

**Processo 018.488/2014-5**  
**Tomada de Contas Especial**  
*Recurso de Reconsideração*

**Parecer**

Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União diverge do encaminhamento proposto pela Secretaria de Recursos (Serur), em pareceres convergentes (peças 79 a 81), em face da ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória desse Tribunal de Contas, conforme passa a expor.

\*\*\*

2. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o mérito do Tema 899 de repercussão geral, tendo como *leading case* o RE 636.886, 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, fixou a seguinte tese, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE<sup>1</sup>: “***É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas***”.

3. 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 dos 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 federais) 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).

4. De todo modo, é possível constatar, à vista dos votos consignados no referido julgamento, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal<sup>2</sup>, 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 897<sup>3</sup>.

5. 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 pelo STF, extrapolando, assim, a matéria constitucional ali apreciada sob a sistemática da repercussão geral, não se revestindo do mesmo alcance *ultra partes*. Ademais, à vista dos demais

---

<sup>1</sup> O entendimento foi acompanhado pelos demais, ainda que com ressalvas pelos Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes.

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

votos lançados, observa-se que não há sequer uma opinião jurídica uníssona entre os ministros daquela Corte a respeito do cômputo do prazo de prescrição no âmbito do controle externo.

6. 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.

7. 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 da pretensão ressarcitória, em revisão do entendimento consagrado na Súmula TCU 282<sup>4</sup>, não se mostra adequada a pronta transposição do prazo prescricional aplicado pelo Ministro Alexandre de Moraes, naquele caso concreto, à execução judicial, para a pretensão condenatória exercida por meio do processo de contas.

8. 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<sup>5</sup>, de dez anos, às sanções de sua competência, à falta de norma específica, entendemos que o mesmo pode ser estendido, por iguais razões, para a pretensão condenatória de fins ressarcitórios exercida no âmbito do processo de contas.

9. No caso em exame, **verifica-se a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória do TCU em relação aos débitos identificados nos autos**, uma vez que o marco inicial para a contagem do prazo prescricional se deu no exercício de 2003, quando se findou o prazo para a prestação de contas (30/6/2003), e o ato ordinatório da citação se deu em 27/9/2018 (peça 30), ou seja, após transcorridos mais de dez anos daquela data, conforme analisou a unidade técnica de origem no parágrafo 26 da instrução à peça 47.

10. Sem prejuízo, registramos pontual discordância no que tange ao exame da prescrição realizado pela Serur à luz da Lei 9.873/1999. A divergência se restringe à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (incisos do art. 2º da referida lei), o que não vislumbramos possível, sob pena de permitir, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, o que não se coaduna com o princípio da razoabilidade.

11. Inobstante o ponto de dissonância *supra*, deixamos de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002 – que se entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica que regule o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do Controle Externo – **ocorreu a prescrição**, conforme expandido alhures.

\*\*\*

12. Em vista da especial relevância da matéria, com repercussão sobre um número bastante significativo de processos, urge definição plenária da Corte de Contas, considerando o disposto no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a respeito não só da incorporação da tese da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, mas, também, no que tange ao regime a que se submete a prescrição no controle externo, observados os parâmetros legislativos existentes.

13. Não obstante a urgência para definição do tema, este membro do Ministério Público de Contas da União considera prudente que o TCU, em virtude da pendência de embargos de declaração opostos pela AGU – no qual houve, inclusive, pedido de modulação de efeitos –, aguarde a definição da Corte Suprema sobre a questão da pretensão de ressarcimento ao erário.

<sup>4</sup> “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [*em quaisquer casos*] imprescritíveis.”

<sup>5</sup> Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler; redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

14. Mesmo sem a garantia de que a futura decisão nos aclaratórios abrangerá a prescrição na fase de conhecimento (no processo de controle externo, *in casu*), por extrapolar os limites do caso concreto objeto do RE 636.886<sup>6</sup> (atinentes à fase de execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Tribunal de Contas), a sugestão adiante consignada é a de que o julgamento do presente recurso seja **sobreestado** até que o STF aprecie os mencionados embargos de declaração. Evita-se, assim, que decisões da Corte de Contas venham a ser impugnadas perante o Poder Judiciário, movimentando desnecessariamente a máquina pública.

15. E, uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, este membro do Ministério Público de Contas da União sugere – ressalvada a possibilidade de uma definição jurisprudencial anterior – seja a matéria atinente à prescrição da pretensão ressarcitória submetida à apreciação do Plenário da Corte de Contas, com vistas a que se fixe entendimento sobre a questão de direito, a teor do art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, em seguida, o julgamento deste recurso de reconsideração.

\*\*\*

16. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União, em discordância com a proposta formulada pela unidade técnica (peças 79 a 81), manifesta-se pela adoção das seguintes providências:

**i) sobrestar o julgamento deste recurso de reconsideração**, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, diante da pendência da apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra a decisão proferida em 17/4/2020 no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 636.886; e

**ii) uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, encaminhar este processo ao Plenário, com vistas a que se fixe entendimento sobre a questão de direito relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário – se já não houver feito –, com fundamento no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, em seguida, o julgamento deste recurso de reconsideração.**

17. Caso o relator não acolha a proposta *supra*, este membro do *Parquet* sugere ao TCU não conhecer do presente recurso de reconsideração, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, com fulcro no artigo 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, *caput* e § 2º, do RI/TCU, e, de ofício, tornar sem efeito o Acórdão 9.746/2020-2ª Câmara, com vistas a afastar os débitos imputados a Ilzemar Oliveira Dutra, visto que prescrita a pretensão ressarcitória, mantendo o julgamento pela irregularidade de suas contas.

Ministério Público, em 22 de Junho de 2021.

**RODRIGO MEDEIROS DE LIMA**  
Procurador

---

<sup>6</sup> Excerto dos embargos de declaração opostos pela AGU contra o julgamento proferido pelo STF no RE 636.886: “Recorda-se que o caso concreto em análise trata da propositura, pela União, de execução de título executivo extrajudicial, fundado em acórdão do Tribunal de Contas. Essa delimitação da questão em debate se faz importante tendo em vista que o precedente firmado no presente julgamento deve **servir como parâmetro, sob a sistemática da repercussão geral, para o julgamento de outros casos relativos tão-somente à execução dos títulos executivos extrajudiciais decorrentes dos acórdãos do TCU.**

Ampliar esse entendimento, a fim de que a tese fixada abranja também as fases anteriores à constituição do título executivo extrajudicial, implicaria extrapolar indevidamente os limites objetivos do RE nº 636.886, além de contribuir para o incremento do número de processos ajuizados, sobrecarregando ainda mais o Poder Judiciário.”

(p. 9-10 – grifo do original)