



RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES PELOS TRIBUNAIS DE **CONTAS:** a persecução do corruptor e a efetividade do controle externo

Lucas de Andrade Cerqueira Monteiro

Juiz de Direito (TJ-BA)

Ex-analista de Controle Externo do TCE-RJ

Especialista em Direito do Estado – Instituto JusPodivm

RESUMO: A identificação e a persecução de todos os envolvidos na causação de danos ao erário são fundamentais para a efetividade do controle externo, notadamente em sua faceta preventivo-pedagógica. Diante desta premissa, este artigo explora as hipóteses em que, à luz da distribuição constitucional de competências, é possível a responsabilização de agentes particulares pelos Tribunais de Contas.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo; Tribunais de Contas; responsabilidade; particulares.

KEYWORDS: External control; Brazilian Courts of Auditors; responsibility; private sector.

ABSTRACT: The identification and the prosecution of all parties involved in actions that causes losses to the public treasury are essential to guarantee the effectiveness of external control, specially in its preventive function. On the basis of this premise, this article explores the hypothesis in which it is possible to hold private sector bodies accountable before the Brazilian Courts of Auditors.

INTRODUÇÃO

O principal objetivo do controle externo é garantir a gestão eficiente e regular dos recursos públicos em prol da coletividade. A consecução deste fim pressupõe a confluência de diversos atores e a organização de inúmeros fatores. Certamente, uma dentre as muitas ações indispensáveis para que se alcance a excelência no controle externo reside na necessidade de estender as consequências dos ilícitos a todos os que hajam concorrido para sua produção. Aos Tribunais de Contas, órgãos a quem o constituinte confiou, por excelência, a missão de realizar o controle externo dos gastos públicos, cumpre atuar de modo a garantir a máxima efetividade de suas decisões. Nesse sentido, impende ter consciência do duplo efeito dos comandos emanados das Cortes de Contas: um repressivo-reparatório, voltado a, nas hipóteses legais, punir os infratores e reaver os valores indevidamente despendidos, outro inibidor-pedagógico, destinado a reduzir a ocorrência de ilícitos futuros e a gerar um ambiente propício para a proliferação de boas práticas de gestão.

Cumprir ver que os efeitos são interconectados: a detecção de ilícitos com a respectiva responsabilização dos culpados, no que produz efeito repressivo, reforça o sentimento coletivo de vigilância contínua e permanente, com o condão de desestimular a prática de desvios éticos por outros agentes públicos e privados. As premissas até aqui enunciadas revelam a importância de que todos os responsáveis (todos os que concorrem para a produção do dano) sejam implicados. Caso agentes públicos e privados sejam atingidos pelas reprimendas, os efeitos preventivo-pedagógicos serão potencializados. Do contrário, a ausência de punição ou sua aplicação a apenas parcela dos envolvidos no cometimento de infrações pode conduzir a um cenário que estimula a multiplicação de condutas lesivas ao Estado. Em artigo assinado no jornal *O Globo* de 27 de março de 2012, o ministro Jorge Hage Sobrinho, da Controladoria-Geral da União (CGU), assevera:

Não só no Brasil, mas no mundo inteiro, é passada a hora de as empresas privadas deixarem a cômoda postura de colocar-se como inocentes “vítimas” da corrupção. [...]

Temos participado de todos os fóruns internacionais onde se debatem meios e formas de combater a corrupção; e um tema importante na agenda global é justamente a necessidade de envolver o setor empresarial nesse esforço. Por uma razão óbvia: a corrupção tem dois lados - até em sua tipificação nos códigos penais ela é a “ativa” e a “passiva”. Está nos “dois lados do balcão”.



O problema é que nunca se deu a devida atenção ao “lado externo”, apenas se demonizando o funcionário corrompido. Óbvio que esse tem de ser punido. E, de uns tempos para cá, tem sido. Não é por outra razão que mais de 3.600 agentes públicos já foram demitidos da administração federal nos últimos nove anos, a partir da criação da CGU. Mas, e o empresário corruptor? Sem ele não haveria o crime. (HAGE, 2012, p. 7)

Sucedem que a atuação das empresas no mercado se desenrola num ambiente de acirramento competitivo e de extrema concorrência. A obtenção de vantagens por uma empresa termina por gerar desequilíbrio capaz de fazê-la superar e até desbancar definitivamente um concorrente. Desse modo, sem a devida repressão (sem que se promovam os efeitos repressivo e inibidor da fiscalização), a utilização de subterfúgios ilegítimos e a obtenção de benesses indevidas junto ao Poder Público contribuem para o surgimento e manutenção de uma lógica nefasta aos cofres públicos. Sob este paradigma, episódios de corrupção transmudam-se de exceções que distorcem o sistema para caracterizar condutas habituais “necessárias” à sobrevivência no mercado competitivo. A burla às regras estabelecidas perde a natureza de delito reprovável e se torna “parte do jogo”. A impunidade do particular beneficiado pelo ato ilícito será o veículo para que, após a punição do servidor envolvido, o corruptor, sem haver sofrido qualquer consequência de sua conduta igualmente reprovável, tenha oportunidade de deflagrar nova investida para

A menos que todos os elos da cadeia de corrupção sejam identificados e sancionados, a ação dos órgãos de controle será incompleta.

a obtenção de vantagens lesivas. A menos que todos os elos da cadeia de corrupção sejam identificados e sancionados, a ação dos órgãos de controle será incompleta.

Há, ainda, hipóteses, conquanto raras, em que o particular age para enriquecer indevidamente em face da Administração sem participação de nenhum agente público. Também nestas situações são indispensáveis a aplicação de penalidades e a recomposição do patrimônio público.

Em qualquer caso, a obtenção de resultados desejados estará comprometida se, mesmo quando detectadas infrações, todos os envolvidos não forem responsabilizados. Os órgãos de controle estarão condenados a desempenhar tarefa assemelhada ao suplício de Sísifo.¹

À luz do quanto narrado, a criação de mecanismos que interrompam o ciclo de desvios éticos cometidos por agentes privados se revela passo do qual não se pode prescindir com vistas a incrementar a qualidade e

¹ Conforme defluiu da mitologia grega, Sísifo, por ter revelado segredos dos deuses, foi condenado eternamente a empurrar uma esfera de mármore até o cume de uma montanha íngreme. Alcançado o topo, a pedra rolava abaixo em razão de seu peso, com o que Sísifo era obrigado a subi-la novamente (COMMELIN, 2011, p. 201-202).

efetividade da fiscalização externa. E, se assim o é, resta indagar em que medida a atuação dos Tribunais de Contas pode contribuir para o aprimoramento da repressão e prevenção de infrações praticadas por particulares em detrimento dos bens e valores públicos.

Este ensaio, portanto, surge com a pretensão de confirmar a possibilidade jurídica de que os Tribunais de Contas imputem débitos e apliquem sanções aos particulares, pessoas físicas e jurídicas, responsáveis ou corresponsáveis por lesão ao erário e beneficiários da conduta ímproba, bem como de estimular o debate necessário à iniciação e/ou consolidação de tais imputações na rotina administrativa das Cortes de Contas.

Com este propósito, proceder-se-á a uma breve revisão da legislação e jurisprudência aplicáveis ao tema, com enfoque nos poderes conferidos às Cortes de Contas para atuar contra particulares que contribuam para a produção de dano ao erário ou dele obtenham benefício indevido.

O DEVER GERAL DE REPARAR DANOS E A VEDAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA: O CENÁRIO NORMATIVO VIGENTE

O dever de reparar danos causados a terceiros consubstancia princípio geral do Direito. Desde tempos remotos, Ulpiano já enunciava as diretrizes de viver honestamente (*honeste vivere*), não lesar ninguém (*neminem laedere*) e dar a cada um o que lhe pertence (*cuique suum tribuere*).

O vigente Código Civil (BRASIL, 2002) verbera que “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (art. 927). Também o enriquecimento sem causa é repudiado pelo ordenamento jurídico. “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”, na dicção do art. 884.

Na esfera criminal, são punidas as condutas de apropriar-se de coisa alheia obtida por erro e de coisa achada, figuras típicas², que revelam o espírito normativo de impedir, de modo geral, que qualquer pessoa obtenha benefício indevido à custa de outrem.

Das normas mencionadas, tanto quanto de todo o arcabouço legal hodierno, extrai-se o sentido de que os causadores de dano são compelidos a ressarcir o lesado, assim como também não se admite, sem antecedente causal legítimo, a incorporação de valores ao patrimônio de alguém em detrimento do titular original.

Por que quando a lesão é sofrida pelo Poder Público seria diferente?

A despeito da escassez de mecanismos jurídicos céleres e eficazes para a persecução de particulares, tem-se que, com o aparato normativo vigente, já é possível responsabilizar toda e qualquer pessoa que concorra para gerar prejuízo ou obtenha benefício indevido em detrimento dos cofres públicos. O ordenamento jurídico estipula um conjunto de regras que revela o intuito de impedir que a Administração sofra qualquer espécie de prejuízo ilícito.

No texto constitucional de 1988, permite-se o ajuizamento, por qualquer cidadão, de ação popular em caso de dano ao patrimônio

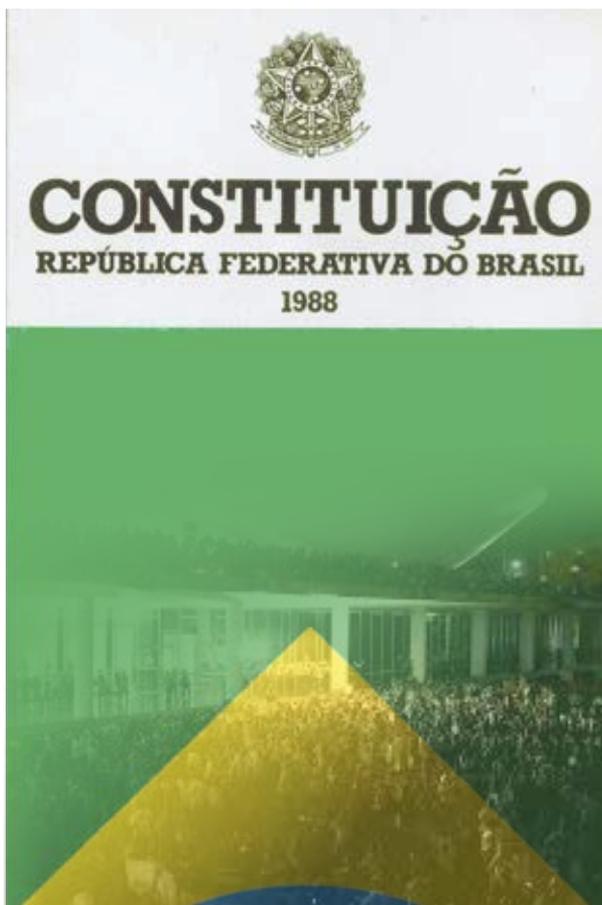
² Cf. art. 169 do Código Penal (BRASIL, 1940).

público (art. 5º, LXXVIII). São legitimadas passivas para a ação popular inclusive as pessoas privadas que se beneficiaram do ato lesivo (art. 6º da Lei nº 4.717/1965) (BRASIL, 1965).

A Lei Maior também determina a punição dos atos de improbidade administrativa, caracterizados não apenas por aqueles que promovem dano ao erário, mas também pelos que acarretam enriquecimento sem causa do agente público ou particular (art. 37, § 4º, da CF/1988). De se ver que a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) se aplica “no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (art. 3º). Ainda que não seja agente público, o terceiro que auferir valores indevidos deverá ser privado do proveito obtido (art. 6º da referida lei).

O traço comum entre a ação de improbidade e a ação popular reside no julgamento pelo Poder Judiciário das respectivas pretensões ressarcitórias e sancionatórias, sem participação dos Tribunais de Contas. À luz do princípio da inércia, as demandas devem ser ajuizadas por iniciativa do Ministério Público, da entidade pública prejudicada pelo ato ímprobo ou por qualquer cidadão, no caso da ação popular.

De qualquer forma, a Administração Pública, por meio dos mecanismos citados, já detém ao seu alcance formas jurídicas que possibilitam o desfazimento da lesão sofrida. E, nesse ponto, a indisponibilidade do interesse público impõe a atuação estatal voltada a recuperar toda e qualquer verba indevidamente despendida e



a efetivamente punir todos os responsáveis, na forma da lei. Em se tratando de bens e valores públicos, não há discricionariedade da Administração no sentido de optar entre perseguir somente o gestor público ou este e o particular que contribuiu ou foi beneficiado pelo ilícito.

É verdade que a normatização existente privilegia a punição e persecução dos agentes públicos que agem de modo reprovável³. A legislação nacional se ressentida da insuficiência de mecanismos jurídicos voltados à célere reparação do erário e punição eficaz de particulares que

³ Exemplo emblemático diz respeito aos delitos de corrupção ativa e corrupção passiva, previstos, respectivamente, nos arts. 333 e 317 do Código Penal. A corrupção ativa (crime cometido por particular) tem como núcleo os verbos “oferecer” ou “prometer”, enquanto a corrupção passiva (praticada pelo servidor público) exige as condutas de “solicitar”, “aceitar promessa” ou “receber” vantagem indevida. Assim, caso um servidor público solicite vantagem indevida e o agente particular simplesmente a entregue, o agente público será punido por corrupção passiva, ao passo que o particular beneficiário da corrupção, não haverá praticado crime. Nesse sentido, leciona Rogério Greco (2013, p. 1024) que “por não ser possível o recurso à analogia *in malam partem*, deverá ser considerado atípico o comportamento do *extraneus* que, cedendo às solicitações do funcionário corrupto, lhe dá a vantagem indevida”.



se beneficiam dos ilícitos praticados contra a Administração Pública e que, no mais das vezes, agem como indutores da corrupção. De outro lado, as instituições de controle, com frequência, também tendem a atuar contra o desvio cometido pelo agente público, sem estender as repercussões do ilícito aos terceiros a quem o malfeito aproveita.

Atento a tal distorção, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), por meio de suas instâncias multilaterais, editou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) em 2003⁴. O tratado foi promulgado pelo Decreto nº 5.687/2006 (BRASIL, 2006) e ingressou no ordenamento nacional com o *status* de lei ordinária. Por meio de tal instrumento, a República Federativa do Brasil se comprometeu, ao lado de outras obrigações, a adotar medidas de prevenção e repressão de atos de corrupção praticados por empresas privadas em detrimento do Estado (vide, em especial, o art. 12, item 2, alíneas “d” e “e” do diploma). Dentre as medidas punitivas, os signatários da convenção podem estabelecer sanções pecuniárias de caráter dissuasivo aos particulares (art. 26, item 4).

O tratado internacional referido gerou frutos no ordenamento nacional. A esse respeito, com vistas

a contornar a deficiência apontada e a intensificar a repressão aos particulares corruptos, foi recentemente aprovado no Congresso Nacional o projeto de Lei nº 6.826/2010, que deu origem à Lei nº 12.846, de 01/08/2013, a qual “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências” (BRASIL, 2013).

Com advento de tal norma, de méritos inquestionáveis, as pessoas jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos à Administração Pública podem ser responsabilizadas independentemente da demonstração de culpa, sempre que forem interessadas ou beneficiárias (arts. 2º e 5º). O novel diploma comina sanção pecuniária e impõe a reparação integral do dano aos responsáveis (art. 6º).

Entretanto, as consequências estipuladas contra os infratores também não podem ser imputadas pelos Tribunais de Contas, cabendo ao próprio ente público lesado, através de processo administrativo ou judicial, ou ao Ministério Público, através de ação civil pública, agirem no sentido da aplicação das sanções e da reparação dos danos.

4 O preâmbulo da convenção enumera os principais motivos que conduziram à elaboração da norma. Destacam-se, para os fins deste artigo, o reconhecimento de que a corrupção permeia outros setores além do Estado e a necessidade de ampliação do enfoque de combate aos desvios éticos.

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A ESSENCIALIDADE DAS ATIVIDADES DE CONTROLE

Dentre os fins da República brasileira, destaca-se a promoção do bem comum (art. 3º, IV, da CF/1988). À luz deste objetivo, consolidou-se em sede doutrinária o reconhecimento da existência de um verdadeiro direito fundamental à boa administração, direito público subjetivo e difuso titularizado pela coletividade. Consoante lição de Freitas (2007, p. 22), a boa administração pública é aquela

eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

A boa administração, conforme enunciado, pauta-se por critérios de eficiência, transparência, legalidade, imparcialidade, responsabilidade e probidade. E a efetivação desse direito fundamental, ao lado de outros complexos fatores que refogem ao escopo deste trabalho, pressupõe constante fiscalização dos atos estatais.⁵

Disso resulta a amplitude das atribuições conferidas aos Tribunais de Contas, aos quais

foram outorgadas autonomia e independência funcional com o fito de assegurar que o desempenho de seu mister fiscalizatório seja orientado pela livre convicção técnica. Não foi à toa que o constituinte dedicou tanto espaço na atual Carta ao controle. Quis o legislador inaugural garantir a excelência do controle externo, e, com este desiderato, dotou as Cortes de Contas de inúmeros e relevantes poderes, todos preordenados à consecução da fiscalização de que incumbidas para, ao cabo, catalisar a efetivação do direito fundamental à boa administração. Consoante lição de Frederico Pardini, citado por Guerra (2005, p. 114):

A Constituição de 1988 enfatizou, ampliou e aperfeiçoou as características de outros Tribunais de Contas que forneceram inspiração para o nosso. De consequência, o TCU passou a ser dotado de absoluta autonomia funcional, administrativa e financeira, não se subordinando, hierarquicamente, a nenhum outro órgão ou Poder. Ao mesmo tempo, viu ampliadas suas competências e aumentado seu campo de ação. Não há ato de administração que esteja isento de fiscalização do Tribunal, nem conta pública ou de interesse público que não lhe deva ser prestada. Se é verdade que sua função fiscalizadora auxilia o Congresso Nacional em sua missão de controle externo, não é menos verdade que a maior parte desse auxílio está na razão direta da eficiência de atuação do Tribunal.

A magnitude das funções outorgadas conduz a inquietações. É que, não raro, o alcance

⁵ Fernandes (2012) concebe, inclusive, a existência de um direito fundamental ao controle, extraído a partir das várias previsões constitucionais que estipulam mecanismos sociais, técnicos, políticos e jurídicos de controle da atividade estatal.

das atribuições das Cortes de Contas é subdimensionado. Vez ou outra, os Tribunais parecem impor-se restrições que não estão contidas nas balizas constitucionais que disciplinam sua organização.

No que interessa ao caso concreto, o questionamento concerne à possibilidade de aplicação de penalidades e imputação de débitos a particulares, bem como ao efetivo exercício desta atribuição. Conforme se verá no tópico seguinte, controverte-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a possibilidade de imputação de débitos a particulares quando não houver participação de agente público no ilícito.

CABIMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Não há dúvidas de que qualquer pessoa que causa dano a outrem é obrigada a repará-lo, assim como quem enriquece indevidamente em detrimento de terceiro deve restituir o benefício. Quando o prejudicado é o Poder Público e o causador do dano ou beneficiário do enriquecimento sem causa é pessoa privada, podem-se vislumbrar três situações distintas. Em fórmula hipotética, deve ser observada a seguinte enunciação com as respectivas consequências:

- 1) caso o particular, sem participar de ilícito, tenha obtido vantagem indevida, deve somente devolver ao erário o "quantum" obtido em excesso;
- 2) caso a pessoa privada tenha

concorrido para o prejuízo, deve ser sancionada e obrigada a devolver ao erário o benefício indevido auferido, ao lado do servidor envolvido;

3) caso o particular, sem auxílio de agente público, haja causado dano, ser-lhe-á imputado o respectivo débito e aplicada multa.

Os exemplos seguintes auxiliam a compreensão:

1) se a empresa contratada, por erro do administrador público, receber depósitos a maior, deve devolver o excesso. Neste caso, o agente público que, porventura, tenha atuado de modo desidioso pode vir a ser punido;

2) por sua vez, se o insumo empregado em obra pública for orçado em valor acima dos referenciais de mercado por conluio entre o gestor público e a empresa de engenharia contratada, ambos os envolvidos devem ser punidos e obrigados a ressarcir ao erário;

3) finalmente, caso o gasto em excesso adviesse de cartel entre empresas que, mediante fraude coordenada, elevam artificialmente o valor do bem, apenas a estas deverá ser imputado o débito.

Poderia, então, o Tribunal de Contas implementar, por ato próprio, as consequências acima descritas?

Na primeira hipótese (em que pessoa privada não age com dolo ou culpa, mas enriquece indevidamente), ainda não é possível que o Tribunal de Contas impute o débito diretamente ao particular, uma vez que

este não concorreu para a produção do dano. E, no ponto, realmente a legislação é omissa. A Constituição Federal apenas autoriza a atuação das Cortes de Contas contra os responsáveis por valores públicos ou contra quem der causa a prejuízo ao erário. Na espécie, todavia, o particular, conquanto tenha sido indevidamente beneficiado, não provocou, por qualquer conduta sua, a lesão. E, sendo assim, estará imune à jurisdição do Tribunal de Contas.

O aperfeiçoamento da legislação, contudo, deve conduzir à criação de mecanismos jurídicos capazes de permitir a pronta e total restituição ao erário de valores indevidamente recebidos por particulares, inclusive com atuação direta dos Tribunais de Contas.

É incontroverso, todavia, que a Corte de Contas poderá determinar que a Administração Pública instaure o devido processo administrativo ou judicial para cobrar o ressarcimento. Isso porque, em razão do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa, o particular não poderia ser beneficiado por erro da Administração.

Já no segundo caso (colusão lesiva entre servidor e agente privado), é pacífico o entendimento de que o particular está sob a jurisdição do Tribunal de Contas, e que pode ser condenado diretamente pela Corte a ressarcir o erário.⁶

O ordenamento jurídico confere esta prerrogativa aos Tribunais de Contas. Sucede que, na hipótese de servidor e particular se associarem para auferir benefício em prejuízo

do Poder Público, a condenação exclusiva do servidor implicaria enriquecimento sem causa do agente privado corresponsável.

A Constituição, em seu art. 71, II, preceitua que as Cortes de Contas devem “julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Na mesma esteira, estabelece a lei reitora do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1993):

Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

[...]

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, *fixará a responsabilidade solidária:*

a) do agente público que praticou o ato irregular, e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. (BRASIL, 1992).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, também a Lei Orgânica do Tribunal de

⁶ Há, nesse sentido, desde 1981, entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA 186 do TCU - Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União os co-autores, embora sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores - quer sejam ou não Ordenadores de Despesas ou dirigentes de órgãos - da Administração Direta ou Indireta da União e Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, pertencentes a qualquer outra entidade, que gerencie recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica e do nível quantitativo da sua participação no capital social. A juízo do Tribunal, atentas as circunstâncias ou peculiaridades de cada caso, os aludidos co-autores estão sujeitos à tomada de contas especial, em que se quantifiquem os débitos e se individualizem as responsabilidades ou se defina a solidariedade, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, nas instâncias próprias e distintas. (BRASIL, 2007).

Contas do Estado (Lei nº 63/1990) dá azo à responsabilização de particulares, *in verbis*:

Art. 6º - A jurisdição do Tribunal abrange:

[...]

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

[...].(RIO DE JANEIRO, 1993).

A possibilidade de responsabilização em caso de conluio é, pois, incontroversa, embora muitos Tribunais, na prática, deixem de investigar todos os envolvidos e estender aos particulares os efeitos da responsabilização.

O terceiro caso (em que o particular provoca uma lesão ao erário sem agir em conjunto com agente público) é alvo de discussões. Tradicionalmente, prevalece não haver possibilidade de o Tribunal de Contas alcançar diretamente a pessoa privada. Os escólios jurisprudenciais a seguir desvelam a percepção histórica do TCU acerca do tema:

Em todas as assentadas, ficou claro o entendimento acerca da matéria no sentido de que, em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciar-se-ia a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo. Nesse sentido tem evoluído a jurisprudência desta Corte de Contas, podendo ser citados como precedentes: Decisão nº 031/1998 - Plenário, Decisão nº 706/1998 - Plenário, Decisão nº 172/1999 - Plenário, Decisão

nº 272/1999 - Plenário, Decisão nº 356/1999 - Plenário e Decisão nº 513/1999 - Plenário. (Decisão 446/200 - Plenário, julgada em 31/05/2000, Rel. Ministro Adhemar Paladini Ghisi). (BRASIL, 2000).

Em conformidade com o disposto na Carta Magna e na Lei Orgânica desta Corte, o agente privado (pessoa física ou jurídica) somente se sujeitará à jurisdição do TCU, em sede de contas, quando der causa a dano ao erário em concurso com pelo menos um agente público.

[...]

Saliento que quando o particular não mantém vínculo com a Administração e também não atua como gestor público não há julgamento de suas contas, pois elas não existem. Só tem contas a prestar aquele a quem se confiou a gestão de recursos públicos, conforme disposto no mencionado parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988. (Acórdão 094/2007 - Plenário, julgado em 07/02/2007, Rel. Ministro Benjamin Zymler).(BRASIL, 2007b).

Cumprе destacar que uma inexecução contratual da qual decorreu dano ao erário federal só interessa ao TCU quando estiver presente uma conduta dolosa ou culposa de algum agente público. Nesse caso, haverá responsabilidade solidária da entidade privada e dos agentes públicos envolvidos. Tal entendimento encontra supedâneo no art. 16, § 2º, 'b', da Lei Orgânica do TCU, o qual estabelece que nas

hipóteses do inciso III, alíneas 'c' e 'd' desse mesmo artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Por outro lado, se não houver culpa *lato sensu* de nenhum agente público, a lesão suportada pelos cofres públicos deverá ser sanada por meio da competente ação judicial. Assim, nessa última hipótese, a questão será resolvida fora do âmbito de atuação desta Corte de Contas. (Acórdão 1.715/2008 – Plenário, julgado em 20/08/2008, Rel. Ministro Benjamin Zymler). (BRASIL, 2008).

Este Tribunal tem sedimentado o entendimento de que não seria possível

a condenação em débito daquele que, vinculado à Administração Pública por um contrato, não fosse responsabilizado em solidariedade com o agente público.

A razão jurídica de tal tese se arrima na própria Constituição Federal, no art. 70, parágrafo único, segundo o qual: "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária". Consoante o dispositivo, vinha este Tribunal há décadas entendendo que não são todas as pessoas públicas ou privadas ali indicadas que possuem o dever de prestar contas (as quais cabe ao Tribunal julgar), mas tão somente aquelas sobre as quais os referidos verbos representem suas efetivas





ações, ou seja, necessariamente precisam utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos.

Em princípio, a empresa contratada não pratica as ações indicadas pelos referidos verbos. As ações a que se referem são praticadas pelos agentes públicos pertencentes aos quadros da administração contratante, e a empresa contratada vem ligada a eles por solidariedade, como está previsto, aí sim, na Lei Orgânica/TCU. Assim, a linha jurisprudencial adotada por esta Corte de Contas, durante as últimas décadas, se arrima nessa restrição constante da parte final do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, objeto de grifo na transcrição que fiz retro, de modo a limitar o alcance da atuação deste Tribunal. (Declaração de voto do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti no Processo nº TC 004.526/2001-0, julgado em 13/04/2013). (CAVALCANTI, 2013).

Manifestação doutrinária de escol ratifica a tese historicamente esposada pela Corte de Contas da União:

Somente os agentes sujeitos ao dever de prestar contas submetem-se à

jurisdição dos Tribunais de Contas.

Na ocorrência de dano ao erário, por exemplo, se, no curso da Tomada de Contas Especial, for constatado que o causador foi exclusivamente um terceiro, sem vínculo com a Administração Pública, impõe-se o encerramento do processo.

[...]

Há duas exceções a essa premissa, em que o particular sem vínculo com a Administração fica sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas: I. quando, em coautoria com servidor, causa lesão aos cofres públicos [...]; e II. por expressa disposição de Lei, quando está sujeito ao dever de prestar contas por haver gerido recursos públicos. (FERNANDES, 2012, p. 595-6).

Com efeito, não é qualquer dano ao Erário suficiente para determinar a instauração de Tomada de Contas Especial. Por exemplo: o particular, sem nenhum vínculo com a administração, abalroa culposamente, ou mesmo dolosamente, veículo oficial. Deverá ele sofrer as sanções cíveis e/ou penais compatíveis, sem sujeitar-se, entretanto, a ter suas contas julgadas

pelo TCU, nos moldes previstos para o controle externo da Administração Pública federal.

O acolhimento de tese divergente da aqui exposta importaria em alargar ao extremo a competência do TCU, tornando-a discrepante de sua razão de ser, de sua natureza político-institucional, criando mecanismo administrativo de exceção para sancionar qualquer particular que provoque dano ao Erário.

De pronto, a adoção do entendimento de que qualquer dano ao Erário deve causar a instauração de Tomadas de Contas Especiais teria por corolário a necessidade imediata de aumentar toda a estrutura administrativa desta Corte, já que seria impossível processar e julgar todos os casos de fraudes previdenciárias e administrativas com a estrutura atual. Este entendimento implicaria também a duplicidade de controles, administrativo e judicial, sobre temas idênticos, com desperdício de recursos públicos.

Não se pode, ademais, olvidar que o julgamento pela irregularidade das contas implica sanções de natureza política e administrativa. Subjacente à questão patrimonial de recomposição do Erário, está o TCU habilitado a realizar, no processo de Tomada de Contas Especial, uma amplíssima avaliação da conduta do responsável, podendo inabilitá-lo para o exercício de função pública, impor-lhe multa de até cem por cento do valor do débito, dar início a processo destinado a torná-lo inelegível, mediante a inclusão do

seu nome em lista própria, etc.

Demonstra-se, assim, que não obstante toda a amplitude do comando constitucional, a jurisdição do Tribunal de Contas da União concernente à competência para instaurar processos de Tomada de Contas Especial não abrange todo o universo de possibilidades de dano ao Erário. Há de existir sempre a condição de agente público no causador do dano à Administração Pública, ou sua ação em conluio com algum agente público, para justificar a intervenção do Tribunal de Contas da União, tese que, a nosso ver, melhor atende os interesses da Administração Pública e da coletividade em geral. (RODRIGUES, 1998, p. 59).

Os excertos que se vem de transcrever recusam a possibilidade de extensão da jurisdição do Tribunal de Contas quando inexistir comprovado envolvimento de agente público na produção do dano. Os principais argumentos suscitados em defesa de tal vedação gravitam em derredor: a) da restrição constitucional da competência dos Tribunais; b) da ausência de “contas públicas” a apreciar, eis que não há corresponsabilidade de servidor público; c) da inconveniência do alargamento das atribuições dos Tribunais de Contas, por implicar a necessidade de incremento de sua estrutura; e d) do excesso derivado da superposição de esferas de controle sobre um mesmo fato, “com desperdício de recursos públicos”.

Defende-se ponto vista contrário neste ensaio. Ao dispor sobre a competência dos Tribunais de Contas, o texto constitucional não adotou restrição de índole subjetiva, a exigir solidariedade entre agente privado e servidor

[...] a efetividade e alcance das decisões dos Tribunais de Contas, mercê de suas atribuições, não se permite quedar subordinada à atuação de outros entes no que concerne aos próprios fins institucionais das Cortes.

público para deflagrar a atuação do Tribunal contra aquele. Ao revés, determinou que o dever de prestar contas se estende a qualquer pessoa responsável por causar prejuízo ao erário (art. 71, II).

Nesse diapasão, caso o Tribunal de Contas desvende desvio de recursos públicos efetuado por uma empresa particular, caberia à Corte limitar-se a noticiar o fato ao Ministério Público para que este adote as medidas ressarcitórias cabíveis? A resposta é negativa. As Cortes de Contas são órgãos de fiscalização com o poder de detectar e também com o poder de corrigir, por ato próprio, os desvios. Deflui da própria Constituição o poder-dever de aplicar multas e imputar débitos aos responsáveis por dano causado ao erário (art. 70, VII e § 3º).

Não fosse bastante, a missão institucional dos Tribunais de Contas não é a de julgar servidores públicos. A imposição de sanções

a estes é poder acessório e instrumental que visa a dar efetividade à sua principal função: fiscalizar a aplicação das verbas públicas e realizar o controle externo da Administração Pública, inclusive sob o enfoque patrimonial (art. 70, *caput*, da CF/1988). Portanto, não pode ser a qualidade de agente público do partícipe elemento determinante para a instauração da jurisdição das Cortes de Contas contra o particular a este associado. Precisamente por não serem órgãos de controle de servidores, mas, sobretudo, órgãos de exame das contas públicas, dos gastos públicos, é que toda e qualquer destinação inadequada de verbas públicas deve estar submetida à fiscalização das Cortes, e tal censura deve ser dotada de efetividade capaz de atingir a todos os envolvidos com força apta a promover a recuperação dos valores desviados ou mal empregados.

De outro lado, a efetividade e alcance das decisões dos Tribunais de Contas, mercê de suas atribuições, não se permite quedar subordinada à atuação de outros entes no que concerne aos próprios fins institucionais das Cortes. Deveras, sindicair o emprego de verbas públicas, imputar débitos aos que causam dano ao erário e multar os que praticam irregularidades, na forma da Lei Maior, são funções acometidas aos Tribunais de Contas para desempenho direto e imediato. Tanto é assim que o constituinte houve por bem garantir força de título executivo às decisões que cominem o pagamento de multas ou débitos (art. 71, § 3º).

Quanto ao receio de que a estrutura administrativa dos Tribunais seja assoberbada com o julgamento de casos em que ausente participação de servidor, é possível a adoção de critérios de risco, materialidade

e relevância com o fim de afastar hipóteses menos significativas, conforme já é praxe em processos de tomada e prestação de contas e de tomada de contas especial (arts. 195⁷ e 199⁸ do RITCU). O que não deve ocorrer, contudo, é simplesmente abdicar-se de uma atribuição constitucionalmente outorgada em razão de critérios pragmáticos.

A superposição de mecanismos de controle tampouco pode ser suscitada como óbice ao exercício desta competência. Isso porque qualquer dano ao erário, seja ou não produzido com a participação de servidor público, pode ser reparado mediante iniciativa da Administração Pública ou do Ministério Público. Então, tal concorrência de controles já existe em todos os demais casos nos quais for gerada alguma espécie de prejuízo ao Poder Público. Essa foi exatamente a intenção do constituinte: alargar os meios jurídicos à disposição para garantir o ressarcimento integral ao erário. E isso independentemente de onde parta a iniciativa, a qual é facultada, inclusive, a qualquer cidadão.

Haver ou não participação de servidor, portanto, é irrelevante para que surja multiplicidade de controles, vale dizer, mesmo quando há envolvimento de servidor público na produção da lesão (hipótese em que indiscutivelmente o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de imputar o débito ao particular envolvido), remanesce a possibilidade de a Administração Pública e o Ministério Público ajuizarem ações de ressarcimento.

Recentes manifestações do Tribunal de Contas da União indicam mudança de perspectiva da Corte sobre a matéria. Neste esteio:

O referido dispositivo constitucional, abraçado pelo art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, atribui ao Tribunal competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros e valores públicos da Administração, mas também daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, não sendo exigido, para tanto, o concurso de agente público. O caso em análise se enquadra perfeitamente em tal disposição, tendo em vista o inequívoco uso inadequado dos recursos transferidos por meio do Convênio 147/2004-MC pelos recorrentes.

[...]

Por relevante, entendo pertinente ressaltar as oportunas ponderações tecidas pelo Exmo. Ministro Walton Alencar, na Sessão Plenária de 19/10/2011, das quais transcrevo o seguinte excerto:

O art. 70 da Constituição [...] fala que é responsável todo aquele que administrar recursos públicos. Ou seja, se de alguma forma aquela pessoa física ou jurídica tocou nos

7 Art. 195. O Tribunal disciplinará, em ato normativo, procedimentos de análise técnica simplificada, entre os quais o diferimento da instrução de processos de tomada e prestação de contas que contenham parecer do controle interno pela regularidade ou regularidade com ressalva, observados, ainda, critérios de materialidade, relevância e risco. [...]

Art. 199. A tomada de contas especial prevista no *caput* e no § 1º do art. 197 será, desde logo, encaminhada ao Tribunal para julgamento, se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada em cada ano civil, até a última sessão ordinária do Plenário, para vigorar no exercício subsequente. (BRASIL, 2012a).

8 Permite-se que o TCU, em juízo de conveniência, dispense a tomada de contas especial nesses casos. SÚMULA 187 do TCU - Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social. (BRASIL, 2007a).

recursos públicos, ela é responsável. Então, assim, para mim independe da presença de um servidor público que contribuiu para a perpetuação, para o cometimento da fraude, se houve prejuízo, se houve dinheiro federal, a pessoa é responsável e pode ser punida. (Parecer do Ministério Público Especial adotado como razões de decidir no Acórdão nº 730/2012 – TCU – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes - Processo TC 024.114/2006-6). (BRASIL, 2012).

Mencione-se, ainda, por sua relevância, o voto condutor do Acórdão nº 946/2013 – Plenário, da lavra do ministro Benjamim Zymler, no qual o relator sustenta, com farta argumentação, a “possibilidade de condenação em débito de pessoa jurídica privada por danos cometidos ao erário sem a imputação de solidariedade com agentes da Administração Pública” (BRASIL, 2013).

Além da previsão constitucional, fundamento de ordem prática justifica a possibilidade de persecução de particulares pelos Tribunais de Contas. Sucede que, conforme visto, os mecanismos jurídicos direcionados à reparação de danos, no mais das vezes, são de iniciativa da Administração Pública e do Ministério Público (é o caso da ação por improbidade e dos meios criados pela nova lei anticorrupção – Lei nº 12.846/2013). Sem prejuízo da relevância de tais institutos, a possibilidade de os Tribunais de Contas promoverem medidas voltadas ao ressarcimento em caso de desvios não deve ser afastada. Enquanto centros especializados, as Cortes de Contas apreciam os dispêndios públicos sob prisma mais amplo e aprofundado que os demais órgãos de controle.⁹ Os Tribunais



têm o poder-dever de investigar as contas periodicamente pelo que detêm uma visão holística e um acúmulo de informações já consolidadas, ao contrário de outros entes que, regra geral, apenas obtêm acesso detalhado aos gastos públicos caso requisitem documentos à autoridade competente (situação que, na prática, somente ocorrerá caso seja apresentada alguma denúncia de irregularidade).

Os Tribunais de Contas, em síntese, prescindem da iniciativa de outros órgãos públicos para que seja efetivada a competência constitucional a si outorgada, pelo que podem ordenar o ressarcimento aos cofres públicos sempre que detectarem desvio, devendo fazê-lo contra todos os responsáveis.

⁹ Além de juízo de legalidade, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial desenvolvida pelos Tribunais de Contas adota parâmetros de legitimidade e economicidade (art. 70 da CF/1988).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não está implantada nos órgãos de controle a cultura de que todos os responsáveis pela produção de danos ao patrimônio público devem ser indistintamente alcançados pelas consequências legais derivadas do ato. Tal persecução, obrigatória em face da indisponibilidade do interesse público, constitui passo importante na busca pela redução dos desvios éticos.

É que, para a produção dos efeitos pedagógicos da reprimenda e efetividade do controle externo, impende garantir que também os beneficiários do ato ilícito sejam apenados. Além disso, a recomposição do erário muitas vezes também depende da responsabilização de particulares. Em especial quando a lesão é vultosa, dificilmente haverá reparação integral caso o ente privado corresponsável não seja obrigado a ressarcir os cofres públicos. O agente público, em regra beneficiário de percentual ínfimo em comparação ao proveito do corruptor, não possuirá solvência necessária para o ressarcimento total.

Os Tribunais de Contas têm relevante contribuição a ofertar nesta seara. Enquanto órgãos autônomos, prescindem da intermediação de qualquer outro para aplicar sanções e imputar débitos a particulares. Em verdade, consoante a melhor hermenêutica constitucional, basta que seja detectado dano ao erário para que quem quer que o tenha causado esteja sujeito à devolução dos valores. E tal reparação pode e deve ser ordenada diretamente pelas Cortes de Contas.

A despeito deste entendimento, sobretudo nas Cortes estaduais e municipais, não se verifica a salutar prática de incluir, nas decisões que aplicam multas e imputam débitos, os agentes privados causadores da lesão.

Não por falta de amparo normativo. Subsistem fundamentos constitucionais e jurisprudenciais suficientes a autorizar que os particulares que concorrem para a produção de danos ao erário estejam submetidos à jurisdição dos Tribunais de Contas, haja ou não conluio com servidor público.

Ainda que se recuse a existência de tal poder, as Cortes de Contas devem, ao menos, determinar que a Administração promova atos tendentes a se ressarcir face aos particulares que enriquecem indevidamente em prejuízo do Poder Público. Caso os gestores não busquem o ressarcimento devido, estarão eles produzindo dano ao erário, no que poderão ser obrigados a restituir os valores não cobrados e apenados por conta da negligência e descaso com a coisa pública.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004/2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- BRASIL. Código Civil (2002). *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Código Penal (1940). *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Ministério Público junto ao TCU. Parecer. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 730/2012*. Relatora: Ana Araes. 2012. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 45, n. 1, 2 jan. 2012a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. Súmula nº 186. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 40, n. 6, p. 78-79, 4 dez. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. Súmula nº 187. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 40, n. 6, p. 78-79, 4 dez. 2007a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1715/08*. 2008. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. *Acórdão 94/07. 2007b*. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.
- _____. *Acórdão nº 946/13*. 2013. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- _____. *Decisão 446/2000*. 2000. Relator: Adhemar Paladini Ghisi. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. Declaração de voto. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União.

- Plenário. *Acórdão nº 946/13*. 2013a. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- COMMELIN, Pierre. *Mitologia grega e romana*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- GRECO, Rogério. *Código Penal comentado*. Niterói: Impetus, 2013.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- HAGE, Jorge. Empresas corruptoras. *O Globo*, Rio de Janeiro, 27 de março de 2012. Opinião, p. 7.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/documents/10180/134573/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2063%20%28Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20TCE-RJ%29.pdf>. Acesso em 23 set. 2012.
- RODRIGUES, Walton Alencar. O dano causado ao erário por particular e o instituto da tomada de contas especial. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 29, n. 77, p.54-59, jul./set. 1998.