

8ª PROCURADORIA DE CONTAS

COLENDO COLÉGIO DE PROCURADORES DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Apresento, com fulcro na Resolução 03/2016 deste Colégio, a seguinte PROPOSTA DE ENUNCIADO MINISTERIAL nº 005, com fundamentos nas questões de fato e de direito que passo a delinear.

De imediato, esclareço que, no momento, deve prevalecer o entendimento de que a pretensão ressarcitória nos Tribunais de Contas é imprescritível, por consequência da interpretação dada à parte final do art. 37, §5º, da CF, uma vez que a tese fixada no **tema nº 899 de repercussão Geral** não teve o condão de alterar o entendimento estabelecido pela própria Corte Superior quanto à imprescritibilidade da constituição do débito pelas Cortes de Contas.

Explico.

Com efeito, a prescrição, como o encobrimento da pretensão<sup>1</sup> que é (e independente da discussão se estamos diante de decadência ou prescrição, pois irrelevante, no momento), constitui instrumento de pacificação social e decorre do princípio da segurança jurídica, sendo a regra no ordenamento jurídico. No entanto, a própria Constituição estabelece exceções, estando, entre elas, a meu ver, a regra encartada na parte final do seu §5º do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. (...)

§ 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.**

<sup>1</sup> Cunha, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 16. Ed. Rio de Janeiro: forense, 2019.

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

O sentido e o alcance da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário público, prevista na parte final do §5º do art. 37, há muito é alvo de debate doutrinário e jurisprudencial, tendo o C. STF, inicialmente, sedimentado o entendimento de que o ressarcimento ao erário reconhecido em acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU é imprescritível, por aplicação do §5º do art. 37, conforme se vê na ementa do MS 26.210:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III - **Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.** IV - Segurança denegada. (MS 26.210, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008) (grifei)

Com base nesse entendimento, o STJ, inicialmente, também passou a reconhecer a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário em tomada de contas especial, conforme os julgados a seguir colacionados:

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QÜINQUÊNAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE. 1. **A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.** 2. Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal. 3. Inaplicável à hipótese dos autos o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece que, nos casos em que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Isso porque a instância de origem apenas consignou que as condutas imputadas ao gestor público não caracterizavam crime, sendo impossível depreender do acórdão recorrido a causa da aplicação da multa. Dessa forma, é inviável, em Recurso Especial, analisar as provas dos autos para verificar se a causa da imputação da multa também constitui crime

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

(Súmula 7/STJ). 4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário. (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009) (grifei)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. APURAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EX-VEREADORES. VALORES RECEBIDOS A MAIOR. IMPRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTES DO STF E STJ. **1. Diante da jurisprudência consolidada no STF e STJ, a pretensão de ressarcimento ao erário, independentemente de se tratar ou não de ato de improbidade administrativo, é imprescritível.** 2. Recurso especial provido. (REsp nº 1.350.656, MG, relatora a Ministra Eliana Calmon, DJe de 17/09/2013) (grifei)

Posteriormente, o tema da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de prejuízos ao erário foi retomado pelo STF, no julgamento do tema nº 666 da repercussão geral (RE 669.069), fixando-se a tese no sentido que *“é prescritível a reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”*. Cumpre mencionar, no entanto, que o caso subjacente à referida tese estava relacionado com **ação judicial decorrente de acidente de trânsito**, que não se confunde, por óbvio, com as ações empreendidas pelos Tribunais de Contas para apuração de dano ao erário público.

Quanto ao alcance do Tema 666 no controle externo, oportuno citar o entendimento do TCU:

O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de *reparação* de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito *civil*, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado. Acórdão 2354/2020-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS.

O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de *reparação* de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito *civil*, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado. (Acórdão 1668/2019-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de *reparação* de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito *civil*, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado. (Acórdão 2469/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

Após isso, o STF adentrou na análise da (im)prescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade administrativa, decidindo que “*são, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”, no tema 897 da repercussão geral, assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. **4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.** **5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019)

E, novamente, é importante frisar que a tese jurídica fixada não se aplica aos processos de controle externo, pois teve como fundo novamente **ação judicial** que visava o ressarcimento ao erário decorrente de atos de improbidades administrativa, o que não é objeto dos processos que tramitam nos Tribunais de Contas. Não é demais destacar que as teses fixadas em repercussão geral decorrem de controle

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

difuso de constitucionalidade, e, como tal, devem ser restritas aos limites do caso concreto apresentado, pois, ainda que possa ser possível conceber uma certa vinculação e expansão dos efeitos desta espécie de controle (art. 535, §5º, e art. 988, §5º, II, do CPC/15), ela não é ampla.

Diante disso, é certo dizer que a constituição do débito no âmbito dos Tribunais de Contas não foi alcançada pelas teses dos temas 666 e 897 da repercussão geral do STF. E o mesmo se pode dizer em relação ao **tema 899**, que fixou a tese jurídica no sentido de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”, cuja ementa do acórdão é a seguinte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescribibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. **Analisando detalhadamente o tema da “prescribibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897).** Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

## **8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

Contas". (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

Isso porque a tese corresponde à prescrição intercorrente das ações de execução fiscal pautadas em acórdão do TCU, não se aplicando, portanto e novamente, à constituição do débito pelas Cortes de Contas no exercício da função julgadora dos Tribunais de Contas, conforme já decidiu o TCU:

O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (*Tema 899 da Repercussão Geral*), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, **alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU.** (Acórdão 2018/2020-Plenário | Relator: ANA ARRAES)

Tanto é assim que, no voto-vogal do referido acórdão, indo para além da análise do caso concreto posto em debate (prescrição intercorrente da ação de execução fundada em decisão dos Tribunais de Contas), o Ministro Gilmar Mendes propôs a superação da jurisprudência até então definida para os Tribunais de Contas no MS 26.210, estabelecendo prazo, causas de interrupção e suspensão da prescrição:

*[...] proponho a modulação de efeitos, de modo a assentar a superação da jurisprudência firmada com base no MS 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008, aplicando os marcos decadenciais e prescricionais, ambos quinquenais (salvo em se tratando de fato que também constitua crime) e observadas as causas de suspensão ou interrupção, apenas aos processos ajuizados posteriormente à presente decisão [...].*

O Ministro Gilmar Mendes também expôs a complexidade da matéria relativa à eventual prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas, aduzindo a não fluência do prazo prescricional no caso de omissão no dever de prestar contas. Veja:

*[...] não sendo prestadas as contas, sequer o prazo decadencial (prescricional punitivo) se inicia, por se tratar de descumprimento de obrigação constitucional. Assim, enquanto persistir o ato omissivo constitucional, a fiscalização poderá ocorrer independentemente do tempo transcorrido entre a prática do ilícito e o início da fiscalização. Nessa situação*

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

*omissiva, apenas iniciará o cômputo do prazo decadencial com o início da tomada de contas especial pelo controle interno ou externo”.*

No entanto, a proposta não foi alvo de debate, inclusive o ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, destacou as peculiaridades dos processos de contas e que a questão relativa à apreciação do dano pelos TC's não era objeto do julgamento, ao expor o seguinte:

*Não me comprometo, porém, neste momento, com a questão do termo inicial do prazo prescricional. É preciso refletir sobre as hipóteses em que a demora irrazoável da chegada da matéria ao Tribunal de Contas seja um obstáculo à sua atuação, porque, nesse caso, não há inércia que lhe possa ser imputada. Isso é válido especialmente quanto ao ressarcimento ao erário, mesmo que não o seja quanto à multa. **Seja como for, não há necessidade de definir o ponto neste julgamento.** (grifei)*

Outro ponto que merece destaque – e que apenas ratifica a impossibilidade de aplicação da prescrição na constituição do crédito pelo Tribunal de Contas, com base no Tema 899 – é a menção, no voto condutor do acórdão, de que “*com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa*”.

Ou seja, ao se afirmar que ações civis de improbidade administrativa poderão ser pautadas em decisões dos Tribunais de Contas, a jurisdição dos Tribunais de Contas quanto à imputação do débito se mantém intacta, valendo-se da sua função informativa para a posterior persecução judicial do dano. Mas, frisa-se, isso foi dito de passagem (*obiter dictum*), não constituindo o objeto da tese jurídica fixada.

Ademais, importante frisar que a União opôs embargos de declaração em face do acórdão do RE 636886, pugnano pelo provimento do recurso para que:

(...) (i) sejam sanadas as contradições e obscuridades apontadas, notadamente para correta compreensão de que:

i.1) a execução dos acórdãos do TCU é processada independentemente de inscrição em dívida ativa e pelo rito da execução por quantia certa do Código de Processo Civil, incidindo ainda a Lei nº 6.822/1980, e não o rito da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal);

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

i.2) a tese de repercussão geral no acórdão ora embargado abrange apenas a fase executiva da decisão do TCU;

i.3) na hipótese de ser admitida a possibilidade de a tese firmada no tema 899 abranger as fases anteriores à condenação perante a Corte de Contas, o prazo prescricional aplicável está disciplinado no Código Civil (20 anos na vigência do CC/1916 e 10 anos para o RE-RG nº 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes 29 CC/2002), com início da contagem na data da ocorrência do ilícito e interrupção pelo ato que ordenar a citação. i.4) subsidiariamente, a disciplina do prazo prescricional aplicável é extraída da Lei nº 9.873/1999, que trata também das causas interruptivas que devem incidir (arts. 1º e 2º).

Pugna, ainda, que, diante da superação da pacífica jurisprudência desse STF, (ii) sejam modulados os efeitos da decisão (art. 927, § 3º, do CPC), conferindo-lhe eficácia prospectiva, de modo que o novo entendimento passe a valer apenas em relação aos ilícitos geradores de danos ao erário cometidos a partir da publicação do acórdão ora embargado. Subsidiariamente, postula-se a modulação dos efeitos da decisão, a fim de salvaguardar os processos já atuados pelos tribunais de contas que tratem de ressarcimento ao erário.

**Em suma, como não há entendimento jurisprudencial atual que permita concluir pela prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas, é imperiosa a manutenção do entendimento consolidado quanto à sua imprescritibilidade, com base na máxima efetividade que é devida à parte final do art. 37, §5º, da CF, respaldado também em jurisprudência específica do STF sobre o tema (a partir do MS 26.210), pelo menos até superação expressa de posicionamento e de eventual modulação dos efeitos.**

Como reforço a tal entendimento, é importante destacar o caráter protetivo do patrimônio público imposto pela Constituição, que, inclusive, põe a salvo de usucapião os bens públicos. Ora, se o patrimônio público não pode ser afetado nem mesmo pela prescrição aquisitiva, em razão da posse de boa-fé, garantindo a dignidade da pessoa humana e direito à moradia, como conceber que danos decorrentes de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos, contrários ao princípio republicano, fiquem sujeitos irrestritamente à perda da pretensão pelo decurso do tempo?

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)





## **8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

(...)

*Em face de sua própria natureza, esses exames e análises das contas não observam as mesmas garantias do devido processo judicial, além de não preverem e não permitirem o contraditório e ampla defesa efetivos (...), apesar de existir procedimento administrativo no âmbito da Corte de Contas levado a efeito, em regra, por meio de tomada de contas especial, (...).*

*A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que no processo de tomada de contas, o TCU não perquire culpa, nem dolo decorrentes de atos de improbidade administrativa, mas, simplesmente realiza o julgamento das contas à partir da reunião de elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência da irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o ressarcimento. **Ainda que franqueada a oportunidade de manifestação da outra parte, trata-se de atividade eminentemente administrativa, sem as garantias do devido processo legal.***

É certo que os Tribunais de Contas não julgam atos de improbidade administrativa e que o rito do procedimento seguido é diferenciado, mas isso não significa que não existam garantias processuais a serem observadas e que não deva estar presente os elementos necessários para a responsabilização em razão dos **atos** de gestão contrários ao ordenamento jurídico, tais como conduta, elemento subjetivo, nexos causal e evento danoso.

Sobre o tema, importante trazer à baila o entendimento de Ismar Viana, que, ao se debruçar sobre o assunto, afirma que o STF não tratou sobre eventual prescrição do dever de agir dos Tribunais de Contas, principalmente o reconhecimento do dano ao erário:

*Ao decidir que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, o STF reafirmou entendimento já contido no Tema 897, de que somente são imprescritíveis se configurada prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, não tendo tratado de eventual prescritibilidade do dever de agir dos Tribunais de Contas, mormente quanto ao reconhecimento de dano ao erário e à constitucional função cientificadora.*

O dever constitucional de prestar contas, atrelado que é ao direito do cidadão de pedir contas, impõe a essas instituições de controle externo se manifestarem sobre a boa e regular aplicação dos recursos públicos, sob os

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

mais diversos aspectos, possibilitando ao cidadão exercer o juízo valorativo sobre a atuação dos agentes públicos escolhidos pela via democrática do voto popular, não se limitando a reconhecer imputações em débito para fins de exequibilidade dos títulos, embora se reconheça que a efetividade plena das decisões de controle externo estejam atreladas ao lapso prescricional estabelecido à busca pelo ressarcimento ao erário, na esfera judicial.<sup>3</sup>

Ademais, cumpre registrar que não se concorda, *data maxima venia*, com a premissa de que as tomadas de contas especiais estariam sujeitas a prazo decadencial pois as “ações de ressarcimento” previstas no art. 37, § 5º, da CF estariam restritas às ações judiciais. Para a compreensão do tema, veja o teor das ementas dos julgados do STJ:

ADMINISTRATIVO. PREFEITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. TCU. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. **NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE.** LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.

1. As instruções normativas não integram o conceito de lei federal para fins de controle em sede de recurso especial. Precedentes.

2. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 31 e 57 da Lei 8.443/92, 471 do CPC, 884 do CC, 26, VI, e 27, § 1º, da Lei 9.784/99, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento. Incidência da súmula 282/STF.

3. "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" (§ 5º do art. 37 da CF).

**4. As "ações de ressarcimento" são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre**

<sup>3</sup> VIANA, Ismar. Dano ao erário: o STF, a prescrição e os Tribunais de Contas. Jota, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dano-ao-erario-o-stf-a-prescricao-e-os-tribunais-de-contas-13052020>>. Acesso em: 10/05/2021.

## **8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.**

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

**6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.**

7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento. (REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016) (grifei)

RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.PRECEDENTE DA SEGUNDA TURMA: RESP N. 1.480.350/RS. PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA: RESP N. 1.129.206/PR.

I - Ação originária visando à anulação do procedimento administrativo instaurado no TCU contra o autor que, enquanto Prefeito do Município de Pedra/PE, teria superfaturado obras de construção de escolas municipais, culminando na condenação ao ressarcimento de parte da quantia recebida em virtude do Convênio n.5.328/96, e multa.

II - Prescrição quinquenal reconhecida, considerando que a vigência do referido Convênio data de 1997, e a Tomada de Contas foi instaurada pelo TCU somente em 2005.

III - **Os autos não versam sobre ação de ressarcimento para o fim de se estabelecer sobre a imprescritibilidade nos termos constitucionais**

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**respectivos.** IV - "Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99" (REsp n. 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, primeira turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016).  
V - Precedente análogo da Primeira Turma, sob o enfoque da Lei n.9.874/99.  
VI- Recurso especial improvido.  
(REsp 1464480/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/06/2017, DJe 23/06/2017)

Destaca-se que o TCE/GO teve oportunidade de se manifestar sobre o assunto (acórdão nº 1696/2021), havendo expressa menção no voto condutor que “*esta Corte, ao contrário do TCU, possui jurisprudência pela prescritibilidade da Tomada de Contas Especial, reservando a imprescritibilidade às ações judiciais de ressarcimento, com fundamento no Resp 1.480.350 – RS*”.

No entanto, com o devido respeito, não vejo razão interpretativa para limitar o termo constitucional “ações de ressarcimento” às respectivas ações **jurisdicionais** de ressarcimento, já que as esferas são independentes e não há motivo, ao menos não na Constituição, para privilegiar as ações perante o Poder Judiciário, em detrimento às do Tribunais de Contas, já que não há qualquer distinção quanto à natureza da tutela na redação do §5º do art. 37 da CRFB. Assim, o termo “ações”, deve ser compreendido como a faculdade ou o poder-dever de acionar às instâncias competentes para o ressarcimento ao erário, seja ela jurisdicional ou administrativa.

Além disso, inobstante haja argumentação quanto à violação do direito de defesa, em razão do ônus da prova adotado no processo de TCE, não é demais ressaltar que dever de prestar contas e o de, por consequência, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos decorre diretamente da Constituição (art. 70, parágrafo único), não se tratando de mera norma processual.

E é fato que nem sempre o dano, no âmbito dos processos de contas, decorrerá de mera presunção, pois, ao longo da instrução processual, pode ficar efetivamente demonstrado o prejuízo ao erário público, inclusive mediante desfalque e desvio de

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

dinheiros, bens e valores públicos (art. 56, III, da LOTCE/PA), inexistindo justificativa para desprestigiar o dano apurado pelos Tribunais de Contas no exercício das suas competências constitucionais.

Finalmente, a não superação do entendimento da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas, como traçado anteriormente, impede o reconhecimento da decadência da instauração da tomada de contas especial, conforme já decidiu o próprio STF:

EMENTA. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO QUE APONTA IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-MORADIA A SERVIDORA QUE JÁ RESIDIA EM BRASÍLIA. DETERMINAÇÃO PARA QUE O ÓRGÃO INSTAURE PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA A COBRANÇA DO DÉBITO. DECADÊNCIA. NÃO VERIFICAÇÃO. BOA-FÉ NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA NEGADA. 1. No caso concreto, não se denota a decadência do direito do Tribunal de Contas da União em apreciar a regularidade do pagamento de auxílio-moradia à servidora, determinando ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que inicie os procedimentos para a restituição dos valores indevidamente percebidos. 2. Ausente demonstração, de plano, da boa-fé alegada pela servidora para a percepção da verba impugnada, não se configura o direito líquido e certo alegado, restando o mandamus via inadequada para essa discussão. 3. Segurança denegada, com revogação da medida cautelar anteriormente concedida. Agravo regimental da União prejudicado. (MS 32569, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 10/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2017 PUBLIC 10-02-2017)

Cumprir registrar, ainda, que o processo de contas garante meios para que não haja violação ao contraditório e ampla defesa do responsável, como o trancamento das contas pela sua iliquidez ou arquivamento em razão de economia processual ou racionalidade administrativa, o que jamais pode se confundir com prescrição ou decadência.

Especificamente quanto ao contraditório e à ampla defesa, cita-se como exemplo a possibilidade de se considerar *“ilíquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento e o conseqüente arquivamento dos autos (arts. 20 e 21 da Lei*

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [mpc.pa@mpc.pa.gov.br](mailto:mpc.pa@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

8.443/1992), quando, por fatores alheios à vontade do responsável, o longo transcurso de tempo entre a prática do ato e a citação comprometer o exercício regular da ampla defesa”<sup>4</sup>.

Assim sendo, e de modo a sintetizar toda sorte de argumentos lançados, proponho o seguinte Enunciado Ministerial: “Nos processos de prestação e tomada de contas, o Ministério Público de Contas opinará pela não sujeição do reconhecimento do dano pelo Tribunal de Contas do Estado à prescrição da pretensão ressarcitória”. É o enunciado que proponho como sintetizador da postura ministerial.

Belém, 11 de maio de 2021.

**Danielle Fátima Pereira da Costa**  
Procuradora de Contas, titular da 8ª Procuradoria de Contas

---

<sup>4</sup> Acórdão 11936/2020-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES