

**Processo:** 888118

**Natureza:** DENÚNCIA

**Denunciante:** Fausto Mesquita Ximenes

**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Três Corações

**Responsáveis:** Amarino Anor Amadeu, João Moisés Arbex, Jorge Vitor da Costa, José Elson Augusto, José Roberto de Paiva Gomes, Márcio Henrique de Oliveira Pereira, Maria Ângela Bertamini Gomes Agostinho, Nivaldo Lúcio da Costa, Ubsclender Carneiro Pereira, William César Gonçalves, Wilson de Cássio Couto

**Procuradores:** Cláudio Apolônio Damas, OAB/MG 152.851; Fernanda Macedo de Martin, OAB/MG 117.630; Igor Gonçalves Andrade Vilela, OAB/MG 113.429; Juliana Naves Ferreira e Costa, OAB/MG 94.259; Leonardo Sérgio Henrique, OAB/MG 89.437; Lucas El-Hauche Neves Pereira, OAB/MG 155.797; Lucila Carvalho Valladão Nogueira, OAB/MG 134.774; Marco Antônio Oliveira Gibran, OAB/MG 104.354

**MPTC:** Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**SEGUNDA CÂMARA – 15/4/2021**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESAS COM PESSOAL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR DE DESPESAS. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO. EMPENHO. AUTORIZAÇÃO DE GASTOS. PARTE LEGÍTIMA. RELAÇÃO PROCESSUAL. NÃO ACOLHIMENTO. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. OPORTUNIZAÇÃO DE DEFESA AO RESPONSÁVEL. DISPONIBILIZAÇÃO DE TODOS OS DOCUMENTOS QUE AMPARAM A DENÚNCIA. NÃO ACOLHIMENTO. PREJUDICIAIS DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899 DO STF. RECONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. É, em tese, passível de responsabilização pela realização de despesas indevidamente aplicadas o respectivo ordenador, pois, ao assinar empenhos, emitir cheques e autorizar gastos é parte legítima para compor a relação processual, em que seus fundamentos de responsabilização serão analisados no mérito.

2. Oportunizada a defesa aos agentes públicos indicados como responsáveis após regular citação e disponibilizadas a eles as informações atinentes ao processo, bem como documentos que amparam os argumentos do denunciante, não há falar-se em violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

3. Ultrapassados cinco anos da primeira causa interruptiva, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, ambos da Lei Complementar n. 102/2008.

4. Nos termos da tese fixada para o Tema nº 899 pelo Supremo Tribunal Federal, é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo Tribunal de Contas, aplicando-se, enquanto

não houver previsão específica em lei, os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da pretensão punitiva.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) rejeitar, por unanimidade, a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Wilson de Cássio Couto, uma vez que ficou demonstrada a sua atuação como ordenador de despesas no período fiscalizado;
- II) rejeitar, por unanimidade, a preliminar arguida pela Sra. Maria Ângela Bertamini Gomes Agostinho de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa;
- III) reconhecer, por unanimidade, em sede de prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-F, I, e 110-C, V, todos da Lei Orgânica deste Tribunal;
- IV) reconhecer, ainda em prejudicial de mérito, por maioria, a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal, nos termos do art. 110-E c/c 110-F, I, e 110-C, V, da Lei Orgânica, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da referida Lei, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- V) determinar que seja o *Parquet* de Contas cientificado do teor desta decisão, para que, a seu juízo, avalie o cabimento de provocar o Ministério Público Estadual para adoção das providências pertinentes, com fulcro no inciso VI do art. 32 da Lei Orgânica;
- VI) determinar a intimação das partes do teor desta decisão;
- VII) determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila, ficando este vencido quanto à prescrição da pretensão ressarcitória.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de abril de 2021.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator de voto vencedor

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
SEGUNDA CÂMARA – 15/4/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia apresentada pelo Sr. Fausto Mesquita Ximenes, prefeito de Três Corações na gestão 2009/2012, de Termo de Encerramento expedido pela Comissão Permanente de Processo Administrativo, fls. 2/12, decorrente do Processo Administrativo n. 19/2012, instaurado para apurar supostas irregularidades quanto à realização de pagamentos retroativos de biênios e diferenças salariais a servidores e agentes políticos.

A documentação foi protocolizada em 3/1/2013, registrada sob o n. 849764/2013 e remetida pelo então presidente desta Corte, conselheiro Wanderley Ávila, mediante Exp. n. 169/2013/SP, à Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM, que, por sua vez, remeteu os autos à 8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 8ª CFM para exame inicial.

A 8ª CFM, fls. 21/24, apontou, primeiramente, que foi instaurada Comissão Permanente de Processo Administrativo, a fim de verificar eventuais responsabilidades quanto aos pagamentos realizados irregularmente a servidores que ocupavam cargos de secretários municipais entre 2003 e 2008. Além disso, salientou que foram também investigados valores recebidos pelo Sr. José Elson Augusto como chefe da Unidade Municipal de Cadastros, respondendo pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, de outubro de 1993 a maio de 1994 e maio de 1995 a julho de 1995.

Em seguida, informou que a Comissão concluiu, à época, que os servidores deveriam ser absolvidos, tendo em vista o parecer favorável da Procuradoria Geral do Município, além da impossibilidade da presunção de má-fé quanto à conduta adotada. Entretanto, reputou os pagamentos indevidos, imputando à Administração valer-se de suas prerrogativas para tratar futuramente do feito quanto aos ordenadores das despesas. Diante disso, o prefeito encaminhou a conclusão a este Tribunal, para que fossem tomadas as providências quanto ao cálculo dos valores pagos indevidamente e posterior ressarcimento.

Salientando tratar-se de possível ato de improbidade administrativa, a Unidade Técnica opinou pelo arquivamento do feito, ressaltando, ainda, a existência do Processo n. 741734 neste Tribunal, que visava analisar, entre outros aspectos, os fatos trazidos neste processo quanto ao recebimento a maior.

A documentação foi então encaminhada ao conselheiro Gilberto Diniz, relator da Inspeção Ordinária n. 741734, diante da suposta existência de correlação entre as matérias, que apresentou esclarecimentos às fls. 27/28, apontando que, enquanto a documentação enviada pelo denunciante nos presentes autos se referiria à revisão de atos de pagamentos de diferenças de biênios retroativos e relativos ao período de 2003 a 2008, o objeto dos autos de Inspeção se restringiria a comparar os recebimentos totais de remuneração dos agentes políticos em confronto com as leis municipais que fixaram subsídios e com as leis que promoveram reajustes, sem que fossem contemplados, especificamente, os biênios, no período entre 2005 e 2006.

Concluiu, desse modo, inexistir relação entre as matérias capaz de ensejar a juntada da documentação àqueles autos e assim a devolveu à consideração da Presidência para adoção das medidas cabíveis.

Foi então a documentação recebida pela Presidência como Denúncia, por meio do Exp. n. 3134/2013/SP, em 14/6/2013, fl. 29.

Distribuído o feito, o então relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, apontou, às fls. 33/35, que os dois processos tratavam de matéria semelhante, guardando relação no que concerne ao recebimento irregular de verbas pelos agentes públicos do Município de Três Corações. Assim, entendendo pela conexão dos processos, remeteu os autos à Presidência, tendo em vista a prevenção do conselheiro Gilberto Diniz.

Remetidos os autos ao conselheiro Gilberto Diniz, fl. 36, este informou, às fls. 37/40, que mantinha o seu entendimento acerca da inexistência de relação entre as matérias, porém, não se opunha à redistribuição dos autos a sua relatoria, o que foi então realizado pela Presidência, à fl. 41.

O novo relator, à fl. 44, converteu os autos em diligência para que o prefeito de Três Corações encaminhasse ao Tribunal os documentos relativos aos pagamentos de diferenças de biênios e diferenças salariais efetuados aos responsáveis em dezembro de 2008, cópia do Processo Administrativo n. 19/2012, instaurado pelo Município, bem como da legislação municipal que amparou os pagamentos, o que foi cumprido às fls. 46/421.

Remetidos os autos à 8ª CFM para exame inicial, esta informou, fl. 424, que este Tribunal estava realizando auditoria no Município de Três Corações, com o objetivo de fiscalizar matéria conexa com o objeto desta Denúncia, referente à regularidade no pagamento de biênios aos agentes políticos no período de 2003 a 2008. Assim, sugeriu que os presentes autos fossem encaminhados ao Núcleo de Auditoria para que fosse inserido o objeto desta Denúncia na fiscalização em curso, o que foi acatado pelo relator à fl. 425, que determinou o apensamento destes autos à Auditoria n. 932300, fl. 427.

Em 17/6/2015, à fl. 428, o então Presidente deste Tribunal, conselheiro Sebastião Helvecio, determinou o cancelamento da distribuição da mencionada Auditoria, bem como o encaminhamento destes autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, acompanhados dos documentos que instruíam o feito cancelado, para elaboração de relatório técnico em separado e indicação das medidas corretivas necessárias à instrução processual.

Foram então apresentados pela Unidade Técnica os documentos de fls. 431/784, assim como o Relatório de Inspeção Extraordinária realizada na prefeitura de Três Corações, fls. 785/800, elaborado pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, no qual foi relatado o recebimento irregular, entre 2001 e 2008, de adicional por tempo de serviço pelos servidores municipais ocupantes do cargo de secretário municipal, além do pagamento irregular de diferenças salariais e de biênios a servidor em caráter de substituição. Segundo a equipe de auditoria, foram realizados pagamentos indevidos no importe de R\$ 416.476,68, sobre o qual não teria ocorrido retenção do Imposto de Renda pela Administração. Em face desses apontamentos, propôs a citação dos responsáveis.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que emitiu parecer às fls. 802/806v, e, inicialmente, ressaltou que a Lei Orgânica do Município previa o pagamento da vantagem bienal e que, de acordo com Consulta respondida pela Procuradoria Municipal, o valor deveria ser calculado com base no cargo exercido no momento do pagamento e não no efetivo. Noutro giro, apontou que, observada a Emenda Constitucional n. 19/1998, aqueles ocupantes de cargo de secretário municipal não faziam jus ao recebimento de adicionais e gratificações, uma vez que sua remuneração consistiria, exclusivamente, em parcela única. Ao final, manifestou-se pela citação dos responsáveis, em consonância com o relatório da 8ª CFM, tendo acrescentado alguns beneficiários a serem integrados na relação jurídica processual.

Citados, os Srs. Amarino Anor Amadeu, Jorge Vitor da Costa, William Cezar Gonçalves e Nivaldo Lúcio da Costa apresentaram suas respectivas defesas às fls. 833/845, 855/867, 877/890 e 900/912, arguindo, preliminarmente, a prescrição dos fatos. No mérito, argumentaram que não teriam participado dos procedimentos de eventuais pagamentos a maior, pois não exerceriam a função de ordenador das despesas. Todos, com exceção do Sr. Nivaldo Lúcio da Costa, contestaram os períodos apontados. Pugnaram pelo acolhimento da preliminar e dos argumentos quanto ao mérito.

Já a responsável Sra. Maria Ângela Bertamini Gomes Agostinho apresentou sua defesa às fls. 922/941, arguindo, igualmente, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. No mérito, alegou desrespeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Salientou que não figura como responsável e sim como interessada no Relatório de Inspeção, e que recebeu as verbas de boa-fé, não tendo atuado em qualquer momento como ordenadora das despesas.

Em seguida, o Sr. José Elson Augusto apresentou seu pleito defensivo às fls. 947/953. Primeiramente, afirmou que, de fato, ocupou o cargo de coordenador do Incra nos períodos entre 1993 e 1995, entretanto, o fazia sem a devida nomeação. Assim, em consulta ao departamento de pessoal, foi aconselhado a reivindicar formalmente direito às diferenças salariais pelos períodos em que havia exercido o cargo, tendo seu pleito sido atendido após uma comissão de processo administrativo apurar a devida legitimidade. Desse modo, alegou que as verbas foram recebidas de forma lícita, inclusive de boa-fé. Pugnou pela improcedência da denúncia.

Logo após, o Sr. Márcio Henrique de Oliveira Pereira apresentou extemporaneamente sua defesa, fls. 972/994. Preliminarmente, também arguiu a prescrição do feito. No mérito, afirmou, diante da avaliação da Comissão de Processo Administrativo, bem como do parecer da Procuradoria Geral do Município, que se sentiu revestido da segurança jurídica necessária para autorizar a despesa e ordenar os pagamentos. Defendeu, assim, a impossibilidade de ressarcimento de valores recebidos de boa-fé.

Posteriormente, o Sr. Wilson de Cássio Couto, que também apresentou sua defesa de forma extemporânea, fls. 999/1.002, alegou, em suma, que não autorizou o recebimento das verbas e que o pagamento ocorreu após sua exoneração. Reiterou seu pedido de exclusão da lide.

Por fim, os Srs. Ubsclender Carneiro Pereira e João Moisés Arbex apresentaram seu pleito, às fls. 1.006/1.013, também de maneira extemporânea. Arguiram, preliminarmente, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte. No mérito, afirmaram que o parecer por eles concedido baseou-se na Constituição da República, doutrina, legislação municipal e em decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG. Apontaram que o direito permitiria a heterogeneidade de ideias. Ressaltaram que o parecer não constituiria peça suficiente para a responsabilização do parecerista, havendo necessidade de demonstração de má-fé, omissão ou erro inescusável. Com essas considerações, requereram a improcedência da denúncia.

Destaco que o Sr. José Roberto de Paiva Gomes, apesar de citado, fls. 821 e 826, não se manifestou, consoante termo à fl. 969.

No dia 29/10/2018, os autos foram então redistribuídos à minha relatoria, conforme termo de redistribuição de fl. 1.015.

Acolhendo a manifestação da 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM, às fls. 1.017/1.018, determinei a intimação do gestor para apresentação dos documentos e informações necessários para se identificar, de forma individualizada, os responsáveis pelos pagamentos dos biênios em exame, o que foi cumprido às fls. 1.021/1.029.

Encaminhados os autos à 1ª CFM, foi elaborado novo exame técnico, fls. 1.032/1.051, e, após breve histórico do caso, apontou a ocorrência prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, ressaltando, entretanto, que o dano causado seria imprescritível. No mérito, afirmou que a mera constatação do ato contrário à lei já seria suficiente para comprovar a culpa dos envolvidos, inexistindo em suas defesas argumentação que esclarecesse as ocorrências. Quanto à alegada duplicidade de cargos, afirmou que essa não representaria impacto nos cálculos finais. Concluiu que os argumentos apresentados nas defesas não afastariam os apontamentos analisados e manifestou-se pela condenação dos responsáveis, nos termos dos quadros demonstrativos insertos no relatório.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer conclusivo, fls. 1.052/1.056v, defendeu a prescrição do feito, salientando que, no tocante ao dano, o recebimento das verbas, ainda que fosse possível a contagem do tempo trabalhado em cargo político, somente poderia ser efetivamente recebido no retorno ao cargo efetivo. Assim, manifestou-se pelo ressarcimento ao erário dos valores, afirmando que a devolução seria dispensada em caso de existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, o que não teria ocorrido. Quanto às verbas recebidas pelo Sr. José Elson Augusto, em discordância à Unidade Técnica, concluiu que os elementos probatórios constantes nos autos não eram suficientes para determinar a devolução do suposto prejuízo, especialmente considerando o lapso temporal já decorrido.

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Passo a palavra para a procuradora.

ADVOGADA FERNANDA MACEDO DE MARTIN:

Prezados Senhores Conselheiros deste egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Conselheiro Doutor Adonias Monteiro, representante do Ministério Público de Contas e demais integrantes desta Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, eu serei breve, não pretendo me alongar e respeitarei o art. 191 do Regimento da Casa.

De forma resumida, tratam os autos de denúncia feita pelo Senhor Fausto Mesquita Ximenes acerca de irregularidades no pagamento de biênios a agentes políticos no período de 2003 a 2008, entre eles a Senhora Maria Ângela Bertamini Gomes Agostinho, a quem eu represento.

Em parecer ministerial, que antecedeu esta Sessão de agora, o ilustre representante do Ministério Público aponta a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em decorrência do decurso do prazo de cinco anos pelas datas do acontecimento dos fatos e da apresentação da denúncia.

Entretanto o Ministério Público pondera pela irregularidade do pagamento recebido, opinando pela devolução dos montantes apurados pela unidade técnica deste Tribunal sob o argumento de enriquecimento ilícito. Nesse ponto, respeitosamente, nós não podemos concordar com o parecer opinativo ministerial. Não basta, no caso, apontar enriquecimento sem causa, como citado, se o mesmo não se deu por ato próprio do agente político. Não caberia à Senhora Maria Ângela a decisão administrativa e o ordenamento de pagamento dos valores apontados.

Respeitosamente, nós entendemos que o caso deve ser analisado à luz dos princípios que norteiam e solidificam o Direito Administrativo. As manifestações de vontade da Administração Pública são instrumentalizadas por meio de atos que gozam de uma série de

prerrogativas outorgadas pelo Direito Público, que autorizam o Estado a submeter, de forma imediata, o sujeito particular a deveres e obrigações.

Nesse contexto, o atributo da presunção da legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos é a qualidade conferida pelo ordenamento jurídico, que fundamenta a fé pública, que são dotados às manifestações de vontade dos agentes da Administração, bem como os seus delegatários, no exercício da função administrativa.

Dessa forma, nós percebemos que não caberia à beneficiária o ato de decisão de concessão e autorização do recebimento dos valores que agora são contestados. Os mesmos surgem de um ato administrativo. Ele é calçado pelos princípios que norteiam a Administração Pública. Então, conforme apontado pelo parecer ministerial no julgamento do Mandado de Segurança nº 25641, o STF levou em consideração para eventual ressarcimento dos valores indevidos os seguintes requisitos:

- a) presença de boa-fé do servidor;
- b) ausência por parte do servidor de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;
- c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento ou vantagem impugnada;
- d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

Ora, eu entendo que não caberia à Senhora Ângela a interpretação plena dessa lei de concessão do benefício. Ela desconhece os caminhos jurídicos da Administração. Ela é uma jurisdicionada que acredita nos atos administrativos e na sua presunção de veracidade, legalidade e autoexecutoriedade.

Eu entendo que a sabatina do ato administrativo, especificamente no que concerne aos dois últimos elementos que citei, e que são determinados pelo STF no Mandado de Segurança nº 25641, que é justamente a existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida no momento da edição do ato que autorizou o pagamento ou vantagem impugnada, e a interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração, não caberia à Senhora Ângela e, sim, ao ordenador e ao parecerista. Parecerista é o profissional de direito com conhecimentos técnicos. E justamente esses dois, o ordenador e o parecerista, segundo acórdão ministerial, estão ilesos pela prescrição da pretensão punitiva, ficando a cargo somente da nossa jurisdicionada, que acatou a ordem administrativa, a punição de devolução do montante financeiro.

Ainda em recente decisão, o STF no Recurso Extraordinário nº 636888, de Alagoas, o ilustre Relator Ministro Alexandre de Moraes aponta também a prescribibilidade das ações de ressarcimento reconhecida em acórdãos do Tribunal de Contas.

Então, nós sustentamos que a acolhida da prescrição dos atos administrativos punitivos aos agentes que deram causa aos pagamentos deve ter reflexos sobre os beneficiários, pois, como bem tratado no voto pelo Ministro Alexandre de Moraes, a pretensão do ressarcimento ao erário em face aos agentes políticos, reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas, prescreve na forma da Lei 6830/1980, a Lei de Execução Fiscal.

Então, dessa forma, resumidamente, na conformidade da lei apontada, a prescrição da cobrança já se deu, não cabendo o seguimento de qualquer ação em face da Senhora Maria Ângela Bertamini Gomes Agostinho.

É o que pedimos, salvo melhor juízo.

Eu agradeço.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Agradeço a substancial sustentação oral feita pela Doutora Fernanda.

Aborda duas questões muito importantes, a primeira relativa à necessidade ou não de devolução de pagamentos indevidos por servidores públicos e a outra questão sobre a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de decisões dos Tribunais de Contas.

Então, Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, passo inicialmente, para a primeira preliminar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminar de mérito

#### 1.1. Ilegitimidade Passiva

O Sr. Wilson de Cássio Couto, secretário municipal de administração e recursos humanos no período de 3/1/2005 a 1º/3/2007, em sua defesa, fls. 999/1002, requereu sua exclusão deste processo, ao argumento de que nenhum ordenamento de despesa foi de sua autoria e que os pagamentos ocorrerem após a sua exoneração.

Ocorre que, segundo informou a Unidade Técnica no exame final, fls. 1.044v/1.045, embora grande parte do período em que o defendente respondeu pela secretaria tenha sido objeto de análise em processo diverso, restou o intervalo de 1º/1/2007 a 28/2/2007, em que ele constou como ordenador de despesas, sendo, portanto, passível de responsabilização nesta denúncia.

Ante o exposto, e tendo em vista que o Sr. Wilson de Cássio Couto participou como ordenador de despesas no período de 1º/1/2007 a 28/2/2007, nos termos da manifestação da Unidade Técnica, entendo que o referido gestor público é parte legítima para compor a relação processual, pois eles poderiam, pelo menos em tese, ser responsabilizados por este Tribunal, e devem seus eventuais fundamentos de responsabilização serem analisados no mérito, motivo pelo qual não acolho a preliminar de ilegitimidade passiva arguida.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Na primeira preliminar, com a proposta de voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também.

ENTÃO, FICA ACOLHIDA A PRIMEIRA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**1.2. Arguição de desrespeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório**

Acerca da alegação da Sra. Maria Ângela Bertamini Gomes Agostinho sobre suposto desrespeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, considero que não lhe assiste razão.

Isso porque, examinando a cópia do Processo Administrativo n. 19/2012 juntada aos autos, verifiquei que a ex-secretária, ora defendente, recebeu notificação/convocação da Comissão Permanente de Processo Administrativo, acostada à fl. 225, para se manifestar naquele feito, de modo que lhe foi ofertada possibilidade de defesa, a seu tempo e modo.

Ademais, constatei que ela foi citada para apresentar sua defesa nesta denúncia, consoante comprovam os documentos de fls. 825 e 829.

Assim, mesmo que não lhe tenha sido franqueado acesso aos documentos armazenados pela Administração, entendo que essa questão não macula a observância do devido processo legal, mesmo porque, há cópia do referido Processo Administrativo juntada nestes autos.

Desse modo, proponho que seja rejeitada a preliminar arguida pela defendente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Na segunda preliminar, também com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**2. Prejudicial de mérito – Prescrição da pretensão punitiva**

A Unidade Técnica, no relatório de fls. 1.032/1.051, assentiu em relação à aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva, fundamentada no art. 110-A c/c o art. 110-E da Lei Complementar Estadual n. 102/2008. O Ministério Público de Contas, às fls. 1.052/1.056v, apontou também a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos dos arts. 110-E e 110-F, I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Uma vez que as irregularidades apontadas nos relatórios técnicos caracterizaram violação, em tese, a normas constitucionais e legais e que poderia ensejar a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, faz-se necessário analisar a pretensão punitiva do Tribunal à luz da prescrição.

Com efeito, o art. 110-E da Lei Orgânica deste Tribunal estabeleceu o prazo de cinco anos para prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data da ocorrência do fato.

Já o art. 110-F determina que a contagem do prazo referente ao art. 110-E voltará a correr por inteiro, nos seguintes casos:

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível. [...]

A seu turno, o art. 110-C, V, ao disciplinar as causas interruptivas da prescrição, estabeleceu:

Art. 110-C – São causas interruptivas da prescrição:

[...]

V – despacho que receber denúncia ou representação.

Da análise dos autos, observei que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 14/6/2013, com o despacho que determinou o recebimento da documentação dos autos principais como denúncia, fl. 29.

Deve-se reconhecer, portanto, que tal situação se amolda à hipótese de prescrição descrita no art. 110-E da Lei Orgânica deste Tribunal, uma vez que transcorreu prazo superior a cinco anos da data de ocorrência da primeira causa interruptiva sem a prolação de decisão de mérito recorrível nos autos.

Diante do exposto, estando demonstrado o transcurso do prazo de cinco anos a partir da primeira causa interruptiva do prazo prescricional, deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto às irregularidades passíveis de aplicação de multa, nos termos dos arts. 110-E, 110-F, I, e 110-C, V, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também reconheço a prescrição da pretensão punitiva, nos termos da proposta de voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, nesse caso, à vista da tese fixada no Tema de Repercussão Geral nº 899, nos fundamentos apresentados no Processo nº 1054102, em voto que submeti à deliberação do Pleno na Sessão de ontem, 14 de abril de 2021, entendo que os processos de controle externo desenvolvidos perante a Corte de Contas, inclusive os que evidenciam dano ao erário, não só a prescrição da pretensão punitiva, estão sujeitos à prescrição.

Vale destacar, mais uma vez, que, segundo a atual jurisprudência do STF, a ressalva contida no § 5º do art. 37 da Constituição da República somente tem lugar quando reconhecida a existência de ato doloso de improbidade administrativa por meio de ação civil própria.

Então, nesse cenário, voto pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, e abro, de ofício, também, neste momento, o reconhecimento da prescrição ressarcitória do Tribunal, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, em conformidade com o art. 110-J da referida Lei.

Ainda com base nos fundamentos apresentados nos votos submetidos à deliberação do Pleno, determino que seja o *Parquet* de Contas cientificado do teor desta decisão, para que, a seu juízo, avalie o cabimento de provocar o Ministério Público Estadual para adoção de providências pertinentes, com fulcro no inciso VI do art. 32 da Lei Orgânica.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu concedo a palavra ao Conselheiro Adonias.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

A questão colocada pela Doutora Fernanda em sua sustentação oral, e agora pelo voto proferido pelo eminente Conselheiro Cláudio Terrão, eu reputo como sendo uma das mais importantes para os Tribunais de Contas desde a Constituição de 1988. É uma questão muito relevante e que impacta, inclusive, o funcionamento dos Tribunais de Contas, como eles vão funcionar com essa perspectiva da prescrição da pretensão ressarcitória.

Eu acompanhei, ontem, a Sessão do Pleno, em que foi iniciada essa discussão, então eu considero o cumprimento ao disposto no art. 926 do Código de Processo Civil, que preceitua que os Tribunais devam manter sua jurisprudência uniformizada, íntegra, estável e coerente, e, ainda, o art. 927, V, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente por força do nosso Regimento Interno, que também preceitua que os juízes e os Tribunais deverão observar as orientações do seu órgão Pleno.

Então, a questão da pretensão ressarcitória já há muito é discutida, e tem um precedente, uma sólida jurisprudência uniformizada, pacificada neste Tribunal pelo reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, de acordo com a interpretação dada pela parte final do art. 37, § 5º, da Constituição.

Então, Senhor Presidente, Conselheiro Cláudio Terrão, demais Conselheiros, eu entendo que é de suma importância a superação desse precedente, até mesmo em observância a todos esses dispositivos do Código de Processo Civil e ao sistema de precedentes, até em homenagem à jurisprudência que é firme nesta Casa, desde a Constituição de 1988, passando pela discussão das teses ao longo do tempo. Foi levantada também a hipótese de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas, desde a tese do Tema 666, que tratou do ilícito civil – superamos essa tese –, a tese de repercussão geral mais recente, que o Conselheiro Cláudio Terrão citou no Tema 897, a questão dos atos de improbidade administrativa dolosos... Inclusive recentemente o Conselheiro Cláudio Terrão adotava fundamentação de caracterizar os atos de improbidade administrativa como dolosos para afastar a prescritibilidade do ressarcimento ao erário. E, por fim, mais importante, assim como a doutora Fernanda mencionou em sua sustentação oral, este último precedente do Supremo, no Tema 899, que vem sendo bastante discutido na doutrina.

E na jurisprudência dos Tribunais, também, acho que isso reputa até a importância histórica dessa discussão. Talvez o Conselheiro Sebastião Helvecio, pela sua intensa participação nos fóruns da ATRICON e do IRB... Salvo engano, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, se nessa assentada assim decidir, será o primeiro Tribunal de Contas do Brasil a declarar a prescrição da pretensão ressarcitória.

Então, embora já tenhamos vários artigos acadêmicos doutrinários sustentando essa prescritibilidade, parece-me que não é uma questão assim tão trivial. E, pela própria observância

desse sistema de precedentes, creio que a superação desses nossos precedentes do Pleno deva ser feita pelo Pleno. É claro que a jurisprudência não é solidificada, não é petrificada. Ela pode ser alterada, mas creio que, diante da relevância da matéria, essa discussão deva se dar no âmbito do Pleno. E também, no caso específico do Tema 899, em que as duas correntes atualmente se dividem, é o seguinte: há a corrente que já defende que foi firmada a prescrição da pretensão ressarcitória pelo Supremo Tribunal Federal nesse julgado, mas há outra corrente que defende – e isso é bem claro na decisão – que o paradigma que formou esse precedente, a tese de repercussão geral, é relativa a um processo de execução decorrente do título executivo extrajudicial oriundo da decisão do Tribunal de Contas. Então, há embargos de declaração ainda pendentes de análise pelo Supremo Tribunal Federal para esclarecer basicamente essas duas questões.

São duas questões: se essa decisão do Tema 899 se aplica aos processos de controle do Tribunal de Contas ou se se aplica apenas à fase de execução promovida pela procuradoria pública. E a outra questão – e essa também entendo também muito relevante –, é que ainda que o Supremo entenda que a decisão do Tema 899 se aplica aos processos de controle externo, há pedido de modulação dos efeitos. E a modulação dos efeitos é uma característica típica de superação de precedentes. Quando temos uma modificação tão intensa da jurisprudência, é razoável, até mesmo em matérias tributárias, matérias que envolvem a fazenda pública, o Supremo modular os efeitos da sua decisão.

Embora não tenhamos na nossa Lei Orgânica, no nosso Regimento essa possibilidade legal de modular os efeitos, até entendo que, pela observância da segurança jurídica, seria uma possibilidade, também, porque da mesma forma que a prescrição está resguardando a segurança jurídica, a uniformidade da nossa jurisprudência também – mantê-la estável, íntegra e coerente em prol da manutenção da segurança jurídica.

Então, são essas considerações que eu gostaria de fazer, entendendo acerca da relevância da matéria, e, se Vossas Excelências entenderem pelo sobrestamento desses autos ou pela submissão desses autos ao Pleno, embora a discussão já tenha sido iniciada ontem no Pleno, em um dos processos, e houve pedido de vista, salvo engano, pelo Conselheiro Gilberto Diniz.

Eram essas considerações, Senhor Presidente e Senhores Conselheiros.

Obrigado.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não, Conselheiro.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Primeiro, eu gostaria de fazer um esclarecimento quando o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro faz uma ressalva de que essa questão não é singela.

Aproveito a oportunidade para pedir que a íntegra do meu voto proferido no processo do Pleno seja inclusive juntada a este processo. Obviamente que a análise que fiz lá não foi uma análise singela – permita-me.

Estou absolutamente convencido quanto ao tema. Parece-me que a minha posição técnica está razoavelmente fundamentada e, obviamente que essa questão ainda está em discussão no Pleno, mas isso não nos impede de, aqui nesta Câmara, decidir, neste momento, ainda que seja desfavorável a tese levantada por mim. Não tenho nenhuma preocupação quanto à tese. Eu apenas gostaria de frisar que estou absolutamente convencido tecnicamente, em face do estudo feito e das manifestações que constam no fundamento da minha decisão, no sentido que eu ora propus, de compreender que está, sim, prescrito, tanto a pretensão punitiva como a pretensão ressarcitória em relação aos processos no âmbito de controle. Então, não tenho nenhuma preocupação quanto a essa questão, e não vejo nenhuma singeleza em relação a isso.

É claro que, neste momento oportuno, eu estou levantando um voto que é de outro relator, e, portanto, aí sim, uma singeleza da fundamentação, uma questão que é relevante. Mas inclusive disponibilizo também à Doutora representante da parte a íntegra do voto que eu proferi no âmbito do Pleno desta Corte.

Não tenho nenhuma preocupação em relação a isso, de ficar vencido ou não, apenas estou aqui manifestando a minha posição. E, com todo o respeito às outras considerações do Conselheiro Adonias Monteiro, penso que eventual modulação de efeito nesses processos não pode ser em desfavor do jurisdicionado. Isso seria uma, com todo respeito, uma teratologia jurídica. O jurisdicionado, o cidadão, tem esses direitos fundamentais a serem preservados pelo Estado. Seria um absoluto contrassenso imaginar que o Supremo vá reconhecer a prescrição da pretensão punitiva daqui para a frente, submetendo todos os demais jurisdicionados a uma execução absolutamente infundada. Isso não faz sentido algum. O título, insisto, estaria maculado por vício, que no meu modo de ver, intransponível, porque fere frontalmente o direito fundamental do devido processo legal, dentre outros.

Com esses esclarecimentos também, não vejo nenhuma necessidade de submeter essa matéria ao plenário e mantenho meu voto, agora fazendo, obviamente, a necessária extensão dos fundamentos com todo o voto que preferi no âmbito do plenário desta Corte.

**Íntegra do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão no processo 1054102, proferido no Tribunal Pleno na Sessão de 14 de abril de 2021:**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Jeremias Raimundo Venâncio, prefeito do Município de Tapira à época dos fatos, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara na sessão do dia 06/09/18, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 887.987.

Nos termos da referida decisão, foi reconhecida em prejudicial de mérito a prescrição da pretensão punitiva desta Corte e, no mérito, julgadas irregulares as contas do recorrente, em virtude da ausência da prestação de contas relativas ao Convênio nº 606/07, celebrado com a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP), e da ausência de demonstração da execução do objeto, razão pela qual lhe fora determinado o ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$40.302,00 (quarenta mil trezentos e dois reais), devidamente atualizado.

Na ocasião, o colegiado reconheceu que, no bojo da Ação Civil Pública nº 0994894-68.2009.8.13.0024, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) afastou a existência de dolo na conduta do recorrente para descaracterizar a ocorrência de improbidade administrativa, porém considerou inaplicáveis os Temas de Repercussão Geral nºs 666 e 897 do Supremo Tribunal Federal (STF), em virtude da natureza constitucional do ilícito, não sendo o caso de prescritibilidade do dano ao erário.

Em síntese, o recorrente requereu, em preliminar, o sobrestamento do processo até o julgamento definitivo do Tema nº 899 do STF, e, no mérito, a reforma da decisão que o condenou ao ressarcimento, à vista da ausência de comprovação de efetivo prejuízo e da ausência de dolo ou má-fé.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas (DOC) do dia 18/09/18 e a peça recursal protocolizada em 18/10/18, consoante certidão de fl. 283.

O recurso foi autuado e distribuído à relatoria do conselheiro Mauri Torres (fl. 281), sendo remetido à 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, que sugeriu o desprovimento do recurso (fls. 285/293).

O Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), no parecer de fls. 294/296v, opinou pelo provimento do recurso e pela reforma da decisão proferida, tendo em vista que, segundo o Tema de Repercussão Geral nº 897 do STF, são imprescritíveis apenas as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, tendo incidido, no caso em tela, a prescrição da pretensão ressarcitória. Para aferição da prescrição, o *Parquet* de Contas considerou aplicável o prazo estabelecido no Decreto federal nº 20.910/32, de 5 (cinco) anos, permitindo uma única interrupção.

Em 18/02/19, foram os autos redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Admissibilidade

Considerando que o recorrente possui legitimidade, que o apelo é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

### Preliminar

Em sede de preliminar, o recorrente requereu o sobrestamento do presente feito a fim de aguardar o julgamento, pelo STF, do Tema de Repercussão Geral nº 899, que trata da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, citando a determinação do então relator do feito na Corte Suprema para suspensão do processamento das demandas pendentes, com fundamento no § 5º do art. 1.035 do Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 1.035, CPC: [...]

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

Sobre esse assunto, entendo que o referido sobrestamento não se aplica às Cortes de Contas, considerando, no entanto, não ser cabível utilizar a separação de instâncias como fundamento para essa conclusão, como fez a Unidade Técnica, uma vez que, na qualidade de órgão responsável por definir os limites de interpretação das normas em face da Constituição, o STF tem sim o poder de, com suas deliberações, influenciar e, em alguns casos, vincular as decisões proferidas no âmbito dos Tribunais de Contas.

O exemplo mais claro disso são as súmulas vinculantes, disciplinadas no art. 103-A da Constituição da República, cujos conteúdos vinculam não apenas os demais órgãos do Poder Judiciário, mas também toda a “administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”, o que inclui as Cortes de Contas brasileiras.

No presente caso, o instrumento processual objeto de apreciação é a repercussão geral, que constitui técnica por meio da qual o STF seleciona os recursos extraordinários que irá

analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica, com o fim de reduzir o número de processos submetidos a sua apreciação e de estabilizar as relações jurídicas.

A tese aprovada pelo STF em sede de repercussão geral deve, obviamente, ser observada pelos demais órgãos do Poder Judiciário, tendo a norma processual previsto inclusive regras específicas para evitar a proliferação de decisões conflitantes no âmbito dos Tribunais judiciais. Além disso, por competir à Suprema Corte interpretar, em última instância, as normas e definir os contornos de sua aplicação em face da Constituição, a decisão de mérito proferida em sede de repercussão geral deve ser observada também pelos Tribunais de Contas.

Essa mesma interpretação, no entanto, não pode ser aplicada quanto à norma relativa ao sobrestamento de processos, que, fundamentada no princípio da eficiência, foi claramente direcionada aos órgãos que exercem a função jurisdicional típica, objetivando evitar a proliferação de decisões conflitantes em matéria que será apreciada com prioridade pela Corte Constitucional brasileira<sup>1</sup> e, com isso, impedir a proliferação de recursos sobre o tema.

Ademais, *in casu*, cumpre ressaltar que o STF, em sessão virtual de 10/04/20 a 17/04/20, por meio de seu Plenário, julgou o mérito do Tema nº 899, fixando a seguinte tese: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

Embora a mencionada decisão não tenha transitado em julgado, uma vez que contra ela foram opostos embargos de declaração que se encontram pendentes de julgamento, o próprio STF já reconheceu que, nessas circunstâncias, deve-se proceder ao julgamento imediato das causas que versarem sobre o mesmo tema, *in verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEGITIMIDADE. POLO PASSIVO. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. REPERCUSSÃO GERAL. INSURGÊNCIA VEICULADA CONTRA A APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO IMEDIATA DOS ENTENDIMENTOS FIRMADOS PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM REPERCUSSÃO GERAL.

1. A existência de precedente firmado pelo Plenário desta Corte autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independente da publicação ou do trânsito em julgado do paradigma. Precedentes.
2. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>2</sup>

Nesse cenário, tendo em vista que, além de a regra relativa ao sobrestamento não se aplicar aos processos deste Tribunal, a questão já foi decidida pelo STF, autorizando o imediato julgamento das causas que versam sobre o tema, entendo não ser cabível o sobrestamento do feito.

### **Prejudicial de mérito**

Conforme relatado no item anterior, o recorrente requereu, em sede de preliminar, o sobrestamento da apreciação de suas razões até o julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 899, que trata da controvérsia acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.

---

<sup>1</sup> O § 9º do art. 1.035 do Código de Processo Civil dispõe que: "O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus".

<sup>2</sup> Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo nº 930.647. Primeira Turma. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 15/03/16. No mesmo sentido, ARE 781.214-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma; RE 933.857-AgR/RN, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma; e ARE 909.527-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma.

Além disso, no mérito, o recorrente informou que os fatos que constituíram objeto da Tomada de Contas Especial nº 887.987 também foram levados à apreciação do Poder Judiciário por meio da Ação Civil Pública nº 0994894-68.2009.8.13.0040, julgada improcedente pelo TJMG, em decisão já transitada em julgado.

Sobre o argumento, a Unidade Técnica considerou que a decisão judicial se baseou na insuficiência das provas para demonstrar o dolo e a efetiva ocorrência de dano ao erário, sendo que a formação da coisa julgada não se operou para a esfera administrativa, na qual a produção de prova foi ampla e suficiente.

O MPC, por outro lado, opinou pela procedência da alegação recursal considerando a Tese nº 897 e pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, aplicando-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto no art. 1º c/c art. 8º do Decreto federal nº 20.910/32, que cuida das ações contra a Fazenda Pública.

Para melhor entendimento do tema, considero imprescindível resgatar algumas noções conceituais, bem como a evolução doutrinária e jurisprudencial acerca da prescrição para ilícitos que causem prejuízo ao erário.

Com efeito, a prescrição, instituto jurídico que remonta ao direito romano, consiste na perda da pretensão de reparação de um direito violado, em virtude da inércia do seu titular.

Trata-se de instituto intrínseco à própria noção de direito enquanto fenômeno voltado à garantia da paz social, uma vez que destinado a estabilizar as relações e a reduzir as incertezas, a partir da limitação temporal para que credores exerçam seu direito de ação.

No ordenamento brasileiro, a segurança jurídica e a estabilização das situações consolidadas pelo decurso do tempo gozam de proteção constitucional, com status de garantia fundamental, ao se assegurar a razoável duração do processo e a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII), como corolários inclusive do devido processo legal (art. 5º, LIV).

Do mesmo art. 5º, é possível inferir que a prescritibilidade é a regra instituída pelo sistema, estando as hipóteses de imprescritibilidade reservadas a situações excepcionais expressamente designadas, que amparam valores superiores, como ocorre com a prática de racismo (inciso XLII) e a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (inciso XLIV).

No que toca particularmente às condutas das quais decorram lesão ao patrimônio público, a regra da incidência da prescrição é reforçada no § 5º do art. 37 da Constituição da República, com a seguinte previsão:

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.

A ressalva das respectivas ações de ressarcimento contidas nesse dispositivo, em contraponto com a regra da prescrição dos ilícitos, ainda que causem prejuízo ao erário, tem sido objeto de diferentes interpretações ao longo do tempo nos campos doutrinário e jurisprudencial.

Uma corrente, liderada por José Afonso da Silva, considerava que o constituinte instituiu uma hipótese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, enquanto, de outro lado, a vertente representada por Celso Antônio Bandeira de Mello entendia que a ressalva se prestaria a desvincular a pretensão reparatória da punitiva, enunciada na parte inicial do dispositivo, estabelecendo uma autonomia entre os prazos prescricionais desses diferentes pleitos.

Em paralelo à discussão fundada na disposição da Constituição da República, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Emenda nº 78/07 inseriu o § 7º ao art. 76 da Constituição

mineira, para dispor que o “Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor”.

Em face dessa norma, em meados de 2010, esta Corte passou a reconhecer a ocorrência da prescrição da sua pretensão punitiva, consoante se verifica da deliberação do Termo Aditivo a Convênio nº 436.417 pela Primeira Câmara<sup>3</sup>, em que, diante da ausência de norma específica aplicável aos processos que aqui tramitavam, foi adotado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, em analogia aos prazos previstos em leis especiais que versam sobre a apuração de ilícitos diversos praticados no âmbito da Administração Pública, a exemplo das Leis federais nºs 8.112/90, 8.429/92, 8.884/94, 9.847/99 e 9.873/99.

A partir de 15/12/11, por meio da Lei Complementar estadual nº 120, e, posteriormente, pela Lei Complementar estadual nº 133, de 05/02/14, foi incluído na Lei Orgânica deste Tribunal regramento específico para a prescrição nos processos de contas, com a fixação do prazo de 5 (cinco) anos<sup>4</sup>, observadas as causas interruptivas legalmente estabelecidas, nos termos dos arts. 110-C, 110-E e 110-F.

Cumprе salientar que, naquele momento, tanto as decisões proferidas quanto as inovações legislativas diziam respeito apenas à prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, uma vez que ainda era firme o entendimento de que a pretensão reparatória era imprescritível, amparado na interpretação literal da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República.

Essa era, aliás, a posição sedimentada no STF, desde o julgamento paradigmático do Mandado de Segurança nº 26.210, que fixou o entendimento de que a regra estabelecida pela parte final de mencionado dispositivo conduziria à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário<sup>5</sup>.

Mais recentemente, a ressalva prevista no § 5º passou a ser discutida em termos mais restritivos no plano da Corte Suprema, a fim de compatibilizá-la com todo o sistema jurídico, sendo que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 669.069<sup>6</sup>, em 03/02/16, foi dada nova hermenêutica ao dispositivo constitucional, tendo sido fixada Tese de Repercussão Geral (Tema nº 666) no sentido de que seria “prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

O conceito de ilícito civil, para fins da prescritibilidade em comento, dar-se-ia de forma residual, ou seja, apenas para aquilo que não fosse ilícito penal ou improbidade administrativa. Em outras palavras, “a imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais”<sup>7</sup>.

Pouco tempo depois, o tema foi novamente levado ao STF, que limitou ainda mais o alcance da ressalva constitucional, fixando, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475<sup>8</sup>, nova Tese de Repercussão Geral (Tema nº 897), qual seja a de que “são

<sup>3</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Termo Aditivo a Convênio nº 436.417. Primeira Câmara. Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão. Sessão de 05/10/10.

<sup>4</sup> O art. 118-A da Lei Orgânica estabeleceu prazo diferenciado de 8 (oito) anos para a prescrição intercorrente, aplicável aos processos autuados até a entrada em vigor da Lei Complementar estadual nº 120/11.

<sup>5</sup> Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.210/DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 04/09/08. No processo subjetivo, decidiu-se pela legalidade de acórdão do Tribunal de Contas da União que determinou a estudante beneficiário de bolsa de estudos que restituísse os valores recebidos, em razão do descumprimento da obrigação de retornar ao Brasil após a conclusão dos estudos.

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 669.069. Tribunal Pleno. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgado em 03/02/16.

<sup>7</sup> Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 481.650. Segunda Turma. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 21/08/17.

<sup>8</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Red. Do Acórdão Min. Edson Fachin. Julgado em 08/08/18.

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

A *ratio decidendi* dessa nova orientação jurisprudencial do STF, extraível do inteiro teor dos acórdãos do RE nº 669.069 e do RE nº 852.475, reside na consideração de que, no sistema constitucional pátrio, a prescribibilidade das pretensões patrimoniais é a regra, somente devendo ceder em face de valores mais elevados, de estatura constitucional. Daí a necessidade de, ponderando sobre o conflito entre o direito de defesa e a segurança jurídica, de um lado, e a tutela do patrimônio público, de outro, entender que apenas as condutas mais graves, como os atos de improbidade dolosos e os delitos penais, submetem-se à regra excepcional da imprescribibilidade.

É o que se extrai dos votos proferidos durante o julgamento do RE nº 852.475, senão vejamos:

[...] a Constituição fez uma opção por enunciar regras específicas e inequívocas quando queria a imprescribibilidade. [...] a imprescribibilidade é a manifesta exceção no sistema jurídico brasileiro. Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma. [Min. Luis Roberto Barroso]

[...] todas as pretensões que o particular tem contra a Fazenda se submetem à prescrição. Por que a Fazenda teria a imprescribibilidade de suas pretensões contra o particular se o particular só tem cinco anos? No meu modo de ver, isto violaria flagrantemente o princípio isonômico. [Min. Luiz Fux]

[...] mais do que contrapor os princípios da supremacia do interesse público ao da segurança jurídica, a imprescribibilidade suprime o direito ao devido processo legal e, especialmente, ao da ampla defesa, uma vez que a eventual prevalência do entendimento pela imprescribibilidade acarretaria o dever de cada cidadão de guardar eternamente comprovantes os mais diversos de seus negócios jurídicos com a Administração, o que evidentemente seria inviável e comprometeria o direito à defesa dos cidadãos. [Min. Ricardo Lewandowski]

A partir da delimitação estabelecida no Tema nº 897, incorporei em minhas manifestações o entendimento ali assentado, considerando imprescritíveis as obrigações de ressarcimento dos danos provocados ao erário quando as condutas praticadas com grave infração às normas também configurassem *em abstrato* ato doloso de improbidade administrativa.

Ocorre que, mais adiante, sobreveio o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886<sup>9</sup>, realizado em 20/04/20, em que foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Na ocasião, o colegiado máximo do STF, por unanimidade, considerou que a ressalva do § 5º do art. 37 da Constituição não abarca a decisão proferida no âmbito dos Tribunais de Contas, porque somente na seara judicial é possível aferir a existência de ato doloso de improbidade administrativa, por meio da ação civil própria.

Ou seja, de acordo com a mais atualizada posição do STF, a imprescribibilidade das ações de ressarcimento demanda o reconhecimento da existência de ato doloso de improbidade administrativa, em processo no qual o acusado tenha a efetiva oportunidade de se defender dessa imputação, o que somente ocorre na ação prevista na Lei nº 8.429/92, proposta perante o Poder Judiciário. Não basta, portanto, que o Tribunal de Contas avalie, em tese, a possível existência de ato doloso de improbidade administrativa.

Após muito refletir sobre os argumentos e sobre os termos da decisão proferida no RE nº 636.886, quedei-me convencido de que a interpretação adotada não deixa espaço para a aplicação da imprescribibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de

<sup>9</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.886. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20/04/20.

Contas, a qual deve ser exercida dentro dos prazos legais de prescrição para que seu provimento tenha eficácia de título executivo.

Isso porque o STF foi categórico ao reafirmar a tese que constitui o Tema nº 897, de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, sendo que toda a discussão foi pautada na incompetência dos Tribunais de Contas para apurar e julgar condutas dessa natureza, o que, aliás, não gera nenhuma dúvida, em face do disposto nos arts. 17 e seguintes da Lei nº 8.429/92. Eis os termos do acórdão de julgamento:

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 prescritibilidade 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 “prescritibilidade 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 Contas”. (grifos nossos)

A propósito, por sua contribuição quanto ao esclarecimento da matéria, cumpre referenciar também a seguinte passagem do voto do eminente ministro relator:

A excepcional hipótese de imprescritibilidade proclamada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL exige dois requisitos: (1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92; (2) presença do elemento subjetivo do tipo DOLO;

Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa,...]; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

[...]

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, que exige, tanto no campo penal, como também na responsabilidade civil, a existência de um prazo legal para o Poder Público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal.

[...]

Penso não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

Nesse cenário, em que a Corte Suprema, vocacionada por natureza a guardar e interpretar a Constituição, sedimentou o entendimento que exclui a pretensão ressarcitória exercida pelos Tribunais de Contas da incidência da imprescritibilidade, em provimento dotado do efeito multiplicador derivado do reconhecimento da repercussão geral, parece-me improfícuo seguir aplicando a ressalva do § 5º do art. 37 aos feitos aqui desenvolvidos, sob pena inclusive de enfraquecer as decisões proferidas na seara de contas, em face das potenciais e prováveis invalidações no Judiciário.

Importante registrar que a decisão proferida no RE nº 636.886 ainda não transitou em julgado, estando, nesta data, pendente a apreciação de embargos de declaração<sup>10</sup>, o que, todavia, não altera a convicção que ora manifesto.

Isso porque a posição adotada pelo STF nessa ocasião converge para a minha linha de entendimento, de que apenas situações de especial gravidade e rejeição pelo ordenamento jurídico devem estar imunes aos efeitos do tempo, o que, no caso do § 5º do art. 37, deve corresponder aos atos dolosos de improbidade administrativa, cuja persecução é atribuição exclusiva do Poder Judiciário.

Também reforça minha opção pela aplicação desse entendimento, desde já, o fato de que o art. 1.040 do Código de Processo Civil estabelece que a aplicação da tese deve se dar imediatamente após a publicação do acórdão paradigma, determinando inclusive a retomada do curso dos processos que se encontravam suspensos em primeiro e segundo graus, como, aliás, foi adiantado durante a apreciação da questão preliminar. Ou seja, a tese fixada em repercussão geral passa a valer imediatamente, prescindindo do trânsito em julgado do recurso, conforme jurisprudência consolidada do STF e do Superior Tribunal de Justiça<sup>11</sup>.

Há que se considerar, ademais, que a prescritibilidade no âmbito dos Tribunais de Contas foi reconhecida por unanimidade pelo Plenário do STF e que este ponto não foi questionado nos embargos de declaração, o que torna improvável uma mudança de orientação quanto a isso.

Por fim, a partir do convencimento de que a pretensão ressarcitória das Cortes de Contas deve estar submetida ao pálio da prescrição, não se afigura coerente com o sistema instituído perpetuar a restrição de direitos – no caso das decisões que condenam jurisdicionados ao ressarcimento de valores ao erário – sobretudo porque o entendimento que eu vinha adotando apoiava-se em fundamento que hoje se encontra superado.

Destarte, à vista da tese fixada para o Tema nº 899 e na linha do parecer ministerial, hei por bem avançar em relação ao posicionamento que vinha manifestando para considerar que **a pretensão reparatória do dano causado ao erário, exercitada nos processos desenvolvidos perante esta Corte de Contas, está, sim, sujeita à prescrição, na medida**

<sup>10</sup> Andamento processual consultado no endereço <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531>, em 01/02/21.

<sup>11</sup> Vide:

- Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.007.733. Segunda Turma. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20/10/17;  
- Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.645.431. Primeira Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 03/04/18.

**em que a ressalva contida no § 5º do art. 37 da Constituição da República somente tem lugar quando reconhecida a existência de ato doloso de improbidade administrativa por meio de ação civil própria.**

Relevante notar que, neste caso concreto, os mesmos fatos foram submetidos ao Judiciário por meio da Ação Civil Pública nº 0994894-68.2009.8.13.0040, ao final julgada improcedente, tendo o trânsito em julgado se operado em 28/01/16. Ou seja, o Poder competente para reconhecimento do ato de improbidade administrativa já o afastou, em decisão protegida pelo manto da coisa julgada, o que, de acordo com a tese do Tema nº 897, já faria incidir a prescrição sobre as condutas ora discutidas.

Imperioso sublinhar que não se está aqui diante da discussão acerca da independência entre as instâncias judicial e administrativa, hipótese em que ambas detêm competência para analisar os fatos dentro de suas esferas e aplicar as sanções correspondentes, mas em algumas situações específicas – a negativa de autoria ou da materialidade – a decisão judicial repercute no procedimento administrativo. Somente nesse caso faria sentido o argumento levantado pela Unidade Técnica, de que a absolvição do responsável na Ação Civil Pública se deu por insuficiência de provas.

Ocorre que a premissa é outra, de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento somente se faz presente quando houver ato doloso de improbidade administrativa, cuja existência seja reconhecida por ação civil própria. Não há concorrência de instâncias, portanto. Nesta situação, somente o Judiciário tem atribuição constitucional para processar e aplicar as sanções relativas à improbidade administrativa e, se já o fez, tendo analisado o mérito, sua decisão será dotada de definitividade, por força da coisa julgada, independentemente do fundamento utilizado.

Deste modo, para a situação em tela, como o exame de mérito na Ação Civil Pública concluiu pela absolvição do réu, ainda que pela ausência de provas, não é possível falar em existência de ato doloso de improbidade administrativa, o que descaracteriza inevitavelmente a ressalva da imprescritibilidade.

Uma vez estabelecida a incidência da prescrição para o caso em tela, cumpre identificar qual prazo é conferido a esta Corte para exercitar sua competência constitucional plena, com vistas à imputação de débito e formação de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição da República.

Neste ponto, o *Parquet* de Contas sugeriu a adoção do prazo quinquenal estabelecido no Decreto federal nº 20.910/325, que regulamenta as ações contra a Fazenda Pública, a ser contado da data do fato.

Como instituto de ordem pública, destinado a assegurar a segurança jurídica e a estabilidade social, é certo que a ausência de previsão legal específica quanto aos prazos de prescrição aplicáveis a cada situação não pode obstar o seu reconhecimento. Nessas circunstâncias, busca-se a aplicação supletiva e integradora de normas que melhor se ajustem à hipótese, considerando, para tal, a natureza do direito envolvido e a convergência dos objetivos visados.

No RE nº 636.886, em que foi estabelecido o Tema nº 899, o caso concreto dizia respeito a uma execução fiscal embasada em acórdão proferido pelo TCU, que reconheceu o débito derivado da ausência de prestação de contas de convênio, tendo o relator, no voto que se sagrou vencedor, aplicado “o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei nº 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente”. A prescrição foi reconhecida, portanto, na fase executória do título e não na fase de sua constituição perante o TCU.

Imperioso admitir, de todo modo, que não há legislação em sentido estrito que institua e regule prazos de prescrição específicos para o processo de contas no âmbito da

União, ainda que atinentes à pretensão punitiva, para a qual desde antes se recorria a outras normas a que estava sujeita a Administração Pública federal.

O mesmo não ocorre em relação aos processos de fiscalização submetidos à jurisdição desta Corte, que, como destacado outrora, tiveram a incidência da prescrição e da decadência, até então voltados à pretensão punitiva, regulamentados de forma exclusiva pelas Leis Complementares estaduais n<sup>os</sup> 120/11 e 133/14.

Nas referidas normas, foram alinhadas as particularidades do processo de controle e das diferentes naturezas processuais com os fundamentos da prescrição, para, além de estabilizar as situações consolidadas pelo tempo, pormenorizar termos iniciais e marcos interruptivos compatíveis com a quebra da inércia do titular do direito violado, leia-se, com a movimentação da estrutura de controle para exercitar sua pretensão diante de um ato de gestão pública irregular ou ilegal.

Assim, conquanto idealizadas para a regência da pretensão punitiva deste Tribunal, conforme a literalidade do texto atualizado dos arts. 110-B e 110-E da Lei Orgânica, é notório que as mesmas Leis Complementares estaduais n<sup>os</sup> 120/11 e 133/14 devem constituir as balizas para a aplicação da prescrição da pretensão ressarcitória, até que sobrevenha, se for o caso, regulamentação específica para tal.

Isso porque, tendo o STF decidido que o sentido da ressalva constante no § 5º do art. 37 da Constituição é diferenciar os atos ilícitos ensejadores de dano ao erário, conforme tenham ou não decorrido de conduta caracterizada como ato doloso de improbidade administrativa, é forçoso concluir que não existe fundamento constitucional para que se faça diferenciação entre os prazos de prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória. Nesse cenário, essa diferenciação só poderá decorrer de expressa previsão legal específica no que concerne aos prazos, termos iniciais e marcos interruptivos e suspensivos, o que não existe em nosso ordenamento.

Não se pode olvidar, ademais, que essas disposições foram idealizadas especificamente para o singular processo de controle externo, com suas várias peculiaridades, contemplando de forma coerente marcos que refletem a quebra da inércia e que justificam, dentro do conceito ontológico da prescrição, a interrupção ou a suspensão dos prazos.

Considero relevante pontuar, outrossim, que, a meu ver, em face da autonomia federativa, cada esfera pode estabelecer, como forma de autolimitação do exercício de sua própria autotutela, prazos para, no seu âmbito, perseguir o ressarcimento de danos eventualmente sofridos. Assim, aos municípios é possível, por meio de lei municipal, estabelecer prazos para, internamente, apurar e cobrar prejuízos causados aos cofres públicos locais.

No âmbito do controle externo, porém, tal competência de regulamentar os prazos prescricionais pertence ao Estado, por meio de lei de iniciativa do Tribunal de Contas, uma vez que se trata de prazo para exercício de sua própria pretensão fiscalizatória.

Desse modo, faz-se necessário analisar a pretensão ressarcitória deste Tribunal à luz do instituto da prescrição, com fundamento nas disposições do Título V-A da Lei Orgânica desta Corte, com as alterações levadas a cabo pelas Leis Complementares estaduais n<sup>os</sup> 120/11 e 133/14, por ser matéria de ordem pública reconhecível de ofício, mediante provocação do *Parquet* de Contas ou requerimento do responsável ou interessado.

Com efeito, o art. 110-E da Lei Orgânica estabeleceu prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contados a partir da ocorrência do fato:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Já o art. 110-F da Lei Orgânica deste Tribunal, alterado pela Lei Complementar nº 133, de 05/02/14, previu a recontagem do prazo a partir da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, nos casos previstos no art. 110-C, I a VI, da Lei Orgânica desta Corte, a saber:

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único – Os agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante processo administrativo disciplinar.

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível.

Da análise dos autos, observa-se que a Tomada de Contas Especial nº 887.987 foi autuada em 12/06/13 (fl. 74 dos autos originários) e a primeira decisão de mérito foi proferida na sessão da Segunda Câmara do dia 06/09/18 (fls. 631/636 dos autos originários), tendo transcorrido mais de 5 (cinco) anos entre uma e outra, o que faz incidir a prescrição também da pretensão ressarcitória, por aplicação supletiva do art. 110-E c/c o art. 110-F, I, e do art. 110-C, II, da Lei Orgânica.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, em prejudicial de mérito, reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-F, I, e do art. 110-C, II, da Lei Orgânica, com a consequente reforma do mérito da decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Tomada de Contas Especial nº 887.987 e a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da referida Lei.

À vista da extinção do processo em prejudicial de mérito, julgo prejudicado o Recurso Ordinário interposto pelo Senhor Jeremias Raimundo Venâncio.

Intime-se o recorrente do teor desta decisão.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

Eu gostaria só de esclarecer ao Conselheiro Cláudio Terrão que quando falei sobre singeleza talvez tenha sido mal interpretado. Eu estava querendo dizer sobre a importância da matéria. De forma alguma eu quis dizer que o voto do Conselheiro Cláudio Terrão era singelo. Muito pelo contrário. Eu tenho ciência do posicionamento dele sobre a matéria, e ele fez um estudo bastante profundo sobre a questão.

Eu, também, de minha parte, não tenho nenhum receio de ser vencido ou não em relação ao entendimento que venho mantendo até hoje pela imprescritibilidade. Mas a questão que coloco é, pela relevância da matéria, que o precedente seja superado pelo Pleno, onde há oportunidade de a discussão ser até mais ampla, e já foi até iniciada a discussão ontem.

Era isso, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não, Conselheiro.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu tenho a convicção de que essa nossa Segunda Câmara acaba vivendo nesta manhã um momento histórico, não apenas no Tribunal de Contas de Minas Gerais, mas no sistema de controle externo brasileiro.

Todos nós sabemos que, entre os 33 tribunais de contas do Brasil, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sempre tem sido uma referência e, muitas vezes, luz de vanguarda para decisões de altíssima relevância. Foi o nosso Tribunal, por exemplo, o primeiro a inserir indicadores de desempenho em contas governamentais; nosso Tribunal foi o primeiro a instituir núcleo de avaliação de políticas públicas e, evidentemente, a tese que agora estamos aqui discutindo é, sem sombra de dúvida, conforme dito pelos Conselheiros Adonias e Cláudio, um assunto de maior relevância nessa entrada da quadra para o sistema de controle externo do Brasil.

Eu, até hoje, sempre vinha defendendo, a exemplo dos pares, a posição firme da imprescritibilidade na questão, também, do dano ao erário. Mas o que nós estamos percebendo, especialmente a partir de 2016, quando a Suprema Corte também começou a evoluir no seu entendimento jurisprudencial, limitando o alcance da ressalva contida no § 5º do art. 37 da Constituição Federal do Brasil, ele acaba nos levando à reflexão.

De modo bastante oportuno – e digo até corajoso –, o Conselheiro Cláudio Terrão, ontem, apresentou um substancioso voto, fazendo exatamente a defesa dessa possibilidade de os Tribunais de Contas incorporarem a ideia da prescrição.

Tivemos naquela assentada pelo menos dois votos. O Conselheiro Mauri Torres acompanhou o Conselheiro Cláudio Terrão, e o Conselheiro Gilberto Diniz pediu vista, naturalmente, para trazer também a sua contribuição.

De modo, que nesse instante, o único ponto que eu fico aqui a refletir é se a nossa Câmara deveria já dar um passo e criar uma jurisprudência no nosso Tribunal ou se deveríamos, em homenagem ao CPC, aguardar o Pleno para seguirmos a orientação majoritária do nosso plenário.

Ouvindo, aqui, a fala do Adonias, do Cláudio e da Doutora Fernanda, eu fiquei refletindo e cheguei à conclusão, meu caro Presidente Wanderley Ávila, de que a presidência de Vossa Excelência vai decidir nesta manhã uma questão histórica.

Eu vou também antecipar o meu voto, modificando a minha posição de entendimento, e acompanhar o raciocínio de que a fixação da tese de repercussão geral no Tema 899, segundo prescreve a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, faz parte, portanto, de recente desdobramento do gradual processo de consolidação jurisprudencial referente à interpretação que disciplina a constituição da prescrição, de que já vem há alguns anos e agora está pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

É dizer, o Tema 899 vai ao encontro das teses de repercussão geral, aprovada sob o n. 666897, sacramentando o entendimento de que a prescrição das pretensões de ressarcimento é a regra, ao passo de que a excepcionalidade da imprescritibilidade limita-se às ações decorrentes da prática de ato doloso de improbidade administrativa, o que só pode, segundo o STF, ser aferido pelo Poder Judiciário.

Então, acho que essa marca, essa separação fica bastante clara. E também, formei juízo nesse sentido, de modo que, essa interpretação do dolo ficaria no âmbito do Poder Judiciário e não no âmbito dos Tribunais de Contas.

Portanto, considerando tratar-se de entendimento consolidado pelo plenário do STF, cuja alteração se afigura altamente improvável, não se afigura razoável que este Tribunal insista na condenação de jurisdicionados ao ressarcimento ao erário, com base em entendimento já superado pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, venho alinhar o meu posicionamento nesta Casa diante dessa nova realidade jurisprudencial e propor uma readequação dos administrativos desta Casa de modo a garantir a máxima efetividade dos títulos executivos aqui formados.

Esse, então, é o meu voto.

#### CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Primeiro eu gostaria de parabenizar o Conselheiro Cláudio Terrão pelo seu voto inovador, bem concatenado e apresentado para julgamento.

A tese defendida é louvável, mas, *concessa venia*, destoa dos termos consignados nos votos dos ilustres Ministros do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 636886. A prescrição reconhecida no aresto da Corte constitucional se restringe, até o momento, tão somente à execução do título executivo judicial exarado pelo Tribunal de Contas. Não atinge a sua formação no processo de contas, porquanto não cabe ao intérprete dar-lhe contornos não extraídos do seio dos votos ali prolatados.

Em face da decisão do Recurso Extraordinário citado foram interpostos embargos de declaração ainda pendentes de julgamento pela Advocacia-Geral da União. Na peça aclaratória entre os vários pedidos que ali constam há pedidos expressos de modulação de efeitos da decisão. Quero, portanto, restringir a análise a esse pedido, especialmente, pois a mudança brusca de posicionamento jurisprudencial do STF pode ensejar a necessária aplicação do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil brasileiro, como podemos observar na fundamentação do Acórdão 120/2021, do plenário do Tribunal de Contas da União, decisão unânime do Relator Ministro Benjamin Zymler, *verbis*:

15. A propósito do assunto, é preciso lembrar que, como antes mencionado, o posicionamento até então vigente no STF era no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, na linha do MS 26.210- 9/DF.

16. Dessa forma, a concessão de efeitos prospectivos ao RE 636886 é ainda matéria passível de discussão, nos termos do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil:

“§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”

17. Desta feita, em nome da segurança jurídica e da estabilidade das decisões, creio que, até que a questão fique mais clara, o melhor a ser feito é manter o entendimento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.

Portanto, a modulação dos efeitos da decisão do tema 899 é uma realidade plausível, não podendo ser por nós descartada, sobretudo com os riscos de implementarmos tamanha alteração de posicionamento sem que tenhamos o trânsito em julgado do RE 636886.

Acrescento, outrossim, que esse posicionamento do TCU tem se repetido em inúmeras decisões de seu plenário no corrente ano: Acórdãos 120/2021, 132/2021, 144/2021, 190/2021 e 233/2021.

Não podemos nos olvidar do parecer exarado pelo Procurador-Geral da República no Tema nº 899, *verbis*:

"O debate cinge-se a existência, ou não, de legitimidade constitucional no reconhecimento de prescrição em processo de execução de título condenatório expedido por Corte de Contas, com a finalidade de obter o ressarcimento do erário em virtude de infração ao regime de direito público ou caracterizada como improbidade."

E mais, no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática, a Ministra Rosa Weber, em Mandado de Segurança 34467/DF, de 17 de agosto de 2020, confirma a posição por nós adotada, *verbis*:

"O debate sobre a prescrição de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, abordado ao exame do tema nº 899 da repercussão geral, tangencia, mas não se identifica com a discussão jurídica objeto dos presentes autos. Na espécie, discute-se a incidência de prescrição em fase anterior à decisão da Corte de Contas da União que imputa débito, isto é, antes da formação do título executivo extrajudicial."

Diante dessas colocações, acolho a proposta de voto do Conselheiro Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu gostaria apenas de fazer um último esclarecimento, apenas uma anotação.

Tem-se dado muita relevância a essa questão da modulação dos efeitos no que tange ao tema de repercussão geral, que tratou dos títulos já constituídos no âmbito do Tribunal de Contas. E sobre essa perspectiva da decisão já existente, não me parece que seja tão problemática qualquer eventual modulação. Não se discute isso nesse momento.

Estamos aqui na fase de constituição do título, do débito em si. E quanto a isso, aí sim, volto a dizer, me parece que não há, pelo menos de minha parte, nenhuma preocupação quanto à possibilidade de modulação desses efeitos.

Não existe direito fundamental ao Estado. Existe direito fundamental do cidadão. Os direitos fundamentais são constitucionalmente previstos para proteção do cidadão em face do Estado. Não tem a menor preocupação quanto à eventual modulação de efeito do Supremo em relação a este momento, ou seja, o da constituição de eventual título executivo decorrente das decisões do Tribunal de Contas.

Apenas para, mais uma vez, fazer essa ressalva, porque tenho observado inclusive muita confusão por parte de especialistas em relação ao tema. São duas coisas completamente distintas. Uma coisa é a modulação dos efeitos em relação aos títulos já constituídos – se eles serão ou não alcançados pela prescrição – e outra coisa é a possibilidade de modulação de efeito em relação à constituição do título, ou seja, durante o processo de controle de sua formação.

Então, com apenas esses esclarecimentos a mais, obviamente encerrando aqui o excesso de fala, inclusive, dou-me por satisfeito, Excelência.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:**

Pela ordem, Senhor Presidente.

Também só gostaria de comentar a questão da modulação dos efeitos, porque entendo que uma das possibilidades seria a partir da data dos fatos, a partir da data da decisão do Supremo, considerando a data dos fatos. Então, seria só para fatos posteriores à decisão do Supremo que poderia ser reconhecida a prescritibilidade. É uma das hipóteses que pode ocorrer nessa discussão.

Pois veja, do mês passado, nós temos acórdãos, aqui, condenando a ressarcimento ao erário, sendo que a decisão do Supremo, do Tema 899, foi publicada na ata em 2019. Então, a rigor, desde aquela data, as decisões, aqui, que condenaram diversos responsáveis estariam em dissonância com o tema da repercussão geral que, com certeza, tem efeitos a partir da publicação da ata que definiu o tema, embora ainda esteja passível de embargos de declaração. Tem esse pedido da AGU, lá, requerendo a modulação dos efeitos.

Mas, enfim, é uma discussão interessante e, sendo assim, o Brasil também vai estar, até numa perspectiva de direito comparado, se alinhando a outros países, a outros tribunais de contas que já reconhecem a prescrição da pretensão ressarcitória, como o Tribunal de Contas da França e o Tribunal de Contas da Espanha, por exemplo.

Obrigado, Senhor Presidente.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Adonias, mais uma vez me permita. Os processos que foram já decididos... Nós não estamos mais discutindo fatos. Eventualmente se discutirá a exigibilidade do título, está certo? O que pode haver, eventualmente, é uma enxurrada de pedidos de rescisão. Isso pode acontecer, mas para fins de proteção do cidadão. Não tem absolutamente nada com relação aos fatos a serem eventualmente modulados pelo Supremo em relação à possibilidade de constituição do título. Então, com a devida vênia, volto a dizer que, nesse ponto, me parece haver, mais uma vez, uma confusão. São duas coisas distintas. Uma coisa é a formação do título e outra coisa são os títulos já formados. Se já foram formados e nós consideramos fatos de 20 anos atrás, que o cidadão promova os recursos necessários. Agora, nós precisamos é racionalizar esse processo. Não faz sentido continuarmos fazendo com que o próprio cidadão e o Judiciário – entenda-se, o Estado – gaste dinheiro com isso, porque esses títulos serão colocados em execução – os futuros, a serem constituídos – no Judiciário, e vai haver uma enxurrada de ações judiciais com a pretensão de desconstituição, inclusive enfraquecendo a nossa competência. Então, enfim, a questão é polêmica de fato, mas me parece que já está razoavelmente consolidada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA, PORTANTO ACOLHIDA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, VENCIDO O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, QUE REJEITAVA A PREJUDICIAL.

(PRESENTE A SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG)

\*\*\*\*\*

li/fg

