

Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares

Limits to the Court of Auditors' jurisdiction over private

Carlos Ari Sundfeld¹

Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara²

Resumo

Com base em pesquisa sobre decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), este artigo mostra que ele tem adotado medidas administrativas restritivas de direitos contra particulares, inovando em suas atribuições, sem que tenha havido alteração normativa. Entre as medidas contra empresas privadas e seus acionistas estão a decretação de indisponibilidade de bens, a condenação ao ressarcimento de danos e a desconsideração da personalidade jurídica. O artigo analisa os argumentos do TCU e discute se essa inovação é autorizada na Constituição Federal Brasileira ou na legislação ordinária, concluindo pela negativa. Também aponta os riscos da omissão do Supremo Tribunal Federal em enfrentar o tema.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Reserva de jurisdição. Controle externo. Combate à corrupção. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Titular da FGV Direito SP. São Paulo, Brasil. Email: carlos@sundfeld.adv.br.

² Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da PUC/SP. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). São Paulo/SP, Brasil. Email: jscamara@pucsp.br.

Abstract

Based in a research about the Brazilian Federal Court of Auditors' decisions, the paper reveals that the Court has been adopting restrictive measures against private companies, innovating in its actions, but without any normative change regarding its attributions. Among these measures against private companies and their shareholders are the unavailability of assets, the recovery of damages and the disregard of the legal entity. The article analyzes the Court of Auditors' arguments and discusses whether this innovation is authorized by the Brazilian Federal Constitution or by ordinary legislation and concludes that it is not. It also points out the risks of the Federal Supreme Court's omission to address the issue.

Keywords: Court of Auditors. Judiciary's jurisdiction. External controls. Combating corruption. Accounting, financial and budgetary supervision.

Introdução

Os Tribunais de Contas no Brasil assumiram papel de protagonismo no controle da administração pública. Suas decisões repercutem em diversos setores da sociedade e influem sobre o desempenho das atividades administrativas. É crescente o interesse dos meios de comunicação nessas deliberações e, cada vez com maior frequência, elas vêm ocupando a agenda da pesquisa acadêmica no meio jurídico³.

O presente estudo aborda um dos fenômenos inerentes ao contexto de aumento de prestígio institucional desses órgãos: a ampliação da jurisdição por

³ “Indicativo é o surgimento de grupos de pesquisa formalmente organizados que adotaram o controle dos Tribunais de Contas como objeto de investigação. O Grupo Público, organizado no âmbito da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) em colaboração com a Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp, desenvolve o projeto “Observatório do TCU” para organizar e analisar as decisões mais relevantes dessa Corte”. FGV, Direito SP. Consulta à base de dados do CNPq revela outros grupos de pesquisa na área do Direito, de que são exemplos: Desafios do Controle da Administração Pública Contemporânea (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Direito e Combate à Corrupção (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP); Controle da Administração Pública (Universidade de São Paulo – USP); Núcleo de Estudos em Direito, Gestão, Controle e Fiscalização da Administração Pública (Instituto Federal de São Paulo – IFSP); Regulação Econômica no Brasil e a Constituição Federal de 1988: Controles do e sobre o Estado em Face da Administração Pública Gerencial (Universidade Estadual de Londrina – UEL). A enumeração não é exaustiva. Abrange apenas os grupos de pesquisa registrados no CNPq por suas respectivas Instituições de Ensino Superior e que apresentam, em seu título ou descrição, referência à atuação dos Tribunais de Contas como objeto de estudo. **O Grupo Público desenvolve pesquisas e propõe inovações no direito público, contribuindo para mudança cultural na gestão pública brasileira.** Disponível em: <<https://bit.ly/2VC9VwE>>. Acesso em: 01 out 2019.

deliberação própria, por meio da *autoproclamação de novas competências pelos Tribunais de Contas*.⁴

O exemplo escolhido envolve a inclusão na sua jurisdição de pessoas (físicas ou jurídicas) que não integram a administração pública nem são responsáveis pela gestão de recursos públicos.

O tema foi objeto de incidente de uniformização de jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que decidiu por considerar sujeitos à sua jurisdição os particulares que causem dano ao erário em relação jurídica decorrente de ato ou contrato administrativo sujeito a controle externo (acórdão 321/2019, de 20 de fevereiro de 2019).

A legislação e as deliberações do TCU são objeto de análise neste estudo. Isso em função tanto desse relevante precedente, como do papel de referência desse órgão para os demais Tribunais de Contas, dos Estados e dos Municípios.

A citada decisão explicitou o posicionamento institucional do TCU, de ampliar uma vez mais seu campo de atuação. E isso ocorreu sem mudança legislativa ou constitucional. Mudou apenas o entendimento do próprio TCU sobre o alcance de suas atribuições. O assunto, contudo, não está consolidado. O julgamento do incidente de uniformização revelou existir divergência no próprio órgão. Além disso, existem ações em curso perante o Supremo Tribunal Federal (STF) que questionam essa competência autoproclamada do TCU, bem como alguns de seus desdobramentos.

O artigo desenvolve duas linhas de abordagem.

Uma, objeto dos itens 1 e 2, diz respeito à interpretação das normas constitucionais e legais que fixam as competências do TCU. São apresentados o debate sobre a correta leitura das normas vigentes e o histórico de sua aplicação desde a promulgação da Constituição de 1988. Antes de avaliar as consequências dessa autoproclamação de novas competências, o estudo

⁴ Para outros debates sobre o alcance das atribuições dos Tribunais de Contas. BARROSO, Luís Roberto. **Tribunais de Contas: algumas incompetências**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 203, p. 131-140, 1996. CÂMARA, Jacintho Arruda. **Controle das contratações públicas pelos tribunais de contas**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-44, 2011. ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

discute se há base normativa sólida para respaldá-la. Essa primeira abordagem busca responder, sob o prisma da interpretação das normas vigentes, se a Corte de Contas pode exercer sua jurisdição e, com isso, adotar medidas restritivas de direitos contra pessoas que não integram a administração pública.

A outra linha diz respeito às consequências da autoproclamação de novas competências pelos Tribunais de Contas (item 3). O TCU, desde que assumiu a jurisdição sobre particulares, vem adotando medidas administrativas com restrições imediatas e unilaterais a direitos desses particulares. Em alguns casos há o risco de a atuação administrativa do órgão de fiscalização invadir esfera de atuação reservada ao Judiciário. É o caso da desconsideração da personalidade jurídica, medida adotada pela Corte de Contas quando pretende impor restrições a dirigentes ou acionistas de empresas apontadas como causadoras de dano ao erário.

1. A autoproclamação de novas atribuições pelo TCU

Nem sempre o TCU considerou possuir competência para julgar contas e impor medidas administrativas em face de particulares que não fossem responsáveis por contas públicas. Essa postura, de acordo com as manifestações da própria Corte de Contas, surgiu a partir do acórdão 946/2013, julgado na sessão de 17 de abril de 2013, relator Ministro Benjamin Zymler.⁵ A decisão, tomada por maioria do plenário, considerou que a parte final do inciso II do art. 71 da Constituição Federal conferiria ao TCU a competência para abrir processo de tomada de contas especial contra particulares “que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.⁶

⁵ **Acórdão 946/2013-TCU.** Origem: Sobradinho/BA. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj3g_ne2unlAhXkHbkGHdMgDSOQFjAAegQIABAH&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%2FAcord%2F20130425%2FAC_0946_13_13_P.doc&usg=AOvVaw3hBlkOzlpsuzbeMnoYN_Cr>. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁶ BRASIL, 1988

Durante quase seis anos, até o julgamento do incidente de uniformização de jurisprudência pelo Acórdão 321/2019⁷, o TCU oscilava, ora proclamando sua competência para julgar contas de particulares, ora respeitando o posicionamento histórico e reconhecendo a impossibilidade de atingi-los diretamente, por meio de sua própria jurisdição⁸.

O julgamento do incidente de uniformização também buscou evitar a ampliação excessiva e disfuncional das atribuições do TCU. Temia-se a ampliação irrestrita da jurisdição da Corte de Contas, alcançando qualquer um que causasse dano ao erário, provocando aumento extraordinário nos processos submetidos ao órgão de modo a paralisá-lo.

Duas ressalvas foram feitas no Acórdão 321/2019 com o objetivo de limitar a *nova* competência autoatribuída. Em primeiro lugar, o particular sujeito à jurisdição do TCU “deve ter vínculo jurídico com a Administração relacionado à gestão da coisa pública” (§ 22 do voto da relatora). Depois, não será qualquer descumprimento de cláusula contratual que justificará a atuação da Corte de Contas, mas apenas o que importe dano ao erário. Ressalvou-se que “o simples descumprimento de cláusula contratual pelo particular que não importe dano ao erário deve ser tratado pela própria Administração mediante ação judicial ou utilização dos instrumentos previstos na legislação (advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar, declaração de inidoneidade, rescisão unilateral de contrato e execução de garantias)” (§ 27 do voto da relatora)⁹.

⁷Acórdão 321/2019-TCU. Origem: Baía Formosa/RN. Disponível em: <<https://www.justen.com.br/pdfs/IE145/TCU-Acordao321-2019-Plenario.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁸ Foi o caso, por exemplo, do acórdão 3.514/2017, da 1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo. Nesse julgado, discutiu-se o cabimento de julgamento das contas da empreiteira contratada para dar execução de obra pública, mas o TCU optou por não julgar a “irregularidade das contas da empresa, tendo em vista que ela figura no presente caso não como pessoa que tenha se ocupado da gestão de recursos públicos e, por conseguinte, tenha a obrigação de prestar contas da aplicação desses recursos, tal como previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição, mas tão somente como um particular contratado pela administração pública para lhe prestar serviços em troca de contraprestação financeira. TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 4.404/2016-TCU 1ª Câmara**. Origem: Alexandria-RN. Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Ac%C3%B3rd%C3%A3o+4.404/2016-TCU-1%C2%AA+C%C3%A2mara&ie=UTF-8&oe=UTF-8>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, 2019.

Segundo a decisão, empresa contratada por entidade federal cujo contrato tenha sido considerado irregular estará sujeita, no âmbito do TCU, a medidas preventivas, sancionatórias ou de responsabilização. O fundamento é que ela seria “responsável” pelo dano causado ao erário.

Essa interpretação ampliativa de suas próprias competências, assumida pelo TCU, propõe dúvidas quanto à sua aderência à Constituição. O sistema jurídico brasileiro não inclui órgão administrativo com atuação jurisdicional, concorrendo com o Poder Judiciário. A extensão do poder sancionatório do TCU sobre particulares está em discussão no STF, ainda pendente de decisão quanto ao mérito, embora já existam decisões monocráticas apontando a impossibilidade de atuação sancionatória sobre particulares.¹⁰ O tema é objeto do tópico 2 deste estudo.

Além de se considerar competente para julgar contas e aplicar medidas cautelares e sancionatórias sobre particular que, sendo contratado ou beneficiário de ato administrativo, cause dano ao erário, o TCU também tem se considerado apto para atingir seus acionistas e dirigentes, estendendo ainda mais sua jurisdição. Esse e outros aspectos serão examinados no tópico 3.

2. Competência dos Tribunais de Contas sobre particulares

Neste tópico pretende-se discutir, sob o prisma da estrita interpretação das normas vigentes, quais são os sujeitos submetidos às competências constitucionais e legais do TCU.

¹⁰ A competência do TCU para adotar medida cautelar de indisponibilidade de bens contra particulares ou renovar a cautelar de indisponibilidade de bens após o vencimento do prazo de um ano está sendo discutida em diversos mandados de segurança ainda pendentes de decisão de mérito no STF. Sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, aguardam julgamento os Mandados de Segurança de nº 34.421, 34.392, 34.357, 34.410; com o Ministro Celso de Melo de relator, tem-se o MS 35.801; o Ministro Edson Fachin figura como relator nos seguintes MS: 35.532, 34.793, 34.292, 35.042, 35.694, 35.158, 35.031, 34.291, 35.416; o Ministro Roberto Barroso assumiu a relatoria dos MS 34.754, 34.757, 34.758, 34.738, 34.755, 34.870; a Ministra Rosa Weber é relatora dos MS 35.404, 34.446, 35.529; Gilmar Mendes relata os MS 35.623, 35.555, 34.233; e o Ministro Ricardo Lewandowski é relator do MS 34.545. (levantamento extraído do artigo de GOMES, Gilberto Mendes C. O TCU na pauta do Supremo: possibilidades e limites de controle - A relação de ações judiciais no STF consideradas de especial relevância para o tribunal de contas. JOTA. **O TCU na pauta do Supremo: possibilidades e limites de controles**. Disponível em: <<https://bit.ly/2wb7Kpt>>. Acesso em 17 jun. 2019.

O Ministro Marco Aurélio, em decisões monocráticas, tem se manifestado de maneira incisiva pela ausência de competência do TCU nesses casos. Para uma síntese de seus argumentos, v. decisão monocrática de 31/08/2016, MS 34357/DF.

Ele é órgão de controle externo da administração pública. Seu foco, sua razão de ser, sua função institucional está atrelada ao controle dos gastos públicos. Essa é a constatação extraída da história da instituição, do senso comum da sociedade e da leitura da Constituição Federal e da legislação ordinária.

O órgão foi criado para realizar forma específica de controle da administração pública e de seus agentes. Hoje suas atribuições estão encartadas em capítulo próprio da Constituição. Não se trata de órgão de regulação ou fiscalização da vida privada. É instituição de perfil administrativo, para fiscalização da atividade de agentes estatais. Todas essas são afirmações consensuais, dentro ou fora do ambiente corporativo desse relevante órgão de controle.

A constatação é necessária diante do atual período histórico e institucional. A sociedade brasileira tem mostrado simpatia e expectativa em favor da ampliação do controle sobre a administração pública. A Operação Lava Jato constitui o episódio mais marcante desses tempos. Nesse contexto, diversos órgãos de controle — e o TCU não foge disso — têm se esforçado para atender à expectativa, o que é compreensível. O problema está em, para tanto, sacrificar os contornos constitucionais e legais da atuação de cada instituição.

O TCU, ao autoproclamar sua competência para julgar contas de entidades privadas e submetê-las às suas deliberações, assume função alheia a seu perfil constitucional e legal. Com isso, não só atinge a esfera de direitos de particulares, como interfere no arranjo institucional da Constituição brasileira. Ao impor medidas preventivas e sancionatórias diretamente a particulares, o TCU acaba por invadir campo de atuação reservado ao Judiciário.

A Constituição assegura que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV)¹¹. Não há previsão legal, muito menos constitucional, conferindo a órgão administrativo, como é o Tribunal de Contas, o papel de dispor sobre o patrimônio de particulares.

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 set 2019.

No Direito brasileiro é reservada ao Poder Judiciário a função de condenar alguém ao ressarcimento de danos, inclusive ao erário. A Constituição prevê a *ação popular* como instrumento de persecução judicial contra atos lesivos ao patrimônio público (art. 5º, LXXIII)¹². A improbidade administrativa (art. 37, § 4º da CF)¹³ também depende de ação judicial para ser combatida e proporcionar o ressarcimento ao erário e a punição dos responsáveis (art. 17 da lei 8.429, de 1992)¹⁴. Não existe órgão administrativo com atribuição de condenar particulares ao ressarcimento de danos. Trata-se de matéria reservada ao Poder Judiciário.

O TCU é órgão inserido no sistema de controle externo da administração pública. Estão sujeitos à sua competência os organismos estatais e seus agentes públicos. O escopo da atuação do controle externo está delineado no parágrafo único, do art. 70, da CF¹⁵. O dispositivo diz que essa função recai sobre quem “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”. A atuação do controle externo até pode recair sobre pessoa física ou sobre pessoa jurídica privada. Para tanto o particular deve ter assumido a condição de agente público, exercendo uma das atividades inerentes à gestão de recursos públicos: *utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar* ou *administrar* dinheiros, bens e valores públicos.

O mero fornecedor externo de serviços ou bens para a administração pública não é obrigado a prestar contas ao controle público, ou seja, não se sujeita à jurisdição dos órgãos de controle externo. Agentes externos à administração pública federal, mesmo que com ela se relacionem, não têm contas próprias sujeitas à aprovação do TCU, não têm suas despesas contábeis auditadas, não são, em suma, jurisdicionados dos órgãos de controle externo. Isso porque essas pessoas privadas externas não são responsáveis por recursos públicos. São agentes estranhos à máquina administrativa, que

¹² BRASIL, 1988.

¹³ BRASIL, 1988.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

¹⁵ BRASIL, 1988.

exercem atividade no âmbito privado, ainda que em virtude de contrato com o poder público.

Não se pode confundir o interesse de o particular externo à administração acompanhar os processos de fiscalização relativos a contratos com ela celebrados (os quais podem lhe gerar consequências desfavoráveis), com a sujeição direta desse agente privado às deliberações do controle público.

A falta de competência dos órgãos de controle externo para atingir a esfera de direitos de particulares é revelada ao se examinar o rol de competências constitucionais do TCU.

O art. 71, II¹⁶, define como competência sua “julgar as contas dos *administradores e demais responsáveis* por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. São jurisdicionados do TCU os agentes públicos integrantes da administração (*administradores*) e os particulares que atuem como delegados responsáveis pelo exercício da função de gerir recursos públicos (*demais responsáveis*). O texto não fala em julgar contas ou em agir sobre quem seja agente privado externo, na condição de simples contratado do poder público. Os fornecedores da administração pública não foram incluídos no rol dos jurisdicionados.

Os particulares contratados de entidade estatal não são delegados de função pública financeira, não são *responsáveis* por gastos públicos; são *destinatários* desses gastos. Têm interesse na avaliação dos atos e contratos dos quais decorrem seus pagamentos, mas não podem ser confundidos com os responsáveis pelas despesas. A responsabilidade sobre tais verbas, sob o ponto de vista das normas de controle, recai sobre o gestor dos recursos públicos federais (integrante da administração ou agente delegado para a gestão dos recursos) e não sobre quem as recebe como agente privado

¹⁶ BRASIL, 1988.

externo, como prestador de serviços e credor privado, em contrapartida pela execução de contratos.

Não é correto interpretar a competência para julgar contas “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” como capaz de se estender para além do universo dos gestores de recursos públicos. A regra não foi concebida para circunscrever qualquer suspeito de causar dano ao erário. Particular que, por exemplo, agindo como sujeito externo à administração, cause prejuízo ao erário por ato de vandalismo, não está sujeito ao TCU. O mandamento constitucional também não pretendeu submeter à jurisdição deste quem tenha se envolvido em colisão com veículo federal e, com isso, danificado patrimônio da União. Devedor de banco oficial em virtude de financiamento bancário também não pode ser julgado e responsabilizado pela Corte de Contas pelos prejuízos advindos de sua inadimplência. O controle externo é exercido só sobre agentes públicos, isto é, autoridades integrantes da administração ou particulares que façam a gestão delegada de recursos públicos¹⁷.

Os particulares que, de alguma forma, recebam recursos federais na condição de contratados (prestadores externos de serviços), podem ter interesses vinculados a investigações ou processos administrativos do TCU de apuração da legalidade dos gastos públicos que lhes sejam destinados, como credores. Eles compõem universo numeroso e expressivo de sujeitos. A Constituição, porém, não submeteu todos eles ao julgamento das Cortes de Contas. Os particulares que atuam como agentes privados externos foram excluídos do campo de atuação direta do TCU.

Os contratos celebrados entre particulares e entidades estatais federais são, sim, objeto de fiscalização do TCU; mas isso porque as entidades estatais e seus agentes públicos se sujeitam à jurisdição do órgão de controle. Mas essa circunstância não faz com que os particulares externos sejam jurisdicionados do TCU; eles podem até figurar no processo, mas apenas como *interessados* no desfecho de eventual análise dos seus contratos. Eles não são agentes públicos.

¹⁷ Neste sentido, v. ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União**: competências, jurisdição e instrumentos de controle. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 186.

O TCU detém competência para sancionar os “responsáveis” por “despesa ou irregularidade de contas” (CF, art. 71, VIII)¹⁸. Estão sujeitos a esse poder sancionador os servidores ou os particulares que, como delegados da administração, sejam gestores de recursos públicos. Esses são os “responsáveis por despesas ou irregularidades de contas”. Não cabe sancionar terceiro que não seja, como agente público, o responsável pela despesa ou pela irregularidade das contas.

Estão fora do alcance do poder sancionatório administrativo, por conseguinte, os credores externos que sejam simples beneficiários de despesas irregulares. Eles podem ter *interesse legítimo* em participar do processo administrativo instaurado para julgar ato ou contrato de que sejam parte, no exercício do direito à participação como terceiro interessado assegurado pela Súmula Vinculante nº 3 do STF.¹⁹ Mas o particular terceiro interessado no processo de tomada de contas não é o destinatário direto das ordens ou condenações do TCU, nem com ele se confunde. O destinatário é sempre o agente público. O interesse de o particular externo acompanhar e influir no processo de contas decorre apenas da possível condenação do agente público a tomar providências que o alcancem, como contratado da administração. O TCU não detém competência para agir de modo direto sobre a esfera jurídica do agente privado externo.

Assim, se um contrato de empreitada firmado com a administração pública federal vier a ser objeto de processo administrativo perante o TCU, a empresa terá direito à participação no processo, uma vez que a decisão poderá indiretamente afetá-la. Para atender a determinação do TCU, por exemplo, a administração contratante pode adotar medidas para anular a avença ou suspender sua execução, afetando, com isso, interesses legítimos da empresa contratada.

Todavia, a participação no processo administrativo de tomadas de contas como terceira interessada não sujeitará a empresa ao poder de

¹⁸ BRASIL, 1988.

¹⁹ SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Súmula Vinculante N 3 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>>. Acesso em 8.jun.2019.

sancionar ou responsabilizar do TCU. Este só pode agir diretamente sobre gestores de recursos públicos; sobre quem, como agente público interno ou delegado, “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (art. 70, parágrafo único, da CF)²⁰.

A delimitação da jurisdição do TCU aos gestores de recursos públicos é coerente com outro contorno da atuação do órgão. Trata-se da influência que suas decisões podem exercer sobre a execução de contratos. A Constituição conferiu ao TCU poderes para determinar autonomamente a sustação de *atos unilaterais* (art. 71, X, da CF)²¹. Esse poder de suspender efeitos de atos geradores de despesas não se estendeu aos *contratos*. A prerrogativa de sustar contratos foi reservada ao Congresso Nacional pelo art. 71, § 1º da CF²². A Constituição, também nesse ponto, aderiu ao modelo segundo o qual a jurisdição de contas não pode invadir diretamente a esfera de direitos de particulares. Nesse caso específico, como os contratos representam atos bilaterais que contam com a anuência do particular para sua constituição, eles ficaram fora do campo de atuação direta do TCU.

Essa delimitação das competências do TCU não torna o particular imune a outros controles estatais. Existe vasto aparato institucional com competência para buscar, no Judiciário, o ressarcimento ao erário e a punição de quem, como agente privado externo, tenha praticado irregularidades. A punição tanto pode ocorrer no âmbito cível como no penal, mas sempre pela via judicial. Assim, se ao longo do processo de fiscalização for constatada irregularidade envolvendo particular, caberá ao TCU “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados” (Art. 71, XI, da CF)²³.

É natural que a jurisdição das Cortes de Contas se restrinja a quem exerça função pública. Até países com jurisdição administrativa, como a França, focam a atuação dos órgãos de controle de contas sobre os responsáveis pela ordenação de despesas²⁴.

²⁰ BRASIL, 1988.

²¹ BRASIL, 1988.

²² BRASIL, 1988.

²³ BRASIL, 1988.

²⁴ DEBBASCH, Charles; RICCI, Jean-Claude. **Contentieux administratif**. 6 ed. Paris: Dalloz, 1994, p. 183.

O Direito brasileiro manteve-se alinhado com esse arranjo institucional, conferindo ao Tribunal de Contas funções apenas de controle sobre os agentes públicos que exerçam atividade estatal. Particulares externos que não sejam agentes públicos sempre foram excluídos de sua jurisdição.

A Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) — Lei 8.443, de 1992²⁵ — confirma que a jurisdição do órgão se atém aos administradores (agentes públicos internos) e responsáveis (agentes públicos delegados) por dinheiros, bens, e valores públicos (art. 1º, I e IX)²⁶. Ela também especifica quem está sujeito à jurisdição do órgão (art. 5º)²⁷.

O rol de jurisdicionados deve ser compreendido em vista das atribuições constitucionais do TCU, reafirmadas no art. 1º da LOTCU²⁸. Ou seja, ele só poderá alcançar quem, de algum modo, tenha atuado como agente público, como gestor de recursos públicos. Para alcançar particular, este deverá ter sido responsável por alguma atividade de gestão de recursos públicos (um agente público por delegação).

Essa linha de interpretação deve ser adotada, inclusive, em relação ao inciso II do art. 5º, que inclui sob a jurisdição do TCU “aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”. A competência do TCU, também em face desse dispositivo de redação mais aberta, recai sobre gestores de recursos públicos.

Deste modo é que se deve proceder à leitura dos dispositivos que conferem ao TCU competência para agir sobre o “responsável”. O termo não pode ser descontextualizado, a ponto de passar a abarcar também quem, como agente privado externo, puder ser condenado a assumir a responsabilidade civil ou penal por prática lesiva ao erário.

O termo “responsável” é sempre empregado na LOTCU²⁹ para se referir a quem seja gestor de recursos públicos. É o “responsável” quem recebe quitação plena de suas contas (art. 17, LOTCU), algo inaplicável a particulares

²⁵ BRASIL. **Lei 8.443 de 1992 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁶ BRASIL, 1988.

²⁷ BRASIL, 1988.

²⁸ BRASIL, 1992.

²⁹ BRASIL, 1992.

externos, meros contratados da administração pública. Ao definir o processo de execução das decisões do TCU (Arts. 22, I e parágrafo único, 30, I e II, 31, 33 e 34, § 1º, LOTCU)³⁰, a lei estabelece dicotomia que evidencia a diferença entre quem, como agente público, está sujeito à jurisdição do órgão (“responsável”) e quem, não o sendo, tem direito à participação no processo (“interessado”). A medida de *afastamento temporário* do “responsável” (Art. 44) é outra passagem da LOTCU³¹ que aclara o sentido do termo. Mais uma vez, se está diante de regra que emprega a palavra “responsável” de modo que ela só tem sentido se vinculada a quem tenha exercido função administrativa.

Se nesses dispositivos “responsável” quer designar quem exerce função pública, em outros dispositivos da mesma lei o vocábulo mantém seu sentido. É necessário considerar seu uso uniforme em todo o texto legal.

Não é correto, portanto, sob o ponto de vista da coerência do texto legal, sustentar que, apenas em algumas passagens, a lei tenha utilizado “responsável” com abrangência mais ampla, de modo a abarcar também agentes privados externos, meros contratados da administração. Para manter a coerência da LOTCU, não se pode promover leitura ampliativa da palavra “responsável”, de modo a incluir, entre os jurisdicionados da Corte de Contas, particulares contratados pela administração federal para atuar como agentes privados externos.

A LOTCU prevê só uma sanção aplicável a agente privado externo, isto é, a quem não seja gestor de recursos públicos: é a de declaração de inidoneidade (Art. 46). Ao fazê-lo, não empregou o termo “responsável”. O sujeito passivo da sanção de inidoneidade foi identificado como “licitante fraudador”. Deixando de lado a discussão quanto à vigência da regra³², o dispositivo mostra que, ao se referir a particulares externos não exercem função pública, a lei não recorreu ao termo “responsável”.

³⁰ BRASIL, 1992.

³¹ BRASIL, 1992.

³² Alguns doutrinadores sustentam ter havido derrogação dessa competência pela lei 8.666, de 1993, que previu a possibilidade de adoção de medida semelhante por parte da administração condutora do certame. Quanto a isso, v. PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. pp. 137-8.

A leitura sistemática da LOTCU confere sentido unitário e preciso ao termo “responsável”. O termo designa quem assume o papel de gestor de recursos públicos federais, podendo ser agente público diretamente vinculado à burocracia estatal ou particular que, por delegação, tenha assumido essa função (agente público delegado). Quem só figura como contratado da administração não é “responsável” por recursos públicos e, nesse sentido, não está sujeito à jurisdição do TCU; é, na linguagem da própria LOTCU, simples “interessado”, podendo participar dos processos administrativos, sem se sujeitar, porém, às medidas e sanções previstas para os “responsáveis”.³³

Durante o processo legislativo, houve proposta de inclusão na LOTCU de dispositivo para conferir à Corte de Contas competência para estender eventuais inspeções e auditorias às pessoas jurídicas de direito privado de qualquer forma envolvidas na aplicação de recursos públicos objeto de fiscalização.³⁴ Se referida regra houvesse sido incluída na lei haveria base (pelo menos de nível legal) para a competência do TCU para julgar contas de empresas privadas apenas contratadas pela administração pública. Mas a proposta foi rejeitada e a LOTCU jamais chegou a prever atribuição semelhante.

3. Competência para agir sobre pessoas físicas relacionadas às empresas contratadas

O TCU tem adotado decisões incluindo no polo passivo dos processos administrativos, além das empresas causadoras de danos ao erário, também os seus acionistas.³⁵ Qual seria o fundamento para tanto?

³³ Visão semelhante à deste estudo sobre as atribuições do TCU foi amplamente defendida pelo então Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU, hoje Ministro da Corte, há mais de 20 anos. RODRIGUES, Walton Alencar. O dano causado ao Erário por particular e o instituto da Tomada de Contas Especial. **Revista do TCU**, Brasília, n. 77, 1998, p. 54-59. Disponível em: <<https://bit.ly/2JVWlIB>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

³⁴ A proposta foi apresentada durante a tramitação do projeto de lei da LOTCU pelo senador Pedro Simon (Emenda CCJ-26), segundo quem a proposta teria sido resultado de pleito do TCU. ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 97.

³⁵ TCU – Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1982/2018**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/2537720124.PROC/NUMACORDAO%253A1982%2520ANOACORDAO%253A2018/%2520>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Dois argumentos buscam legitimizar a inclusão. Um deles considera o acionista como responsável solidário pelos danos ao erário, nos termos do art. 16, § 3º, “b”, da LOTCU; o acionista seria um “terceiro” responsável pelo dano. Outro se baseia na desconsideração da personalidade jurídica da empresa, justificada pela necessidade de impedir que, por suposta fraude no uso de pessoa jurídica interposta, os beneficiários de ato lesivo ao erário fiquem impunes. Os fundamentos são problemáticos, como se observa a seguir.

3.1. Inexistência de responsabilidade solidária do acionista

A LOTCU prevê que, nas hipóteses de julgamento de contas irregulares, cabe ao tribunal declarar a responsabilidade solidária de terceiro que tenha concorrido para o dano. Mas esse terceiro tem de ser contratante ou parte interessada na prática do ato considerado lesivo. Além disso, a irregularidade deve estar vinculada a hipótese de dano ao erário por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou a desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (art. 16, § 2º, “b”, da LOTCU)³⁶.

A lei não conferiu ao TCU poderes para diretamente imputar débito *contra terceiros*; sua competência é apenas para “fixar” (indicar) a responsabilidade solidária. É atuação declaratória, que constata hipótese de solidariedade de terceiros que tenham concorrido para o ato lesivo. Mas não compete ao TCU adotar medidas diretas contra eles. Fixada a responsabilidade solidária, a Corte de Contas deve providenciar “a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis” (art. 16, § 3º da LOTCU)³⁷. Não lhe foi dada competência para condenar esses “terceiros”, de modo que fosse cabível a execução direta dessa decisão (CF, § 3º do art. 71)³⁸.

A responsabilidade solidária só deve ser fixada se o “terceiro” tiver “de qualquer modo concorrido para a prática do dano apurado”. É necessária a demonstração de conduta irregular do “terceiro”. A mera condição de acionista é insuficiente. Imputação de responsabilidade não pode ser feita a partir de

³⁶ BRASIL, 1992.

³⁷ BRASIL, 1992.

³⁸ BRASIL, 1988.

presunção. Para a responsabilidade solidária ser fixada é imprescindível que o terceiro tenha concorrido para a prática do dano. Trata-se de requisito material previsto em lei, cuja ocorrência demanda comprovação concreta.

Também não é suficiente, para imputação da responsabilidade, alguém ser beneficiário potencial, mediato, indireto ou remoto do ato lesivo. Aí não se terá “terceiro” que seja solidariamente responsável, nos termos do art. 16, § 2º, “b” da LOTCU³⁹. A responsabilização supõe a demonstração de que o terceiro foi *parte*, teve participação ativa concorrente no ato danoso. A simples expectativa de benefício indireto por conta da prática lesiva não preenche o requisito legal.

O Regimento Interno do TCU (RITCU), contudo, parece ter ampliado de maneira indevida as atribuições do órgão. Contrariando a lei, tentou alargar a hipótese legal de responsabilidade solidária, passando a considerá-la a partir do mero “recebimento de benefício indevido ou pagamento superfaturado” (art. 209, §§ 5º e 6º do RITCU)⁴⁰. Só que a lei não determinou a responsabilidade solidária de quem apenas tenha se beneficiado da despesa irregular, mas sim a do terceiro que tenha *concorrido para a prática do dano*; se não tiver participado, não haverá como responsabilizá-lo.

Constatação final reforça a inaplicabilidade do art. 16, § 2º, “b”, da LOTCU. O dispositivo prevê a responsabilidade solidária *de terceiro*. Se o TCU instaura processo administrativo em face de empresa privada, seus acionistas não podem ser considerados “terceiros” em relação a ela. Não seria aplicável a responsabilização solidária “de terceiro”, tal como prevista no LOTCU⁴¹, pois os acionistas são, em certo sentido, parte da própria empresa, sendo onerados indiretamente pela responsabilização desta (que afetaria o valor das participações societárias). Nessa lógica, não podem ser vistos como “terceiros” frente à própria empresa. A responsabilidade solidária da lei não busca atingir sócios da empresa contratada, mas quem, não fazendo parte dela, com ela tenha se associado na ilicitude.

³⁹ BRASIL, 1992.

⁴⁰ TCU. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴¹ BRASIL, 1992.

3.2. Impossibilidade de desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU

Outra estratégia do TCU para atingir também os acionistas da empresa processada é a desconsideração da personalidade jurídica. Esse tipo de medida tem sido adotada sem demonstração de insolvência da empresa investigada, ou mesmo a indicação de indício de fraude. O TCU tenta alcançar diretamente pessoas físicas apenas com o argumento de que estas poderiam se beneficiar remotamente dos atos ilícitos.

Este argumento também carece de respaldo jurídico.

A desconsideração da personalidade jurídica é medida de extrema gravidade, pois elimina parte dos efeitos gerados com a criação das chamadas entidades morais, as pessoas jurídicas. A personalidade jurídica é uma construção formal para viabilizar, fomentar e proteger a realização de negócios jurídicos. Sua utilidade está em separar as pessoas físicas de outros entes jurídico-formais, vistos assim como sujeitos autônomos de direitos e deveres. Deixar de observar a distinção entre pessoas jurídicas e sócios constitui negação de instituto jurídico fundamental, que só se justifica de modo excepcional, para não pôr em risco os benefícios sociais do sistema de atribuição de personalidade a entes morais.⁴²

É com razão que o direito positivo brasileiro é cauteloso e restritivo com a desconsideração da personalidade jurídica. A medida vem disciplinada no Código Civil, que impõe duas ordens de requisitos (Art. 50)⁴³. O primeiro tem a ver com o motivo justificador da desconsideração da personalidade: há de caracterizar “abuso da personalidade jurídica”, consubstanciado “pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial”. O outro requisito é de ordem formal: a medida *depende de processo judicial*, só pode ser decretada pelo Poder Judiciário.⁴⁴

⁴² Para o caráter excepcional da medida, v., por exemplo: STJ, Superior Tribunal de Justiça. REsp 347.524. Origem: São Paulo. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha em 18/02/2003. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7424309/recurso-especial-resp-347524-sp-2001-0120151-9/inteiro-teor-13078161>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴³ BRASIL. **Lei nº 10.406 de 1º de janeiro de 2002**. Instituiu o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 30 jun. 2019.

⁴⁴ DUARTE, Nestor. **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência**. 12 ed. São Paulo: Manole, 2018, p. 55.

O TCU⁴⁵ não pode, com base na suposição de que os recursos oriundos de contratação investigada reverteram diretamente aos acionistas da empresa, desconsiderar, ainda mais preventivamente, a personalidade jurídica da contratada. O TCU não recebeu atribuição constitucional ou legal para isso.

O atual Código de Processo Civil, inclusive, disciplina em procedimento específico a maneira de se promover, sempre pela via judicial, a desconsideração da personalidade jurídica (Arts. 133 e seguintes). A medida demanda contraditório e ampla defesa, vedada a decretação de ofício, mesmo pelo Judiciário. A forma pela qual o TCU tem promovido a desconsideração da personalidade jurídica, de maneira inclusive prévia e unilateral, contraria todos os requisitos previstos na legislação.

Considerações finais

A interpretação coerente com o direito positivo sobre as atribuições do TCU⁴⁶, e com a história de sua aplicação, sugere não ter sido conferido a ele poder de ingerência sobre particulares não gestores de recursos públicos, mesmo quando contratados pela administração pública. O universo de jurisdicionados do TCU⁴⁷ inclui apenas agentes que gerem recursos públicos federais, seja como integrantes do quadro funcional da administração (servidores públicos e agentes políticos), seja como agentes públicos delegados (como as entidades do Terceiro Setor que gerem recursos públicos federais).

A função do TCU é atuar no controle externo da administração pública federal (Arts. 70 e 71 da CF). Não lhe cabe impor medidas restritivas de direitos a particulares externos, mesmo quando decorrentes de ilicitudes envolvendo a administração. O Direito brasileiro não admite a jurisdição administrativa, reservando a função jurisdicional ao Poder Judiciário.

Todavia, o próprio órgão de controle modificou seu entendimento em relação ao tema e passou a se considerar habilitado a julgar contas de empresas contratadas, adotando ainda medidas unilaterais contra seus

⁴⁵ BRASIL, 1992.

⁴⁶ BRASIL, 1992.

⁴⁷ BRASIL, 1992.

acionistas. Tudo isso sem mudança no texto dos dispositivos constitucionais e legais delimitadores de suas atribuições.

Está em curso, como demonstrado no presente artigo, por iniciativa do próprio TCU⁴⁸, um fenômeno de ampliação das suas próprias atribuições, com a absorção de funções até então reservadas ao Poder Judiciário. Se prevalecer esse entendimento, haverá significativa alteração do perfil constitucional dos organismos de estado capazes de intervir diretamente na esfera jurídica dos particulares. O TCU se assemelhará ao Judiciário, constituindo títulos executivos em face de particulares (não gestores de recursos públicos).

Correm perante o STF ações impugnando atos do TCU no exercício dessas novas competências. Mas o guardião maior da Constituição Federal tem evitado adotar decisões definitivas sobre essas matérias, deixando de se pronunciar quanto aos limites constitucionais da atuação do TCU. Afora decisões monocráticas, limitando ou autorizando ações mais heterodoxas, o STF tem assistido quase inerte o desenrolar de uma evidente mutação da Constituição. Isso cria riscos para o ambiente institucional do País. O mais evidente é o de incerteza jurídica.⁴⁹

Corre-se o risco de a Constituição terminar sendo deixada em segundo plano na definição dos contornos das atribuições dos órgãos da República, cedendo espaço para a ocupação voluntarista de espaços. O TCU, nesse cenário, construiria sua própria área de atuação, sedimentando de fato novas competências, com sua assimilação pela sociedade.⁵⁰ O senso comum

⁴⁸ BRASIL, 1992.

⁴⁹ A omissão do STF em decidir em definitivo ações que discutem os limites do TCU é uma das causas da situação de incerteza provocada pela expansão deste órgão de controle. Isso se percebe não só em relação à definição dos jurisdicionados, mas também em outras matérias. Quanto a isso, v. SUNDFELD, Carlos Ari. **Le droit administratif dans l'incertitude: le contrôle de l'État contractant au Brésil**. In: BOUSTA, Rhita et al. (orgs.). *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris: IRJS Édition, 2017, p.1020.

É possível identificar em outros países a intenção das respectivas Cortes de Contas ampliarem sua jurisdição por interpretações extensivas. A experiência internacional revela que, nesses casos, o Judiciário tem sido o veículo de contenção. Para o caso espanhol, v. TRISTÃO, Conrado. *Tribunais de contas têm jurisdição sobre particulares contratados? Para o TCU, sim. Mas o direito comparado sugere se tratar de interpretação inusitada*. JOTA. **O TCU na pauta do Supremo: possibilidades e limites de controles**. Disponível em: <<https://bit.ly/2HuDUM6>>. Acesso em 08 mai. 2018.

⁵⁰ JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. **O TCU atua como gestor público; tratemo-lo como tal!** É preciso trazer à luz os erros e acertos das opções administrativas

segundo o qual o aumento de fiscalização é sempre benéfico, somado à ideia de que o combate a desvios deve ser o mais abrangente possível, produz tendência de aceitação social que pode vir a consolidar a atuação extravagante. Essa estabilização do cenário pode inibir eventual reversão futura pelo Judiciário.

A ampliação de competências do TCU sem base normativa não é simples problema formal. A ausência de previsão expressa na Constituição e nas leis, além da ofensa à legalidade estrita, induz à falta de legitimidade das medidas, que não encontram respaldo em escolhas dos órgãos democráticos, a quem caberia essa definição. Se nem o Constituinte, tampouco o legislador ordinário, decidiram por conferir poderes ao TCU para julgar “contas de particulares” e lhes impor diretamente restrições de direitos (como bloqueio de bens), a autoproclamação feita pela Corte de Contas é antidemocrática.

Também deve ser levado em consideração aspecto pragmático. O perfil da atuação do TCU não é adequado para avaliar os aspectos factuais e jurídicos que podem justificar esse tipo de atuação em face de particulares. O TCU foi concebido para o controle externo da *administração pública e de seus agentes públicos*. Sua *expertise* é a análise das finanças públicas, da economicidade das ações estatais, bem como de legalidade e da legitimidade dos atos administrativos desta seara.

A apuração dos deveres e das atuações de empresas privadas, de seus acionistas e administradores desborda do cerne de atuação de seus técnicos. Além disso, a aferição de eventuais fraudes ou desvios internos da sociedade empresarial privada não é compatível com a lógica de seus processos administrativos. Para a apuração e declaração da desconsideração da personalidade jurídica, por exemplo, são imprescindíveis contraditório prévio, oitiva de testemunhas e outras formas de prova típicas do processo judicial (art. 135 do CPC)⁵¹. O procedimento de tomadas de contas especial não atende a

realizadas pelo tribunal de contas. Jota: São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/30wX8zj>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

⁵¹ BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

esses requisitos. Sua finalidade está relacionada, como é natural, apenas à fiscalização do poder público.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p. 131-140, jan./mar. 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Incidente de Uniformização de Jurisprudência. **Acórdão n. 321/2019** (TC 013.967/2012-6). Plenário. Relatora Min. Ana Arraes, j. 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2M65Cde>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Indisponibilidade de Bens. **Acórdão n. 1982/2018** (TC 036.132/2016-0). Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler, j. 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2M65Cde>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. **Acórdão n. 3.514/2017** (TC 025.664/2015-8). 1ª Câmara. Relator Min. Vital do Rêgo, j. 23 mai 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2M65Cde>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. **Acórdão 946/2013-TCU**. Origem: Sobradinho/BA. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj3g_ne2unIAhXkHbkGHdMgDS0QFjAAegQIABAH&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%2FAcord%2F20130425%2FAC_0946_13_13_P.doc&usg=AOvVaw3hBlkOzlpsuzbeMnoYN_Cr>. Acesso em: 5 jun. 2019

_____. **Acórdão 321/2019-TCU**. Origem: Baía Formosa/RN. Disponível em: <<https://www.justen.com.br/pdfs/IE145/TCU-Acordao321-2019-Plenario.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34.357/DF**, decisão monocrática do Rel. Ministro Marco Aurélio, Brasília, DF, j. 31 ago 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2M65Cde>>. Acesso em: 20 jun 2019.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Súmula Vinculante N 3 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>>. Acesso em 8.jun.2019.

_____. Código de Processo Civil. Lei federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do TCU (RITCU). Resolução TCU n.º 155/2002, com redação dada pela Resolução TCU n.º 246, de 30 de novembro de 2011. **Boletim Especial do TCU**. Brasília, ano XLVIII, n. 1, 2 jan. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. **Acórdão n. 946/2013** (TC 004.526/2001-0). Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler. j. 17 abr. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2M65Cde>>. Acesso em: 20.05.2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 347.524/SP**, da 4ª Turma. Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Brasília, DF, v.u., j. 18 fev. 2003, DJ. 19 mai. 2003, p. 234.

_____. Código Civil. Lei federal n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Lei Orgânica do TCU (LOTUCU). Lei federal n.º 8.443, de 16 de julho de 1992. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jul. 1992.

_____. Lei de Improbidade Administrativa. Lei federal n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 3 jun. 1992.

_____. Constituição (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 out. 1988, n.º 191-A, p. 01. DEBBASCH, Charles; RICCI, Jean-Claude. **Contentieux administratif**. 6ª ed. Paris: Dalloz, 1994. p. 183.

DUARTE, Nestor. [Comentários ao Art. 50]. In: PELUSO, Ministro Cezar (coord.). **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência**. 12ª ed.. São Paulo: Manole, 2018, p. 55.

GOMES, Gilberto Mendes C. O TCU na pauta do Supremo: possibilidades e limites de controle - A relação de ações judiciais no STF consideradas de especial relevância para o tribunal de contas. **Jota**, São Paulo, Coluna Controle Público, 12 dez 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2wb7Kpt>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. O TCU atua como gestor público; tratemo-lo como tal! É preciso trazer à luz os erros e acertos das opções administrativas realizadas pelo tribunal de contas. **Jota**. São Paulo, Coluna Regulação, 13 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/30wX8zj>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

PELEGRI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. pp. 137-8.

RODRIGUES, Walton Alencar. O dano causado ao Erário por particular e o instituto da Tomada de Contas Especial. **Revista do TCU**, Brasília, n. 77, 1998, p. 54-59. Disponível em: <<https://bit.ly/2JVWlIB>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. Le droit administratif dans l'incertitude: le contrôle de l'État contractant au Brésil. In: BOUSTA, Rhita et al. (orgs.). **Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou**. Paris: IRJS Édition, 2017, p.1020.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos tribunais de contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-44, maio/ago. 2011.

_____. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 177-220.

TRISTÃO, Conrado. Tribunais de contas têm jurisdição sobre particulares contratados? Para o TCU, sim. Mas o direito comparado sugere se tratar de interpretação inusitada. **Jota**. São Paulo, Coluna Controle Público, 08 mai. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2HuDUm6>>. Acesso em: 16 mai. 2019.