



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2024

(Do Sr. EVAIR VIEIRA DE MELO)

Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para dispor sobre a prescrição das ações de ressarcimento ao erário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

"Art. 22

.....

§ 4º As ações de ressarcimento ao erário prescrevem na forma da lei, exceto nos casos de danos decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa e nos casos de condenação proferida pelos Tribunais de Contas." (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Constituinte Originário foi expresso ao prever, no art. 37, § 4º, que as ações de ressarcimento ao erário devem ser imprescritíveis. O comando é cristalino: "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".



Nos parece óbvio que, neste ponto, quis o Constituinte passar uma clara mensagem: ninguém que tratar o patrimônio público com desdém, causando-lhe prejuízo, poderá ficar impune, pouco importando a passagem do tempo. Nas palavras do Ministro Celso de Mello, trata-se de *“verdadeiro ideal republicano, que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo”*¹.

Entretanto, nossa Suprema Corte tem consagrado entendimento diverso. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 (Tema 899 de Repercussão Geral), fixou a tese de que *“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”*.

Discordamos, respeitosamente, de tal entendimento. E, sendo o Parlamento a instância de máxima representatividade da vontade popular, propomos aqui, pelas razões a seguir expostas, que esta Casa atue incitando o debate civilizado pela revisão de tal linha de interpretação constitucional.

Explicitamos a seguir os fundamentos.

Primeiramente, não se duvida que a prescritibilidade é a regra em nosso ordenamento jurídico, sendo excepcionais as hipóteses de pretensões imprescritíveis – que devem, para tanto, ser colocadas de modo expreso na própria Constituição. E foi o que aconteceu com o caso do ressarcimento ao erário: o citado § 5º do art. 37 da Carta Magna fez ressalva expressa, destacando a imprescritibilidade dessa pretensão.

Sabe-se, também, que, na gênese desse dispositivo, a Assembleia Constituinte realizou pequena mudança na redação original da proposta – na proposta original, o dispositivo expressava:

¹ Trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475 (trecho localizado na página 42 do Inteiro Teor).



"[...] *ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis*"; quando da apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, foi acolhida emenda de Plenário, que excluiu a expressão "*que serão imprescritíveis*".

Entretanto, essa exclusão nos parece mais uma adequação formal para evitar redundância textual do que um silêncio eloquente e proposital do constituinte, no sentido de restringir e diferenciar, de indicar que algumas ações de ressarcimento seriam prescritíveis, enquanto outras seriam imprescritíveis.

De fato, "*com o máximo respeito que é devido à Corte constitucional, é insuspeito que a exclusão do trecho 'que serão imprescritíveis' do enunciado transcrito acima nada mais é do que o expurgo de um acréscimo explicativo desnecessário. Sem o trecho retirado, a mensagem não perde ou muda o sentido*"², de modo que podemos concluir pela manutenção da intenção original do constituinte de tornar imprescritível toda e qualquer pretensão de ressarcimento ao erário.

Ademais, também discordamos da premissa, encampada pela Suprema Corte, de que, diferentemente do que ocorre nas ações judiciais, as Cortes de Contas não garantiriam contraditório e ampla defesa plenos. Ora, é a própria Constituição Federal quem impõe que, "*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa*" (art. 5º, inciso LV – sem destaques no original), sem qualquer margem para afirmar que o processo judicial garantiria uma "*maior intensidade*" de concretização desses princípios.

Aliás, destaco a existência de um enunciado vinculante, de lavra do próprio Supremo Tribunal Federal, que impõe

² CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de tribunais de contas: uma análise crítica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio de 2020 (Texto para Discussão nº 277).



especificamente aos Tribunais de Contas o pleno respeito ao contraditório e à ampla defesa³.

Assim, uma decisão do Tribunal de Contas que imponha a alguém o dever de ressarcir o erário não possui déficit de contraditório e ampla defesa, colocando-se no mesmo patamar de “intensidade” de devido processo legal que uma decisão judicial condenatória por improbidade administrativa, de maneira que “não há elementos objetivos a demonstrar que o exercício do contraditório e da ampla defesa no feito judicial seja melhor ou mais perfeito do que o promovido em processos de contas. O ordenamento exige tanto do processo administrativo quanto do judicial as mesmas lisura, isonomia, legalidade, probidade, impessoalidade, publicidade e perfeição”⁴.

Diante dessas considerações, concordamos com estudos técnicos que apontam ter havido uma “fragilidade argumentativa que levou à fixação pelo STF do entendimento no sentido da prescritibilidade de ações de ressarcimento fundadas em decisões do Tribunal de Contas”⁵.

Destacamos, ademais, que a busca pelo ressarcimento ao erário em caso de danos concretos causados por pessoas determinadas é objetivo de extrema relevância para a moralidade administrativa e para o bem comum. Nos casos em que o dano ao erário não for devidamente reparado, haverá verdadeira socialização dos prejuízos, tendo em vista que tal situação retira recursos disponíveis para a viabilização de políticas públicas⁶. Reafirmamos,

³ Súmula Vinculante nº 3: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado [nota: mais ainda quando da decisão puder resultar a imputação de débito ou a aplicação de sanção], excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

⁴ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Op. cit.*

⁵ *Idem.*

⁶ Conferir, nesse sentido: GUIMARÃES, Victor Chaves Ribeiro França. **Análise Econômica do Direito e Ressarcimento ao Erário**. Monografia de conclusão de curso de especialização. Brasília: – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2023, p. 25.



assim, a necessidade de endurecermos a busca pela recomposição do patrimônio público e social lesado por atos ilícitos.

Nesse contexto, o presente projeto intenta tão somente provocar a rediscussão do tema – fenômeno esse que areja a democracia, empresta legitimidade democrática à Constituição e confere protagonismo ao povo na interpretação constitucional⁷.

Propomos, portanto, que a via legislativa seja utilizada para resgatar a interpretação de que o ressarcimento ao erário decorrente de condenações do Tribunal de Contas da União – instância que detém o poder constitucional de julgar as contas de quase todos os administradores de recursos e bens públicos – é imprescritível, tratando-se de pretensão que não se esvai com a passagem do tempo.

Para alcançar esse objetivo, entendemos adequado inserir dispositivo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por se tratar de norma geral, válida para todos os entes da Federação, sobre a qual não recai qualquer reserva de iniciativa, e que já contém comandos pertinentes ao tema, de modo que a inserção da presente matéria não altera a coesão e a coerência do diploma normativo.

Ante as razões jurídicas e políticas aqui levantadas, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

⁷ FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Juspodivum, 2019, p. 58.

