

Processo 033.130/2014-0
Tomada de Contas Especial
Recursos de reconsideração

Parecer

Sem reparos à análise empreendida pela Secretaria de Recursos (Serur) quanto ao mérito dos apelos interpostos pela Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (peças 63-65) e por seu então representante, Sr. José Biondi Nery da Silva (peças 60 e 66), contra o Acórdão 10.046/2018-2ª Câmara (Rel. Min. Marcos Bemquerer; peça 45), o Ministério Público de Contas da União adere à proposta de encaminhamento formulada à peça 89, a qual contou com a aquiescência do escalão diretivo da unidade técnica (peças 90 e 91).

2. Sem embargos, e em reforço às conclusões da unidade técnica, entendemos pertinente aduzir as ponderações seguintes acerca da prescribibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo, considerando que:

I) o segundo recorrente expressamente evocou decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 636.886 (peça 66); e

II) houve recente decisão com repercussão geral naquele apelo extremo, posterior à interposição do recurso e sua análise pela Serur.

3. Ao julgar, em 17/4/2020, o mérito do referido tema com repercussão geral, tendo como *leading case* o Recurso Extraordinário (RE) 636.886¹, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, relativamente a pretensões executórias fundadas em decisões condenatórias de Tribunal de Contas, foi fixada a seguinte tese, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE, cujo entendimento foi seguido pelos demais ministros da Corte Suprema²: “**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**”.

4. A partir da leitura do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, este membro do Ministério Público compreende que a decisão do STF não trata diretamente do andamento de TCEs no âmbito da Corte de Contas. Há que se diferenciar o âmbito de atuação do TCU – que representa, no raciocínio ora apresentado, os demais Tribunais de Contas de todas as esferas de governo – dos demais órgãos estatais que, após a formação do título executivo extrajudicial, exercerão a pretensão executória em juízo, como a Advocacia-Geral da União (AGU) (responsável pela cobrança de multas e débitos a serem recolhidos aos cofres da União, bem como de autarquias e fundações públicas federais³) e os órgãos jurídicos próprios de entidades da Administração indireta que deles dispõem (a exemplo das sociedades de economia mista, empresas públicas e conselhos de classe).

¹ Desfecho do julgamento do RE 636.886, consoante descrição apresentada no *site* do STF: “O Tribunal, **por unanimidade**, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição.” (grifos nossos).

² Informação apresentada na descrição da decisão apresentada no *site* do STF: “Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas.” (grifo nosso).

³ Portaria 997/2014, da Procuradoria-Geral Federal (PGF):

5. De todo modo, é possível constatar, à vista do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal⁴, é a da **prescritibilidade, como regra, da pretensão de ressarcimento ao erário**. Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam imprescritíveis “as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992” (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida na apreciação do Tema 897⁵.

6. Essa exceção à regra da prescritibilidade não seria aplicável à pretensão condenatória exercida no âmbito do processo de contas, diante da ausência de competência dos Tribunais de Contas, constitucional ou legal, para a capitulação dos atos sob sua apreciação como atos dolosos de improbidade administrativa.

7. Isso não impede, contudo, que os Tribunais de Contas, diante de indícios de ato doloso de improbidade administrativa, encaminhem os autos ao Ministério Público comum, para que aquele órgão avalie a viabilidade jurídica de perseguir em juízo o ressarcimento do dano ao erário.

8. Tal possibilidade foi indicada no voto do Ministro Alexandre de Moraes, conforme trecho a seguir:

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

9. O prazo prescricional quinquenal adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do RE 636.886, por sua vez, guarda relação mais específica com a execução judicial de dívida ativa e decorre da aplicação da legislação federal infraconstitucional ao caso concreto sob análise, extrapolando, assim, a matéria constitucional ali apreciada sob a sistemática da repercussão geral, não se revestindo do mesmo alcance *ultra partes*.

10. Ademais, o processo de contas, de caráter não judicial, não se confunde com a execução judicial que pode ser deflagrada a partir do título executivo extrajudicial caracterizado pela decisão proferida pelo Tribunal de Contas, não podendo lhe ser transpostas, sem qualquer ponderação, as regras de prescrição que se aplicam à segunda.

11. Nesse sentido, ainda que nos pareça necessária a adequação da jurisprudência do TCU à tese fixada pelo STF no Tema 899, no sentido de incorporar o entendimento da prescritibilidade do débito, em revisão do entendimento consagrado na Súmula TCU 282⁶, não nos parece adequada a

“Art. 1º Esta Portaria regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF), os procedimentos relativos à análise para inscrição em dívida e cobrança de créditos das **autarquias e fundações públicas federais** decorrentes de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), e dá outras providências.

(...)” (disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30168024> – acesso em 27/4/2020 – grifo nosso).

⁴ Constituição Federal:

“Art. 37 *omissis*

(...)

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

⁵ “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

⁶ “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [em quaisquer casos] imprescritíveis.”

pronta transposição do prazo prescricional adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes naquele caso concreto para a pretensão condenatória exercida por meio do processo de contas.

12. Assim, em coerência com o entendimento consolidado da Corte de Contas quanto à incidência do prazo geral de prescrição do art. 205 do Código Civil, à falta de norma específica, às sanções de sua competência, entendemos que o mesmo pode ser estendido, pelas mesmas razões, para a pretensão condenatória de fins ressarcitórios exercida no âmbito do processo de contas.

13. No caso em exame, consoante concluído pela unidade instrutora à peça 89, bem assim por este membro do *Parquet* à peça 43, não se operou a prescrição.

14. Nesse passo, o Ministério Público de Contas da União alinha-se à Serur (peças 89-91), ao entender improcedentes as pretensões recursais de ambos os apelantes, opinando por que o douto Colegiado mantenha inalterada a deliberação recorrida.

Ministério Público, em 5 de Junho de 2020.

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador