anos”.

De todo modo, fato é que os Tribunais de Contas deverão se adequar à nova realidade jurídica, agora imposta pelo STF, sob pena de terem suas decisões desconstituídas no Judiciário, movimento que já vem sendo observado, inclusive no Tribunal de Justiça de Minas Gerais²¹.

Outro alento já manifestado também na vanguarda das alterosas está em recentes decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que cedem ao posicionamento do STF e reconhecem a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, sendo louvável a fundamentação adotada pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão para, nos autos do Recurso Ordinário nº 1.084.558²², reverter julgamento do Tribunal Pleno inicialmente inclinado à imprescritibilidade. Vejamos alguns trechos do voto (destaques do original):

¹⁹ “Art. 110-E – Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.”

²⁰ Nesse sentido, cf. Item 3 do Capítulo 6 (“O tempo do controle: a prescrição das demandas de ressarcimento ao erário e de imputação de multa pelo Tribunal de Contas da União”) da obra *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade.*, de autoria de Cristina Telles, 2020, p. 171.

²¹ “EMENTA: APELAÇÃO - AÇÃO ORDINÁRIA - ANULATÓRIA DE CONDENAÇÃO IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALFENAS - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - RE N. 636.886 (TEMA N. 899) - PRESCRITIBILIDADE - AUSÊNCIA DE AFERIÇÃO ADMINISTRATIVA DO ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CHANCELA DA NATUREZA ÍMPROBA DO ATO - VIA PROCESSUAL INADEQUADA PARA A REFERIDA PERQUIRÇÃO - ATO PRATICADO ANTES DO ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08 (ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS) - APLICAÇÃO CONCRETA DO DECRETO N. 20.910/32 - DECURSO DE QUATORZE ANOS ENTRE A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E O JULGAMENTO MERITÓRIO DA IMPUTAÇÃO - SEGURANÇA JURÍDICA - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE CONFIGURADA - CONDENAÇÃO ANULADA - RECURSO PROVIDO. [...]” (TJMG - Apelação Cível 1.0000.18.126718-8/002, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/03/2021, publicação da súmula em 09/03/2021)

²² Processo Administrativo n. 741644; Recurso Ordinário n. 1084527; Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 19/05/2021. Disponibilizada no DOC do dia 29/06/2021.

Na ocasião *[julgamento do Tema nº 899]*, o colegiado máximo do STF, por unanimidade, considerou que a ressalva do § 5º do art. 37 da Constituição não abarca a decisão proferida no âmbito dos Tribunais de Contas, porque somente na seara judicial é possível aferir a existência de ato doloso de improbidade administrativa, por meio da ação civil própria.

[...]

Após muito refletir sobre os argumentos e sobre os termos da decisão proferida no RE nº 636.886, quedei-me convencido de que **a interpretação adotada não deixa espaço para a aplicação da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas, a qual deve ser exercida dentro dos prazos legais de prescrição para que seu provimento tenha eficácia de título executivo.**

[...]

Nesse cenário, em que a Corte Suprema, vocacionada por natureza a guardar e interpretar a Constituição, sedimentou o entendimento que exclui a pretensão ressarcitória exercida pelos Tribunais de Contas da incidência da imprescritibilidade, em provimento dotado do efeito multiplicador derivado do reconhecimento da repercussão geral, **parece-me improfícuo seguir aplicando a ressalva do § 5º do art. 37 aos feitos aqui desenvolvidos, sob pena inclusive de enfraquecer as decisões proferidas na seara de contas, em face das potenciais e prováveis invalidações no Judiciário.**

Nesse recente julgamento, após o voto do Relator (Conselheiro José Alves Viana) ser acompanhado por 4 (quatro) pares, a fundamentação acima copiada foi capaz de reverter a decisão do Tribunal Pleno e culminar no reconhecimento da prescrição também da pretensão de ressarcimento ao erário.

5 CONCLUSÃO

É, portanto, nesse cenário de desenvolvimento dos Tribunais de Contas e de todas as demais formas de controle da Administração, cujo campo fértil da insatisfação geral com os índices de corrupção e de impunidade é característico, que se faz necessário recorrer aos limites impostos pela própria Constituição. Apenas assim se desenvolverá a democracia e o republicanismo; apenas assim o controle efetivo, eficaz e eficiente será de fato implementado.

E, dentre essas limitações, a prescrição se mostra com um papel fundamental, eis que garantidora da estabilização das relações jurídicas. Ora, a máxima *Dormientibus Non Succurrit Ius* (“o Direito não socorre aos que dormem”) também deve ser aplicada aos órgãos de controle estatais, de modo que a possibilidade de fiscalização pelo Estado não pode se perpetuar indefinidamente no tempo.

Nesse sentido foi que se posicionou o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 899 da sua Repercussão Geral, firmando tese no sentido da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelos Tribunais de Contas. E, embora ainda não julgados os Embargos de Declaração opostos pela União, espera-se que a fundamentação desenvolvida

naquele julgamento prevaleça, de modo a afastar expressamente a tese de que a prescrição apenas envolveria a execução do título gerado com a decisão da Corte de Contas.

De todo modo, certo é que o recentemente reiterado posicionamento da Corte Suprema vem trazendo luz ao debate e influenciando cada vez mais aplicadores do Direito a se posicionar pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário.

E, apesar de ainda não ser perceptível tal movimento no âmbito do Tribunal de Contas da União, a Corte de Contas do Estado de Minas Gerais vem desenvolvendo jurisprudência no sentido do amplo acolhimento da Tese fixado no Tema nº 899 da Repercussão Geral, posicionamento que se iniciou nos julgamentos das Turmas²³ e hoje já encontra respaldo no Tribunal Pleno²⁴.

Destaca-se, por derradeiro, que os Tribunais de Contas, em vez de insistir em fundamentos que lhes permitiria perpetuar o já extirpado dogma da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, deveriam iniciar movimentos no sentido de bem disciplinar a prescrição, notadamente com a fixação dos marcos temporais e, se for o caso, de prazo próprio para a pretensão de ressarcimento, o que deverá se dar pela legislação infraconstitucional.

Enfim, a inércia da fiscalização da instância controladora não pode ser privilegiada às custas da segurança jurídica, questão que já foi, como visto, amplamente debatida no âmbito do Supremo Tribunal Federal e que deverá se difundir nos Tribunais de Contas brasileiros, à exemplo do que vem exemplarmente fazendo o TCEMG, de modo a se efetivar, de um lado, a segurança jurídica e a uniformidade da jurisprudência; e, de outro lado, a economicidade, a eficiência e a eficácia do próprio controle.

REFERÊNCIAS

AYRES BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. In: Revista Diálogo Jurídico. Salvador, ano 1, n. 9, dez. 2001.

²³ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL n. 898660. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 29/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 07/06/2021;
DENÚNCIA n. 888118. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO. Sessão do dia 15/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 07/06/2021.

²⁴ RECURSO ORDINÁRIO n. 1084558. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 19/05/2021. Disponibilizada no DOC do dia 29/06/2021;
RECURSO ORDINÁRIO n. 1066476. Rel. CONS. CLÁUDIO COUTO TERRÃO. Sessão do dia 28/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 25/06/2021;
RECURSO ORDINÁRIO n. 1054102. Rel. CONS. CLÁUDIO COUTO TERRÃO. Sessão do dia 28/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 11/06/2021.

AYRES BRITTO, Carlos Ayres. *Tribunal de Contas: instituição pública de berço constitucional*. In: R. Técn. dos Trib. de Contas - RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 13-25, set. 2011.

BARBOSA, Eurico. *Rui Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas*. 1ª Edição. Goiânia: Editora Kelps, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo Administrativo n. 741644; Recurso Ordinário n. 1084527; Rel. Cons. JOSÉ ALVES VIANA. Tribunal Pleno. Sessão do dia 19/05/2021. Disponibilizada no DOC do dia 29/06/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1105442/RJ, Relator: Min. HAMILTON CARVALHIDO, 1ª Seção, julgado em 09/12/2009, DJe 22/02/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.643. Relator: Min. LUIZ FUX, julgado em 06/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 27-11-2014 PUBLIC 28-11-2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21466, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/1993, DJ 06-05-1994 PP-10486.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 669.069, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, REPERCUSSÃO GERAL – pub.: 28/04/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, publicado em 24/06/2020.

CHADID, Ronaldo. *A função social do Tribunal de Contas no Brasil*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Origem dos Tribunais de Contas.

FERRAZ, Luciano. *'The walking dead' na Administração Pública — Temporada 1 (Prescrição e TCU)*. 07/01/2021. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-07/interesse-publico-the-walking-dead-administracao-publica-temporada?imprimir=1>. Acesso em: 14/07/2021.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão*. Interesse Público-IP, Belo Horizonte, ano 9, n. 42, mar./abr. 2007.

MAIA, Renata C. Vieira; FERREIRA, Diogo Ribeiro. *Processo civil aplicado aos tribunais de contas: novas tendências a partir do CPC de 2015*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. – 4. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. – 30 ed. – São Paulo: Malheiros, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil – v. I / Atual. Maria Celina Bodin de Moraes. – 30. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RODRIGUES, Walton Alencar. *O dano causado ao erário por particular e o instituto da Tomada de Contas Especial*. *Revista do TCU*, Brasília, v.29, n.77, p.54-59, 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1249/1301>.

SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André (Org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. – 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2020.

VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.