

Processo: 1110147
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Órgão: Prefeitura Municipal de Taquaraçu de Minas
Interessados: Hiarbas Ferreira da Silva (Prefeito à época), Paulo César de Faria (engenheiro responsável pela medição dos serviços), Artecim Artefatos de Cimento Ltda. – ME (empresa contratada)
Processo referente: Representação n. 959076
Procuradores: Alexandre Rodrigues de Paiva, OAB/MG 83.963; Bruno Henrique Ferreira, OAB/MG 121.453; Pamela Nunes de Almeida, OAB/MG 192.509; Robert Lin Sérgio, OAB/MG 83.277
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

TRIBUNAL PLENO – 30/11/2022

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. ARGUMENTOS PARA A REFORMA DO *DECISUM* QUE NÃO MERECEM ACOLHIDA, PORQUANTO EXAUSTIVAMENTE DISCUTIDOS E SUPERADOS NOS PRECEDENTES PROFERIDOS PELO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DAS “PRETENSÕES” PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO, COM A CONSEQUENTE EXTINÇÃO DO PROCESSO DE ORIGEM COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. DECISÃO RECORRIDA ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE, QUE SE CONSOLIDOU NO SENTIDO DE CONFERIR INTERPRETAÇÃO À TESE FIXADA PELO STF NO TEMA N. 899 DA REPERCUSSÃO GERAL PARA CONSIDERAR PRESCRITÍVEL A PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.

Reconhece-se a prescrição do poder-dever sancionatório e de ressarcimento nas hipóteses em que se certifica o decurso de mais de cinco anos entre a ocorrência dos fatos e o recebimento do processo, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, e 110-F, I, todos da Lei Orgânica deste Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do Recurso Ordinário, considerando que a parte é legítima, o recurso é próprio e tempestivo, preenchendo os requisitos previstos na Lei Complementar n. 102/2008;
- II) negar provimento, no mérito, ao recurso, uma vez que as razões delineadas na peça de irresignação mostram-se incapazes de modificar o acórdão proferido por este Tribunal na sessão da Primeira Câmara de 21/9/21, nos autos da Representação n. 959076;
- III) determinar a intimação das partes;

IV) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais, com fulcro no art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de novembro de 2022.

MAURI TORRES

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL PLENO – 30/11/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em petição subscrita pela Procuradora Cristina Andrade Melo, em face do acórdão exarado pela Primeira Câmara na sessão do dia 21/9/21, prolatado nos autos do Processo n.º 959.076, e publicado no Diário Oficial de Contas (DOC) de 20/10/21.

Naquela oportunidade, o referido Colegiado reconheceu a prescrição das “pretensões” punitiva e de ressarcimento, motivo pelo qual declarou extinta a Representação, com resolução do mérito, nos seguintes termos:

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** reconhecer, em prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, com fundamento no art. 110-C, inciso V, no art. 110-E e no art. 110-F, inciso I, da Lei Complementar estadual n. 102/2008; **II)** declarar, por conseguinte, a extinção do processo com resolução de mérito, em conformidade com o preceituado no art. 110-J da Lei Complementar estadual n. 102/2008; **III)** determinar a intimação dos representantes, Sr. Rogères José Ferreira e Sr. Webert Júnior dos Santos Moreira, vereadores da Câmara Municipal de Taquaraçu de Minas; **IV)** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que avalie a necessidade de acionar o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos termos do disposto no art. 32, inciso VI, da Lei Complementar estadual n. 102/2008; **V)** determinar o arquivamento dos autos, com base no art. 176, inciso I, do Regimento Interno (Resolução n. 12/2008)”.

Em 26/10/21, a representante do Ministério Público interpôs o presente recurso ordinário, cujos autos foram apensados à Representação n.º 959.076, em cumprimento do art. 327 do Regimento Interno ([peça 02](#) dos autos eletrônicos), e distribuídos à minha relatoria, [peça 03](#).

À [peça 04](#), a Secretaria da Primeira Câmara emitiu a certidão de que trata o art. 328 do RITCEMG, atestando que o recurso não é renovação de pedido anterior.

No despacho de [peça 05](#), determinei a intimação do Sr. Hiarbas Ferreira da Silva, Prefeito à época e gestor dos contratos, do Sr. Paulo César de Faria, engenheiro da Prefeitura responsável pela medição dos serviços, e da empresa contratada, Artecim Artefatos de Cimento Ltda. – ME para oferecerem contrarrazões ao presente recurso.

Os interessados não se manifestaram no processo, em que pese terem sido regularmente intimados, conforme se depreende dos comprovantes de peças [09](#), [15](#) e [18](#) do processo eletrônico. Diante do silêncio dos recorridos, lavraram-se as certidões de peças [19](#) e [20](#).

Instada a se manifestar, a unidade técnica opinou pelo desprovimento do recurso. Mencionou precedentes que demonstram a orientação jurisprudencial do Tribunal, nos quais foi reconhecida a possibilidade de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário. Ponderou, ainda, que as ações de ressarcimento somente serão imprescritíveis se decorrerem da prática de ato doloso caracterizado na esfera judicial como improbidade administrativa ([peça 21](#))

Posteriormente, determinei a remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal que, em sua manifestação conclusiva à [peça 23](#), ratificou os argumentos expostos na petição de recurso, e pugnou pela reforma parcial da decisão atacada, afastando-se a incidência da prescrição da ação de ressarcimento, e requereu o prosseguimento do feito com a citação dos

recorridos.

É, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar

A decisão proferida nos autos da Representação n.º 959.076 foi publicada no Diário Oficial de Contas em 20/10/21 e, à [peça 04](#), certificou-se que a contagem do prazo de 30 dias ao qual se refere o art. 103 da Lei Complementar n.º 102/08 teve início em 22/10/21, em face do que a interposição do recurso no dia 26/10/21 deu-se tempestivamente.

Pelo exposto, na preliminar, conheço do presente recurso, considerando que a parte é legítima e o recurso próprio e tempestivo, preenchidos os requisitos elencados na referida Lei Orgânica do Tribunal.

2. Mérito

O recorrente requereu a reforma parcial da decisão, para que seja afastado o reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento do dano ao erário apontado nos autos principais. Pleiteou o consequente prosseguimento da ação de controle, com a citação dos responsáveis para apresentarem defesa em face do prejuízo aos cofres públicos apurado na representação, referente à execução das obras decorrentes das Tomadas de Preços n.º 003/2014 e n.º 011/2014, nas quais foram empregados recursos municipais nos valores históricos de R\$35.888,69 e R\$116.218,35.

Sustentou ser inaplicável aos processos em tramitação nos Tribunais de Contas a tese de repercussão geral fixada pelo STF no Tema n.º 899 pois, naquela oportunidade, o Pretório Excelso decidiu serem prescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões exaradas pelas Cortes de Contas, as quais ostentam eficácia de título executivo por força do § 3º do art. 71 da Constituição da República.

Nesse particular, salientou que a tese fixada pelo STF para o Tema n.º 899, bem como toda a fundamentação exposta no julgamento do RE 636.886/AL, têm aplicabilidade restrita a momento posterior à decisão definitiva do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito, a qual, no caso concreto em análise, ainda não existe.

Adiante frisou que, nos processos de sua competência, as Cortes de Contas garantem aos jurisdicionados o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Nessa ordem de ideias, sustentou que “a prática de ato doloso de improbidade administrativa do qual resulte dano ao erário pode e deve, por força de competência atribuída diretamente pela Constituição da República, ser examinada no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas”.

Argumentou que o Tribunal realiza interpretação extensiva das teses fixadas pelo STF nos Temas n.º 897 e n.º 899, em detrimento da defesa de suas competências constitucionais e em prejuízo ao erário do Estado de Minas Gerais e de seus municípios.

Na hipótese de se considerar prescritível a pretensão de ressarcimento do dano ao erário nos processos de controle, salientou que há fundamento constitucional para a distinção entre os prazos de prescrição da pretensão punitiva e de prescrição da “pretensão ressarcitória”.

Nesse sentido, o recorrente questionou a decisão atacada pelo fato de o Colegiado competente haver adotado, na análise da prescrição da ação de ressarcimento ao erário, o prazo quinquenal e os marcos iniciais e interruptivos fixados na Lei Orgânica do Tribunal para a prescrição da pretensão punitiva. Sustentou a impossibilidade de se aplicar, para a pretensão de ressarcimento ao erário, o prazo prescricional estipulado nos arts. 110-E e 110-F da Lei Complementar n.º 102/08, definido especificamente para a prescrição da pretensão punitiva. Assim, diante da

inexistência de norma que disponha sobre o prazo prescricional da pretensão ao ressarcimento, pugnou pela adoção do prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil.

Pois bem.

Nos autos da Representação nº 959.076, houve reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, consoante preceitos estabelecidos no inciso V do art. 110-C, no art. 110-E, e no inciso I do art. 110-F da Lei Complementar n.º 102/08, razão pela qual o processo foi extinto com resolução de mérito, com fulcro no art. 110-J desse diploma legal.

A respeito da imprescritibilidade e do alcance do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição da República, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal – STF, se manifestou em duas oportunidades: no Recurso Extraordinário n.º 669.069/MG, quando ficou assentado que é “prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, e no Recurso Extraordinário n.º 852.475/SP, no bojo do qual se fixou a tese de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. No RE n.º 636.886/AL, cuidou-se da prescrição das ações de execução fundadas em decisões das Cortes de Contas.

Vê-se, pois, que a Suprema Corte, relativamente à prescrição no âmbito do Tribunal de Contas, conforme se depreende da Repercussão Geral do Tema 666 (RE n.º 669.069/MG), pacificou a prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil fundada em título executivo produzido pelas Cortes de Contas e, também, por meio da Repercussão Geral do Tema 897 (RE n.º 852.475/SP), a imprescritibilidade dessas ações, quando estribadas em atos dolosos tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Em face do exposto, enxerga-se que o STF não se manifestou quanto à prescrição em processos de contas em curso, mas sim na fase posterior à formação do título executivo, ou seja, na execução das decisões das Casas de Contas. Logo, o termo *a quo* da prescrição da pretensão executória estatal inicia-se no Judiciário, depois do trânsito em julgado da decisão condenatória proferida pelos Tribunais de Contas e, conforme orientação da Corte Suprema, por força da Lei n.º 4.320, de 1964, o débito imputado caracteriza-se como dívida ativa não tributária, cujas respectivas ações de cobrança judicial devem seguir o rito previsto na Lei n.º 6.830, de 1980. E mais: o ajuizamento dessas ações de execução é de responsabilidade dos titulares do crédito oriundo das decisões condenatórias, e não das Cortes de Contas que as proferiram, às quais falece competência para executá-las.

Por conseguinte, até então, descabida era a contagem do início do prazo prescricional antes do começo da pretensão estatal executória, que, por força do estabelecido no § 3º do art. 71 da Constituição da República, com eficácia de título executivo, ocorrerá, no caso de Minas Gerais, no Tribunal de Justiça mineiro, com renovação da ampla oportunidade de defesa já conferida no processo de controle externo perante a Corte de Contas, momento processual em que o devedor poderá combater o acórdão condenatório por meio dos embargos à execução e alegar qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento de contas, inclusive a prescrição e ou decadência.

Especificamente quanto à prescrição e os Tribunais de Contas, existem apenas três julgados, a conferir: o RE n.º 636.886/AL, tratado anteriormente; a ADI n.º 5509/CE, na qual se declarou a inconstitucionalidade do marco temporal da prescrição a partir dos fatos e não do conhecimento pelo Tribunal da irregularidade praticada pelo gestor da coisa pública, sendo esta última fixada como regra geral pelo STF e, por fim, a ADI n.º 5384/MG na qual se reconheceu a constitucionalidade de dispositivos relativos à prescrição da “pretensão punitiva” por parte da Corte de Contas Mineira.

Pois bem, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5384/MG, o STF declarou, em

27/5/22, a constitucionalidade do art. 76, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 78/2007, no qual se dispõe textualmente que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor”. Qual legislação? A Lei Complementar Estadual n.º 102/2008, que, igualmente, teve os arts. 19, § 1º, 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-H, 110-I, 110-J e 118-A, dispositivos que cuidam precisamente da prescrição da “pretensão punitiva” em processo de controle, além de fixarem o marco inicial do prazo prescricional (art. 110-E) e determinam o seu arquivamento, com resolução de mérito (art. 110-J), assegurando, assim, o manto da coisa julgada material, declarados compatíveis com a Carta Política Nacional. A legislação mineira cerra silêncio quanto à prescrição da “pretensão ressarcitória”.

Todavia, em que pese o aspecto positivo e esclarecedor do entendimento do órgão de cúpula do Judiciário, ressalto duas observações sem as quais não ficaria em paz se não as expusesse: considerar como termo inicial a ocorrência dos fatos e não do conhecimento, para fins de prescrição e decadência, limita consideravelmente a ação de controle do Tribunal de Contas. Já disseram alhures que o Direito, a fim de cumprir suas finalidades, deve ser interpretado inteligentemente, e quem pode dar a palavra final, em questão de controle de constitucionalidade, é o Supremo Tribunal Federal. A segunda observação que registro é com relação ao texto do art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, idêntico à do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará n.º 12.160, de 1993, declarado inconstitucional pelo STF na ADI n.º 5509, com trânsito em julgado a partir de 07/3/22.

Frente aos dois controles de constitucionalidade de leis, poder-se-ia dizer que há antinomia de entendimentos do STF entre as mencionadas ADIs, ou seja: a existência de decisões vinculantes contraditórias, o que significa dizer que os seus fundamentos determinantes – *ratio decidendi*, são incompatíveis, dificultando, assim, o cumprimento da orientação jurisprudencial emanada da Suprema Corte. Para tais situações, a solução encontrada na Ciência Jurídica é aplicação do critério hierárquico-cronológico da coisa julgada material. Incólume de dúvida: havendo decisões vinculantes contraditórias sobre idênticas questões concreta, haveremos de cumprir a que primeiro passou em julgado, *in casu*, a ADI do Ceará.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça fixou que, nas hipóteses “em que já executado o título formado na primeira coisa julgada, ou se iniciada sua execução, deve prevalecer a primeira coisa julgada em detrimento daquela formada em momento posterior” (2ª Turma. AgInt nos EDcl no REsp 1.930.955-ES, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julg. 08/3/22).

Contudo, será despidendo tal exercício teórico, pois, em verdade, inexistente a ilusória divergência de interpretação, por parte do Tribunal Supremo, em relação à legislação cearense e mineira, mas tão-somente julgamentos diferentes em razão das peculiaridades dos casos concretos. Explico: A legislação do Ceará, ao se reportar à prescrição, refere-se ao “exercício das competências do Tribunal”, ao passo que a lei mineira, diversamente da norma cearense, cuidou especificamente da “prescrição da pretensão punitiva”, voltada, portanto, para a aplicação de multas e outras sanções. Passou, assim, ao largo da dita “prescrição da pretensão ressarcitória”, que ainda carece de normatização, ante a inequívoca ausência de lei a esse respeito no Estado de Minas Gerais.

Pois bem, entenda-se: nunca neguei a incidência da prescrição nas ações de controle do Tribunal, depois que o STF pacificou entendimento pela prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública, decorrente de ilícito civil, fundada em título executivo produzido pelas Cortes de Contas (Repercussão Geral Tema 666, RE n.º 669.069/MG), discuto apenas o momento processual certo e o processo próprio para a sua articulação, quais sejam: cinco anos

contados a partir do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal (ADI n.º 5509/CE) e, se não exaurido esse lapso temporal, cinco anos após a decisão condenatória de ressarcimento proferida pelas Cortes de Contas, no processo de execução, de competência do Tribunal de Justiça, no âmbito do qual a prescrição poderá ser novamente discutida.

Sem embargo, com o trânsito em julgado da decisão proferida na ADI n.º 5384/MG, restará superada a discussão quanto ao início do marco temporal da prescrição da “pretensão punitiva” para os processos de controle, cuja contagem de prazo inicia-se da data de ocorrência do fato. E, com fundamento no julgado proferido na ADI n.º 5509/CE, idêntica solução vale para a prescrição “da pretensão ressarcitória”, relativa a danos ao erário, no que concerne ao início do marco temporal, qual seja: cinco anos contados, em regra, a partir do conhecimento dos fatos geradores de dano ao Poder Público, pela Corte de Contas, ante a disposição normativa do art. 102, § 2º, da Carta Maior, que conferiu efeito vinculante às decisões definitivas do STF em sede de ADI, para os poderes, órgãos e entidades da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, conforme expus pormenorizadamente na sessão do Pleno de 15/6/22, por ocasião do julgamento do Recurso Ordinário n.º 1.107.597.

Logo, com a decisão proferida na ADI n.º 5384, restou superada a discussão quanto ao marco inicial do prazo da “prescrição punitiva”, que desde sua normatização é aplicada correntemente nos processos de contas – sem divergência de entendimento, por todos os julgadores dessa Casa de Controle de Contas. No entanto, quanto à prescrição “da pretensão ressarcitória” (nomenclatura inapropriada, aqui utilizada apenas para facilitar a compreensão, já que quem detém “pretensão” ressarcitória é o ente estatal titular do crédito, jamais o Tribunal), aplica-se, quanto ao prazo para o início da prescrição, por via de regra, a ciência dos fatos pelo Tribunal de Contas.

O que resta agora, reiterar-se, é: a obediência ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal e o reconhecimento, em sede de controle externo, da incidência da prescrição “da pretensão punitiva” e da “pretensão ressarcitória” com termos iniciais para a contagem do prazo diferentes, a conferir: data de ocorrência dos fatos (ADI n.º 5384/MG) para a sancionatória e conhecimento do fato pelo órgão de controle (ADI n.º 5509/CE), na maioria dos casos, para a ressarcitória.

A propósito, em reforço argumentativo, descortina-se o precedente normativo do Tribunal de Contas da União, relatado pelo Min. Antônio Anastasia, que, muito embora não exista vínculo de hierarquia ou subordinação entre aquele Tribunal e as demais Cortes de Contas, afigura-se boa técnica processual, em exercício de integração de normas, seguir o regramento do TCU sobre a matéria - Resolução n.º 344, de 11/10/2022 - mormente quando omissa a legislação mineira quanto ao marco temporal inicial do prazo da chamada “prescrição ressarcitória”, que, a teor da referida Resolução, é o conhecimento do fato pelo TCU, conforme, aliás, tenho aqui sustentado desde o julgamento da ADI n.º 5509/CE. Trata-se de medida que, além de proporcionar segurança jurídica aos jurisdicionados, assegura um mínimo de uniformidade normativa entre os Tribunais de Contas.

Por fim, repiso, extrai-se do Tema de Repercussão Geral n.º 666 do STF que a “pretensão” de ressarcimento relativa às lesões ao erário sujeita-se à prescrição quinquenal, e as oriundas de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa revestem-se do manto da imprescritibilidade.

Diante de todo o exposto, no mérito, alinho-me ao posicionamento da unidade técnica e nego provimento ao presente recurso para manter *in totum* a decisão recorrida, pois impõe-se reconhecer que tanto o poder-dever sancionatório deste Tribunal quanto a “pretensão ressarcitória” foram, no Processo n.º 959.076, alcançados pela prescrição, em face do decurso de mais de cinco anos, contados da data da primeira causa interruptiva, ocorrida em 29/9/15,

com o recebimento da representação, sem que o Tribunal tenha proferido decisão de mérito recorável.

Destaco que o acórdão vergastado foi proferido em harmonia com a jurisprudência do Tribunal, pois a possibilidade de “prescrição ressarcitória” foi confirmada em diversos julgados, a exemplo dos Recursos n.ºs 1.066.476, 1.077.095, 1.084.258, 1.084.623, 1.082.569, 1.007.801, 977.592, 1.024.392, 1.031.515, 1.015.881, 1.084.527 e 1.054.102, bem como dos Embargos de Declaração n.º 1.092.661, todos prolatados na sessão de 28/4/21.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, em preliminar, presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do apelo.

No mérito, nos termos e limites da fundamentação e acorde com a unidade técnica, nego provimento ao recurso ordinário, uma vez que as razões delineadas na peça de irresignação mostram-se incapazes de modificar o acórdão proferido por este Tribunal na sessão da Primeira Câmara de 21/9/21, nos autos da Representação n.º 959.076.

Esgotadas as medidas pertinentes, arquivem-se os autos.

ms/

