



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 6C56B-B4264-4E478



Decisão 00739/2021-5 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 02974/2020-3, 09527/2016-2, 04879/2011-8

Classificação: Pedido de Reexame

UG: PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: LASTENIO LUIZ CARDOSO

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

Procuradores: LUCIANA DE OLIVEIRA SACRAMENTO (OAB: 19260-ES), CLAUDIA RODRIGUES NASCIMENTO (OAB: 9787-ES), FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES)

**CÂMARA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU –
PEDIDO DE REEXAME EM FACE DO ACÓRDÃO TC
01803/2019-1 2ª CÂMARA – EXERCÍCIO DE 2010 –
CONHECER – OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA
CELERIDADE, DURAÇÃO RAZOÁVEL DO
PROCESSO, ECONOMICIDADE E COLEGIALIDADE
– ACOMPANHAR POSICIONAMENTO DO PLENÁRIO
DA CORTE PELO SOBRESTAMENTO DO FEITO
ATÉ DECISÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº
636.886 PELO STF EM QUE JÁ FOI RECONHECIDA
A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL - TEMA
899**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de autos sobre **Pedido de Reexame**, interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, em face do **Acórdão TC 1803/2019-1 - 2ª Câmara**, proferido nos autos do processo TC 04879/2011-8, relativo a Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, referente ao exercício financeiro de 2010, sob responsabilidade do senhor Lastênio Luiz Cardoso.

O Acórdão TC 1803/2019 – Segunda Câmara deliberou por acolher parcialmente as razões de justificativas e não reabrir a instrução processual, nos seguintes termos:

“[...]”

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4879/11, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Segunda Câmara**, ante as razões expostas:

1.1. **ACOLHER** parcialmente as razões de justificativas, em relação as alegações apresentadas pelo Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**, Prefeito Municipal do Município de Baixo Guandu, exercício 2010, em relação a irregularidade descrita (Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral) do voto, a qual considero prejudicada à análise, pelas razões expostas;

1.2. **NÃO** reabrir a instrução processual, pelas razões expostas.

[...]"

O Recorrente, após sua fundamentação, pugna pela reforma do julgado no sentido de manter a responsabilidade do Prefeito Municipal pela irregularidade no pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito em data posterior ao pleito eleitoral, pugnando pelo ressarcimento de 30.488,42 VRTE; cominação de multa nos termos dos artigos 62 e 96, II, da LC 32/9346, legislação vigente à época dos fatos, e determinações pertinentes.

Conforme **Despacho 20534/2020-1**, a Secretaria Geral das Sessões informa sobre o prazo recursal.

Em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, nos termos dos artigos 156 da Lei Complementar nº 621/2012, conforme o prazo estabelecido no artigo 402 do Regimento Interno, notifiquei o responsável para apresentação de contrarrazões (Decisão Monocrática 00526/2020-4), que apresentou tempestivamente a Petição Intercorrente 00941/2020-1 (doc. 12)

Mediante a **Instrução Técnica de Recurso 00018/2021-4** (doc. 17), o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas opinou pelo conhecimento do presente pedido de reexame, e, da análise dos argumentos petitorios,

Quanto à preliminar relativa à prescrição da pretensão ressarcitória propõe o sobrestamento deste Recurso de Reconsideração, tal qual já realizado em outros processos, até que esta Corte se manifeste sobre a repercussão do Tema 899 sobre os feitos de sua competência, caso tal manifestação não ocorra nestes mesmos autos.

O [Parecer do Ministério Público de Contas 00539/2021-1](#) (doc. 21), da lavra do procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Recurso 00018/2021-4.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da Admissibilidade

A admissibilidade foi analisada na Instrução Técnica de Recursos 00018/2021-4, na qual corroboro pelo conhecimento da peça recursal como Recurso de Reconsideração, nos seguintes termos:

“[...]”

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Quanto ao cabimento do presente recurso, preceitua o art. 166 da LC n. 621/2012 que “*cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta*”, aplicando-lhe, no que couber “*as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar*”, portanto, considerando que o presente recurso foi interposto em face de um processo de fiscalização, considera-se como cabível no presente caso.

No que tange ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão deste egrégio tribunal divergir do parecer ministerial e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o pedido de reexame, sendo, portanto, evidenciada a legitimidade recursal.

Relativo à tempestividade a Secretaria Geral das Sessões por meio do Despacho 20534/2020 (evento processual n. 4) já havia realizado o exame entendendo ser tempestivo este recurso.

Perfaz-se, assim, cabível, legítimo e tempestivo o presente apelo.

Assim, entende-se **pelo Conhecimento e admissibilidade** deste Pedido de Reexame

“[...]”

2.2 Da Prescrição da Pretensão Punitiva

A irregularidade detectada nos trabalhos do Relatório de Auditoria RA-O 120/2011-7, consubstanciada na Instrução Técnica Inicial 00795/2011-1, nos autos do processo

de fiscalização TC 4879/2011-8, abrange os exercícios de 2008 e 2009. Dessa forma, fez-se necessário avaliar se a pretensão punitiva deste Tribunal ainda persistia ou teria sido suplantada pelo fenômeno prescricional face ao decurso do tempo.

Observou-se as disposições contidas no art. 71, § 2º, II, da LC 621/2012, que o marco da contagem do prazo prescricional seria a data da ocorrência dos fatos para análise da ocorrência de prescrição, bem como suas causas interruptivas e suspensivas:

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento.

§ 4º Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

Tem-se como causas suspensivas do curso prescricional a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento. Compulsando os autos verifica-se a inoccorrência de causas suspensivas à contagem do prazo prescricional.

No que tange às causas de interrupção nossa Lei Orgânica reconhece duas, quais sejam: a citação válida do responsável e a interposição de recurso.

No caso do processo **TC 4879/2011-8** de **Fiscalização Auditoria** a citação do responsável deu-se através da Decisão Preliminar de Citação 560/2011 (vol. 1 Parte 1, fls. 26 do TC 4879/2011-8) de 15/09/2011. O gestor foi pessoalmente citado através do Termo de Citação 1007/2011 (fls.27 do TC 4879/2011-8), cuja AR foi juntada aos autos na data de 05/10/2011 (fls.28 e 29 do TC 4879/2011-8).

Dessa forma, é possível determinar que o curso do prazo prescricional da irregularidade interrompeu-se, em razão da realização da citação, na data de **05/10/2011**, a teor do que dispõe o citado § 4º do art. 71 e do art. 362, I da LC 621/2012¹.

Proferido o **Acórdão TC 00509/2016-2** em **11/05/2016**, o Ministério Público Especial de Contas protocolou o **Pedido de Reexame TC 09527/2016-2** na data de **12/09/2016**, interrompendo mais uma vez o prazo prescricional, e tendo como resultado o **Acórdão TC 00892/2018** proferido na sessão plenária de **24/07/2018**, pela nulidade do Acórdão TC 00509/2016-2.

Seguindo os tramites processuais foi proferido o **Acórdão TC 01054/2019-1** ainda nos autos do processo **TC 04879/2011-8** na sessão plenária de **20/08/2019** decidindo pela apreciação do mérito pela 2ª Câmara.

Por fim, foi proferido o **Acórdão TC 01803/2019-1 2ª Câmara** na sessão de 11/12/2019, em face do qual o Ministério Público de Contas interpôs o presente processo de Pedido de Reexame TC 2974/2020-3.

Verifico que a primeira interrupção da prescrição da pretensão punitiva deu-se na data de **05/10/2011** com a citação válida, a segunda na data de **12/09/2016** com Pedido de Reexame TC 09527/2016-2, e a terceira interrupção na data de **15/06/2020**, com o Pedido de Reexame 2974/2020-3 ora em análise.

Nesse passo, tendo em vista que a última interrupção do curso prescricional deu-se com a interposição do Pedido de Reexame 2974/2020-3 em 15/06/2020, resulta evidenciado que **a pretensão punitiva** desta E. Corte de Contas, referente à aplicação de sanção ao gestor, **não se extinguiu até a presente data**, a teor do que dispõe o inciso II do § 2º do art. 71 da LC 621/2012, que fixa como marco da contagem do prazo prescricional a data da ocorrência do fato.

2.3 Do Mérito

¹ **Art. 362.** Os prazos processuais referidos neste Regimento são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data: *(Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).*

I - da juntada aos autos do aviso de recebimento ou da certidão de cumprimento da citação, da comunicação de diligência ou da notificação;

A Instrução Técnica de Recursos 00018/2021-4 assim analisa a questão:

“[...]”

3. MÉRITO DO RECURSO

3.1. PAGAMENTO DE SUBSÍDIO AO PREFEITO E VICE-PREFEITO TENDO POR BASE LEI QUE FIXOU SUBSÍDIOS EM DATA POSTERIOR AO PLEITO ELEITORAL (Item 1.2 do Acórdão 1803/2019-1)

3.1.1 ARGUMENTOS RECURSAIS

O Douto MPC apresentou as seguintes fundamentações:

Extrai-se do v. Acórdão o afastamento da reponsabilidade do Prefeito na irregularidade acima descrita com base na seguinte argumentação:

[...]

Pois bem. A despeito de corroborar com a equipe técnica no que tange a ilegalidade da Lei nº 2748/2008, por ter claramente violado dispositivo da Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 19, §2º, I36, em vigor em 2009, saliento a deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados, da mesma forma que ocorrera com o então Prefeito Municipal, unicamente citado para responder pela irregularidade em questão e consequentemente pelo ressarcimento decorrente da mesma..

Ressalto que tem sido objeto de repetidas discussões nesta Corte de Contas a questão da necessidade de uma adequada instrução processual, com o apontamento individualizado das condutas imputadas aos responsáveis, de modo a conferir a devida observância ao contraditório e à ampla defesa aos jurisdicionados.

Nesse contexto, considerando que os limites da responsabilidade do gestor são os atos por ele praticados no âmbito de sua competência, sendo excessivo lhe atribuir também a responsabilidade pelos atos de outrem, conforme se constata nos presentes autos.

Desse pressuposto, me parece temerário que esta Corte de Contas, sem que tenha sido chamado para integrar o presente processo o então Vice-Prefeito Municipal, imponha unicamente ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade pelo então pagamento a maior do subsídio de seu vice.

Nesse contexto, em divergência com o posicionamento técnico e ministerial, considerando que embora os subsídios fixados

para prefeitos e vice-prefeitos possam ser alterados no decorrer do mandado conforme constitucionalmente admitido, constato a ilegalidade da forma realizada ao desrespeitar a Lei Orgânica Municipal, todavia avalio prejudicada a análise irregularidade posta, por verificar que após 10 anos da ocorrência dos fatos, a possibilidade de reabertura da instrução processual não deve prosperar diante da inviabilidade da formação de um contraditório justo, em respeito ao Devido Processo Legal.

Pois bem.

Vê-se que a irregularidade se viu reconhecida e, no entanto, a suposta deficiência na matriz de responsabilidade foi aventada como justificativa ao prejuízo da análise da matéria, bem como considerou-se excessivo atribuir-se ao Prefeito a responsabilidade pelos fatos de outrem, acolhendo-se, assim, parcialmente, as razões de justificativas do Sr. Lastênio Luiz Cardoso.

Deveras, reconhece-se a irregularidade, mas a sua responsabilidade é afastada, pois compreendida como medida desarrazoada e excessiva – ao se atribuir ao gestor máximo do Executivo Municipal a responsabilidade pelos atos supostamente praticados também por outrem –, impondo unicamente a ele a responsabilidade pelo então pagamento a maior de seu subsídio e do Vice-Prefeito.

Por vezes, o comportamento evasivo na apreciação das contas públicas apenas se presta a sedimentar a irresponsabilidade fiscal que arruína, em múltiplos aspectos, os jurisdicionados do Estado do Espírito Santo.

Hesitar em reconhecer falhas, em sancionar os responsáveis pelos atos irregulares, ou, até mesmo, em expedir medidas corretivas (notadamente determinações), não apenas legitima a impunidade, mas também procrastina, *ad infinitum*, decisões importantes, socialmente esperadas por órgãos intitulado de controle externo

• DA AUSÊNCIA DE DEFICIÊNCIA NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL – RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO PREFEITO – ATO PERSONALÍSSIMO

Em suas razões recursais o Douto MPC traz esse subitem para fortalecer seus apontamentos, trazendo em suma as seguintes fundamentações:

O reconhecimento da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo adveio, em grande parte, da possibilidade (em tese) de responsabilização de agentes públicos que atuaram na sanção da Lei Municipal nº 2.748/2008, tendo em vista que o polo passivo estaria integrado “somente” pelo Prefeito Municipal.

In casu, verifica-se que o Plenário, embora tenha reconhecido que a Lei Municipal nº 2.478/2008 ferira a LOM, por afrontar a regra da anterioridade eleitoral trigesimal, ao elevar o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito decorridos tempo bastante superior aos 30 dias anteriores às

eleições municipais, pretextou “*deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados.* Segue abaixo o teor do *decisum*:

Pois bem. A despeito de corroborar com a equipe técnica no que tange a ilegalidade da Lei nº 2748/2008, por ter claramente violado dispositivo da Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 19, §2º, I36, em vigor em 2009, saliento a deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados, da mesma forma que ocorrera com o então Prefeito Municipal, unicamente citado para responder pela irregularidade em questão e consequentemente pelo ressarcimento decorrente da mesma.

Ressalto que tem sido objeto de repetidas discussões nesta Corte de Contas a questão da necessidade de uma adequada instrução processual, com o apontamento individualizado das condutas imputadas aos responsáveis, de modo a conferir a devida observância ao contraditório e à ampla defesa aos jurisdicionados. Nesse contexto, considerando que os limites da responsabilidade do gestor são os atos por ele praticados no âmbito de sua competência, sendo excessivo lhe atribuir também a responsabilidade pelos atos de outrem, conforme se constata nos presentes autos.

Aqui, cumpre reafirmar que a ausência de comprovação do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado danoso é imprescindível para a imputação de condenação ao gestor, em linha com o reiterado posicionamento desta Casa, e é o que se vê nestes autos.

Desse pressuposto, me parece temerário que esta Corte de Contas, sem que tenha sido chamado para integrar o presente processo o então Vice-Prefeito Municipal, imponha unicamente ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade pelo então pagamento a maior do subsídio de seu vice.

Nesse contexto, em divergência com o posicionamento técnico e ministerial, considerando que embora os subsídios fixados para prefeitos e vice-prefeitos possam ser alterados no decorrer do mandado conforme constitucionalmente admitido, constato a ilegalidade da forma realizada ao desrespeitar a Lei Orgânica Municipal, todavia avalio prejudicada a análise irregularidade posta, por verificar que após 10 anos da ocorrência dos fatos, a possibilidade de reabertura da instrução processual não deve prosperar diante da inviabilidade da formação de um contraditório justo, em respeito ao Devido Processo Legal.

Pois bem.

Vê-se que a irregularidade se viu reconhecida e, no entanto, a suposta deficiência na matriz de responsabilidade foi aventada como justificativa ao prejuízo da análise da matéria, bem como considerou-se excessivo atribuir-se ao Prefeito a responsabilidade pelos fatos de outrem, acolhendo-se, assim, parcialmente, as razões de justificativas do Sr. Lastênio Luiz Cardoso.

Deveras, reconhece-se a irregularidade, mas a sua responsabilidade é afastada, pois compreendida como medida desarrazoada e excessiva – ao se atribuir ao gestor máximo do Executivo Municipal a responsabilidade pelos atos supostamente praticados também por outrem –, impondo unicamente a ele a responsabilidade pelo então pagamento a maior de seu subsídio e do Vice-Prefeito.

Finaliza seu posicionamento ao argumento que o Poder de Veto ou Sanção é de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal e no caso em análise inexistiu Veto, nem tampouco ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário para promover o controle de inconstitucionalidade da Lei Municipal 2.748/2008.

Portanto, a atuação do Prefeito, na condição de ordenador de despesa, ao sancionar a Lei Municipal nº 2.478/2008, constitui o necessário nexo de causalidade entre a conduta do agente, a irregularidade e sua culpabilidade. Assim, ao sancionar Projeto de lei contrário à LOM e omitir-se em adotar as medidas judiciais cabíveis, o Prefeito contribuiu diretamente para a irregularidade.

Assim, a conduta do Sr. Lastênio Luiz Cardoso na condição de Prefeito e ordenador de despesa ocasionou o pagamento irregular de indevidos subsídios fixados em lei contrária à LOM, motivo pelo qual deve ser mantida a irregularidade, bem como sua responsabilidade, inclusive no que tange ao ressarcimento no valor de R\$ 64.382,40 (sessenta e quatro mil trezentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos).

3.1.2 INSTRUÇÃO RECURSAL

Analisando-se os argumentos recursais trazidos pelo Douto MPC, percebe-se que os fundamentos fáticos e jurídicos apresentados são capazes sim, de promover a REFORMA do Acórdão 01803/2019-1, passando a constar como irregular o ato de gestão praticado pelo Sr. Lastênio Luiz Cardoso.

Ora, nos termos do art. 29 da Constituição Federal, o Município deve ser regido por meio de Lei Orgânica, respeitando-se os princípios estabelecidos na Carta Magna e na respectiva Constituição Estadual.

Ademais, de acordo com o art. 29, V e VI, da CF/88, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, e o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura

para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição e os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada por força do art. 163, I, da Constituição Federal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (art. 1º, §1º).

Regis Fernandes de Oliveira², ao dissertar acerca dos objetivos da LRF, vaticina:

O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato, ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.

Em capítulo específico acerca da geração de despesa pública, dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.399.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Dessa maneira, as despesas de caráter continuado majoradas sem a observância dos requisitos supracitados podem ser consideradas como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, conforme art. 15 da LC n. 101/00.

Na espécie, a Lei Municipal nº 2.748/2008, tramitou à revelia das exigências contidas na LRF para o aumento do impacto orçamentário-financeiro. Também não consta dos autos a comprovação de que aumento dos subsídios não afetaria as metas de resultados fiscais ou a demonstração de medidas de compensação.

O arcabouço normativo da Lei de Responsabilidade Fiscal, está, portanto, em consonância com os arts. 29, V e VI, da Constituição Federal e é, igualmente aplicável para o aumento de subsídios dos agentes políticos municipais, consoante já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça:

[...] tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida. (Recurso Especial n. 1.170.241/MS)

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará no julgamento do Agravo de Instrumento AI 06213099320178060000:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. FINANCEIRO. LEIS Nº 905/16 E 906/16 DO MUNICÍPIO DE SANTA QUITÉRIA - CE. ACRÉSCIMO DA REMUNERAÇÃO DOS MEMBROS DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. PERÍODO DEFESO. 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DA LEGISLATURA. ART. 21 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101 /2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL . PRESENÇA DO FUMUS

BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. DECISÃO DO JUÍZO A QUO MANTIDA.

1. Trata-se de Agravo de Instrumento em face de decisão prolatada nos autos de Ação Civil Pública, cujo objeto é o aumento dos subsídios dos vereadores, do Prefeito e dos Secretários do Município de Santa Quitéria-CE, operado pelas leis municipais nº 905/16 e nº 906/16. 2. A decisão vergastada concedeu a tutela de urgência inaudita altera pars, no sentido de determinar a suspensão do pagamento do referido acréscimo remuneratório, sob pena de responsabilidade pessoal do agente pagador, sujeitando-o à multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). 3. O perigo da demora resta evidente, uma vez que o decurso do tempo causará danos irreversíveis ao patrimônio público, mormente considerando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual descabe a devolução de valores de natureza alimentícia recebidos de boa-fé pelo servidor público em decorrência de interpretação errônea da lei pela Administração Pública. 4. Quanto à probabilidade do direito, verifica-se que as leis municipais nº 905/16 e nº 906/16, promulgadas em 06/07/2016, aumentaram a despesa para a legislatura seguinte, violando o art. 21, parágrafo único, da LRF, segundo o qual os projetos de lei que tratam de aumento de despesa da legislatura **seguinte devem ser apresentados antes dos 180 dias anteriores ao término dos mandatos dos membros do Executivo e do Legislativo**. 5. Apesar do dispositivo legal supracitado, o recorrente pugna pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade à espécie, com o intuito de mitigar o prazo previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, a legislação de regência da matéria é peremptória ao afirmar a nulidade do ato praticado dentro do período defeso. Além disso, os princípios referidos configuram garantias do cidadão contra o exercício do poder pelo Estado e não um instrumento para o próprio Poder Público desvencilhar-se das restrições impostas pela lei. 6. Desta feita, uma vez preenchidos os pressupostos autorizadores da concessão de tutela de urgência, andou bem o Juízo de primeira instância ao conceder o pleito antecipatório. 7. Agravo de Instrumento conhecido e desprovido. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do Agravo de Instrumento, para negar-lhe provimento. Fortaleza, data e hora indicadas no sistema. Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR FRANCISCO DE ASSIS FILGUEIRA MENDES Relator

Além disso, restou evidente neste processo que a Lei nº. 2.487/2008, “registrada e publicada” em 19 de dezembro de 2008, desrespeitou, assim o art. 19, §2º, inciso I, da LOM, vigente à época, que estabelecia o prazo

máximo de 30 (trinta) dias anteriores ao pleito para fixação dos subsídios dos agentes políticos do município, in verbis:

Art. 19. omissis

[...]

§2º. omissis

I - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara, dos Vereadores, dos Secretários Municipais, Diretores de Autarquias e entidades da administração municipal direta e indireta, serão Fixados pela Câmara Municipal em parcela única mensal, no último ano da legislatura, até 30 (trinta) dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, devendo atender as disposições dos artigos, 29-V, VI e VII, 29-A, 37, XI e 39, §4º, da Constituição Federal.

Ressalta-se que as eleições municipais ocorreram no dia 05 de outubro de 2008. Portanto, considerando o dispositivo supracitado, a fixação dos subsídios deveria ocorrer no máximo até 05 de setembro de 2008.

No entanto, como visto, a **fixação ocorreu em 19 de dezembro de 2008**, ocasião de registro e publicação da Lei Municipal nº 2.478/2008. Fácil, portanto, constatar a inobservância ao prazo de 30 dias anteriores ao pleito municipal, em afronta ao determinado pela LOM.

[...]"

2.3 Prescrição da Pretensão Ressarcitória

A **Instrução Técnica de Recursos 00018/2021-4** assim se manifesta:

“ [...]

- **DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA**

Como visto na primeira parte desta instrução meritória, inicialmente assiste razão ao MPC em suas considerações, entretanto a irregularidade aqui analisada ocorreu em 19 de dezembro de 2008. Deve-se, portanto, traçar algumas considerações sobre a possível ocorrência, no presente caso, a prescrição da pretensão ressarcitória por parte de nossa Corte de Contas.

Vale mencionar que o Acórdão vergastado observou os ditames do regramento próprio deste Tribunal que acentua, no §5º, do artigo 71, da LC 621/2012, que “a prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas”.

A possibilidade de demarcação de um lapso temporal para o exercício da pretensão de ressarcimento por danos ao erário foi objeto de recentes pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal que, no Tema 666, asseverou: *“é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”*.

Já no Tema 897, restou assentado: *“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 8429/92*.

Esse último enunciado, contudo, por envolver improbidade administrativa tipificada na Lei 8429/92, cujas ações não se encontram dentro do rol de competência dos Tribunais de Contas, não se aplicou de imediato aos processos conduzidos por essas Cortes, mantendo-se inalterado o entendimento até então manifestado em suas decisões de imprescritibilidade das irregularidades que demandassem recomposição.

A matéria, entretanto, encontrou terreno próprio às Cortes de Contas no RE 636.886, no qual o STF se debruçou sobre as execuções decorrentes de acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União, em face das disposições constantes do artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

Antevendo a possibilidade de que a decisão do referido recurso viesse a impactar nos processos em andamento neste Tribunal, o Colegiado, em diversas oportunidades, determinou o sobrestamento de feitos que envolvessem devolução de valores aos cofres públicos até o deslinde da questão pela Corte Suprema, consoante demonstramos nos excertos abaixo:

Decisão 03149/2019-6 – 1ª Câmara (TC 05758/2012-3)

FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA – POSSIBILIDADE DE DECISÃO NO SENTIDO DE CONDENAR A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, MESMO PRESCRITA A PRETENSÃO PUNITIVA – SOBRESTAMENTO DO FEITO POR 90 (NOVENTA) DIAS, OU ENTÃO ATÉ DECISÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 636.886 PELO STF, EM QUE JÁ FOI RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA DE REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 899 – DAR CIÊNCIA.

Decisão 03336/2019-4 - 1ª Câmara (TC 06073/2012-1)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE REPRESENTAÇÃO – EXERCÍCIOS DE 2007/2009 – POSSIBILIDADE DE DECISÃO NO SENTIDO DE CONDENAR A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, MESMO PRESCRITA A PRETENSÃO PUNITIVA - SOBRESTAMENTO DO FEITO POR 90 (NOVENTA) DIAS, OU ENTÃO ATÉ DECISÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 636.886 PELO STF, EM QUE JÁ FOI RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE

**CONTROVÉRSIA DE REPERCUSSÃO GERAL - TEMA 899 -
DAR CIÊNCIA.**

Tal julgamento veio a ocorrer em 20/04/2020, com a publicação do acórdão no DJe-157, em 24/06/2020, quando restou decidido que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

Da análise dos argumentos expendidos no RE 636.886, é fácil perceber que a decisão abarca momento posterior à atuação das Cortes de Contas, assinando o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, extraído do artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c artigo 40 da Lei 6830/80, para a execução judicial do título executivo representado em acórdão de Tribunal de Contas que determine a devolução de valores aos cofres públicos. Dessa forma, o conteúdo decisório não estaria voltado para o ressarcimento apurado no desempenho da atividade de controle dos Tribunais de Contas, e sim, para a cobrança decorrente dessa apuração, confirmada na decisão colegiada.

Nesse mesmo sentido pronunciou-se o TCU, no Acórdão 6589/2020 – 2ª Câmara, ao que parece, ainda numa primeira análise sobre a questão, estatuidando que:

55. Em relação à prescrição das ações de ressarcimento de débitos advindos de danos ao erário causados por agentes públicos, invocada pelos responsáveis, é bom ressaltar que as decisões adotadas pelo STF no RE 669.069 e no RE 852.475 não definiram qual seria o prazo prescricional que vale para o TCU. Tampouco na recente decisão adotada no RE 636.886, esse prazo restou estabelecido, tendo o STF deixado assente que a estipulação de prazos de prescrição deve ser feita por leis infraconstitucionais.

56. Cabe destacar que o entendimento do TCU se mostrava pacífico sobre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme o art. 37, §5º, da CF/88, o qual foi sumulado nos seguintes TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 030.807/2015-8 44 termos (Súmula 282): “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

57. No RE 636.886, julgado pelo Plenário em recente Sessão Virtual de 10/04/2020, a Suprema Corte expressou entendimento, com repercussão geral, segundo o qual: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Consta da ementa desse julgado que “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).” Vê-se que como, no caso concreto, tratou-se de execução judicial de título executivo formado a partir de

decisão do TCU, o STF adotou o rito previsto na Lei de Execução Fiscal.

58. Claramente, o Recurso Extraordinário sob enfoque tratou de prescrição que ocorreu na fase de execução judicial do acórdão condenatório desta Corte de Contas, e não da prescrição da pretensão de ressarcimento associada a processo de controle externo. Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em Acórdão que analisa recursos de reconsideração.

59. É bom frisar ainda que, nos termos da tese firmada pelo STF no RE 636.886, só após o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU é que terá início a contagem do prazo prescricional para a execução judicial desse título pela Advocacia Geral da União (AGU). Demais disso, temos que levar em consideração que como a referida tese ainda não transitou em julgado, poderá sofrer alterações ou modulação de seus efeitos, caso haja interposição de embargos de declaratórios junto ao STF.

60. Destarte, sem a pretensão de fixar uma tese a ser defendida por esta Corte de Contas, caso venha a rever o seu entendimento jurisprudencial sobre do tema, afastado a preliminar de prescrição da pretensão ressarcitória perante esta Corte de Contas, uma vez que a tese que ora prevalece é a de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Nesse cenário, não é cabível recorrer a argumentos de prescrição do débito.

Importa destacar, todavia, que não há um consenso sobre a matéria, tendo o Ministério Público Federal, no Parecer 62/2020 – JEMT/PGR, lavrado nos autos do MS 36.668 – DF, em curso no STF, defendido, há poucos dias, o prazo prescricional quinquenal para a Tomada de Conta Especial (considerada uma fase administrativa antecedente da fase judicial que comportaria a execução do título representado no acórdão do TCU), amparado na Lei 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, sob os seguintes argumentos, retirados, em sua maior parte, da decisão proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski nos mesmos autos:

**AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA.
LIMINAR QUE SUSPENDEU A EFICÁCIA DE ACÓRDÃO DO
TCU QUE DETERMINOU O RESSARCIMENTO DE DÉBITO.
JULGAMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 636886,**

COM A DEFINIÇÃO DA SEGUINTE TESE PARA O TEMA 899: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. OS JULGAMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU TÊM NATUREZA JURÍDICA ADMINISTRATIVA. PORÉM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL LHES CONFERE A EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO (ART. 71, § 3º). FASE JUDICIAL. DEPOIS DE CONSTITUÍDO O TÍTULO EXECUTIVO (ACÓRDÃO DO TCU) COM A INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO, APLICA-SE O PRAZO PRESCRICIONAL DE 5 ANOS, PREVISTO NO ART. 174 DO CTN, PARA O INÍCIO DA EXECUÇÃO FISCAL. MATÉRIA REGULADA PELO CTN E PELA LEI DE EXECUÇÃO FISCAL. FASE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DE 5 ANOS, BEM COMO DAS CAUSAS INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO, PREVISTOS NA LEI 9.873/99, PARA A FORMAÇÃO DO ACÓRDÃO DO TCU. INTELIGÊNCIA. PRECEDENTE. PARECER PARA QUE SEJA CONFIRMADA A LIMINAR E CONCEDIDA A SEGURANÇA, DECLARANDO-SE PREJUDICADO O AGRAVO INTERNO.

Trata-se de agravo interno interposto pela União em face de decisão do Ministro Ricardo Lewandowski (fls. 881/893), que deferiu parcialmente o pedido de liminar na presente ação de mandado de segurança, impetrada pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Panificação, Confeitaria e Afins de São Paulo, para suspender os efeitos do Acórdão 3.506/2016-TCU/1ª Câmara, proferido nos autos da TC 031.809/2014-6, por meio do qual o Sindicato impetrante foi condenado a ressarcir valores repassados pela União ao Convênio SERT/SINE 145/99, celebrado com a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, do Estado de São Paulo, conforme os fundamentos seguintes:

O impetrante narra que:

“[...] foi instaurado processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/1999 (doc. 02).

A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 145/99 cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Panificação, Confeitaria e Afins/SP, com repasse de recursos federais da ordem de R\$ 93.850,00 e que previa a disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 480 treinandos nas áreas de panificação, confeitaria básica, especialização em massas (folhadas e semi-folhadas) e introdução à microinformática básica.

Após o processamento da TCE em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que propôs, em face de decurso de longo tempo, o arquivamento dos autos, providência que foi ratificada pelo Ministério Público junto ao TCU.

No entanto, o relator do procedimento, o Ministro Benjamin Zymler, determinou o prosseguimento da demanda, com a citação dos responsáveis. Dessa forma, a unidade técnica promoveu a citação solidária dos responsáveis, pelo montante do valor não aplicado e em face das seguintes irregularidades:

[...]

Mesmo após manifestação das partes, a unidade técnica de origem propôs, ao final, que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares com a respectiva imputação do débito solidário.

O MP/TCU emitiu parecer divergente ratificando seu posicionamento anterior pelo entendimento de que houve cerceamento à defesa dos responsáveis.

Em 31/5/2016, acolhendo a proposta da unidade técnica de origem, foi prolatado o Acórdão 3.506/2016-TCU-Primeira Câmara, para confirmar a imputação da penalidade aos responsáveis” (págs. 3-5 da inicial).

Aduz que “[...] as supostas irregularidades suscitadas para justificar a pretensão punitiva inculpada no procedimento administrativo remontam eventos observados nos anos de 1999 e 2000” (pág. 5 da inicial).

Prossegue argumentando que “na tramitação do expediente houve a expressa manifestação da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) e do Ministério Público no sentido de reconhecer a necessidade de arquivamento dos autos, em face de decurso de longo tempo” (pág. 7 da inicial).

Outrossim, assevera que “[...] somente foi chamado a se manifestar quanto à análise preliminar em abril de 2014, portanto QUINZE ANOS após a ocorrência dos fatos suscitados” (pág. 8 da inicial).

Sustenta, em síntese, que o ato combatido viola direito líquido certo, uma vez que, quando da instauração da tomada de contas especial pelo TCU, já teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória.

Além do mais, aponta a ocorrência de violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório ante a não aplicação ao julgamento das contas das disposições constantes das Instruções Normativas 56/2007 e 71/2012, ambas do TCU, uma vez que “[...] foi superado o prazo de 10 anos tido como limite

razoável para a continuidade de investigação do Sindicato impetrante nos autos [...]” (pág. 17 da inicial).

Destaca, ainda, que é necessária a aplicação da Lei 9.873/1999, a qual estabelece prazo para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal.

Ao final, requer o deferimento de medida liminar para determinar a imediata suspensão da exigibilidade da condenação imposta pelo TCU.

No mérito, pede a anulação da “[...] condenação imposta pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 3.506/2016-TCU-Primeira Câmara, complementado pelo Acórdão nº 8503/2019, ambos da TC 031.809/2014-6, culminando no adequado arquivamento desse processo sem qualquer sanção” (pág. 28 da inicial).

Foram juntas as informações, conforme documentos eletrônicos 27 32.

Posteriormente, o sindicato impetrante apresentou nova petição, reiterando a urgência para o deferimento da medida liminar (documento eletrônica 36).

É o relatório suficiente. Decido a cautelar.

[...] Na espécie, o TCU proferiu o Acórdão 3.506/2016-TCU/1ª Câmara – complementado por outros acórdãos proferidos em julgamentos de embargos de declaração, nos autos da TC 031.809/2014-6, o qual julgou irregulares a contas prestadas pelo sindicato, condenando-o ao pagamento de débito e de multa, por não ter comprovado a correta aplicação dos recursos federais recebidos para a execução do Convênio Sert/Sine 145/99, celebrado com a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho no Estado de São Paulo (Sert/SP).

Com efeito, o Tribunal de Contas da União apresentou informações nas quais consta a seguinte ementa:

“Mandado de Segurança, com pedido de concessão de liminar, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Panificação, Confeitaria e Afins de São Paulo para anular o Acórdão 3.506/2016, mantido pelos Acórdãos 5.904/2016 (Embargos de Declaração), 15.655/2018 (Recurso de Reconsideração) e 8.503/2019 (Embargos de Declaração), todos da 1ª Câmara do TCU, que julgou irregulares suas contas e o condenou em débito, solidariamente com outros responsáveis, em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 145/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho no Estado de São Paulo (Sert/SP) e o impetrante.

1. Ausência de direito subjetivo do responsável a não ter a TCE instaurada. Ademais, o prazo fixado na IN TCU 71/2012 é impróprio; não veda a instauração da TCE (apenas a dispensa) e tampouco acarreta nulidade das providências adotadas para ressarcimento ao erário. No caso concreto, nem mesmo foi superado o prazo decenal.
2. Eventual prejuízo à defesa em razão do transcurso do tempo não é automático; é analisado caso a caso pelo TCU e não se configurou no presente caso.
3. Não há prescrição ou decadência para instauração de tomada de contas especial. O que prescreve são as pretensões veiculadas em tal processo, e o que decai é apenas o direito potestativo de eventualmente determinar a anulação de um ato administrativo. A título de argumentação, mesmo que se aventasse a prescrição das pretensões veiculadas em uma TCE, o julgamento das contas é poder-dever do TCU, decorrente do princípio republicano, voltado a que o cidadão tenha satisfeito seu direito de saber como os recursos públicos foram geridos.
4. A pretensão de ressarcimento ao erário é imprescritível, nos termos do art. 37, §5º, da CF/1988, e envolve todas as medidas – administrativas e judiciais – voltadas à recomposição do dano perpetrado aos cofres públicos. Precedentes do STJ e do STF. Por essa razão, não há falar em prescrição para instauração da tomada de contas especial.
5. A decisão proferida pelo STF no RE 669.069 assentou a prescritibilidade das ações de reparação de danos à fazenda pública decorrentes apenas de ilícitos civis, tendo sido expressamente aclarado em sede de embargos de declaração, pelo Plenário da Suprema Corte, que o conceito de ilícito civil não abarca infrações ao direito público, como ocorre na espécie, sujeitas à regra constitucional da imprescritibilidade.
6. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do indício do bom direito e do perigo na demora.
7. Parecer pelo indeferimento da medida liminar requerida e, no mérito, pela denegação da segurança pretendida. ” (págs. 1- 2 do documento eletrônico 28).

Como se vê, o fundamento utilizado pelo TCU, para não reconhecer a ocorrência de prescrição, encontra guarida no entendimento firmado pelo Plenário desta Suprema Corte no julgamento do RE 669.069-RGED/MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki [...]

Com base no acórdão supratranscrito, a Corte de Contas sustenta que a tese firmada no julgamento do Tema 666, a saber, de que “é prescritível a ação de reparação de danos à

Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, não se aplicaria às infrações ao direito público, estas sujeitas à regra constitucional da imprescritibilidade, nos termos do art. 37, § 5º, da CF.

Ocorre que esta Suprema Corte reconheceu repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento à Fazenda Pública: (i) Tema 897 - “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (ii) Tema 899 – “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

In casu, não está a perseguir-se na via judicial o ressarcimento de valores ao erário, que, inclusive, já foi objeto de exame no julgamento do precitado RE 669.069-RG/MG (Tema 666).

Isso porque, conforme relatado, está-se diante de controle externo exercido pelo TCU com vistas à aplicação das sanções previstas em lei e ao ressarcimento de valores, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, de modo que a hipótese dos autos aproxima-se mais do Tema 899 de Repercussão Geral (RE 636.886-RG/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes), o qual, até esse momento, não foi objeto de deliberação pelo Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, ao analisar o RE 852.475-RG/SP, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin (Tema 897), o Plenário do STF deliberou o seguinte:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela

imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento” (grifei).

[...] Pois bem. Em que pese o entendimento pessoal por mim externado naquela oportunidade, ao analisar o sentido e o alcance do art. 37, § 5º, da CF, o Colegiado reconheceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, justamente porque “a Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis”.

Ora, na prática, o que esta Suprema Corte fez foi tratar excepcionalmente apenas os ressarcimentos judiciais de valores ao erário, reafirmando, assim a prescritibilidade dos ilícitos na esfera cível ou penal, nos termos do art. 35, § 5º, da CF e em conformidade com o acórdão exarado no RE 669.069-RG-MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki (Tema 666).

Assim, ao menos num juízo preliminar, parece que, a despeito de ainda pender de análise o Tema 899 de Repercussão Geral (RE 636.886RG/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes), seria possível concluir, com base nas decisões anteriormente mencionadas, que, excetuado o ressarcimento de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade das sanções administrativas pelo TCU sofreriam os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.

Sobre o prazo prescricional aplicável, deve ser mencionado que a Primeira Turma desta Suprema Corte entendeu que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

Nessa direção, transcrevo o art. 1º da Lei 9.873/1999, o qual estabelece que “prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

Assim, faz-se necessário levar em consideração que os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontam aos anos de 1999 e 2000. Ocorre que o impetrante só teria sido cientificado em abril de 2014, por meio do relatório elaborado pela comissão de tomada de contas especial (documentos eletrônicos 8 e 13).

Nestes termos, se for aplicada a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante teria prescrito 5 anos após o término da execução do convênio Sert/Sine 145/1999.

Isso posto, defiro parcialmente o pedido de liminar para suspender os efeitos do Acórdão 3.506/2016-TCU/1ª Câmara, bem como do Acórdãos 8.05/2019-TCU/1ª Câmara, o qual complementa aquele, ambos proferidos nos autos da TC 031.809/2014-6.

Consta que o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Panificação, Confeitaria e Afins do Estado de São Paulo foi beneficiário do Convênio SERT/SINE 145/99, assinado em 23.11.1999, com a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (SERT/SP), com repasses de recursos federais no valor nominal de R\$ 93.850,00. A avença tinha por objeto a disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 480 treinandos nas áreas de panificação, confeitaria básica, especialização em massas (folhadas e semi-folhadas) e introdução à microinformática básica (fls. 282/289).

Anote-se que o mencionado Convênio SERT/SINE 145/99 faz parte de um convênio mais amplo, celebrado entre a União (Ministério do Trabalho) e o Estado de São Paulo (Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho – SERT/SP), objetivando a execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – CONVÊNIO TEM/SEFOR/CODEFAT Nº 004-SERT/SP, datado de 04.05.1999, com valor nominal total de R\$ 444.010.586,83 (fls. 110/120).

A primeira Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio SERT/SINE 145/99 datou de 11.03.2014 e foi levada a efeito pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e resultou na Nota Técnica 04/2014/GETCE/SPPE, que concluiu pela não comprovação das ações esperadas do Convênio e consequentes danos ao erário na ordem de R\$ 93.850,00, imputados solidariamente a diversos gestores públicos, ao Sindicato impetrante e seu então Presidente (fl. 468/472).

O Sindicato impetrante foi intimado para apresentar defesa em 13.03.2014 (fl. 497), articulada às fls. 508/514.

Rejeitados os argumentos da defesa, o Sindicato impetrante foi intimado da conclusão da TCE, com prazo para o recolhimento do débito solidariamente imputado, no valor atualizado até 28.04.2014, de R\$ 574.165,65 (fls. 550 e 565).

A Controladoria-Geral da União, por meio do relatório de fls. 578/585, confirmou a imputação do débito solidário ao Sindicato impetrante.

Por fim, o Ministro de Estado do Trabalho encaminhou os autos da Tomada de Contas Especial - TCE para julgamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU (fl. 590).

A Unidade Técnica de Auditoria do TCU no Estado de São Paulo, considerando o tempo transcorrido de aproximadamente 14 anos, desde a assinatura do Convênio SERT/SINE 145/99 (23.11.1999), até a autuação da TCE e intimação dos responsáveis para apresentarem defesa (13.03.2014), em vista de precedentes da Corte de Contas, propôs como encaminhamento o arquivamento do processo (fls. 597/602).

O Ministério Público junto ao TCU, na linha da Unidade Técnica, também se manifestou pelo arquivamento do processo (fl. 605).

Porém, o Ministro relator no TCU decidiu que tendo sido o Sindicato impetrante chamado em 2005 para apresentar documentos requeridos pelo Ministério do Trabalho, tal fato marcou a primeira notificação dos responsáveis e por isso não haveria que se falar no transcurso de prazo superior a 10 anos, desde a celebração do Convênio, previsto no art. 6º, II, da Instrução Normativa – TCU 71/2012, impeditivo da instauração da TCE. Por esse motivo, determinou a continuidade da TCE com a citação dos devedores solidários, entre eles o Sindicato impetrante, para a quitação do montante apurado no valor R\$ 257.803,37 (desconsiderada a multa), em 02.07.2015 (fls. 606/607 e 622).

O Sindicato impetrante apresentou defesa na qual alegou a ocorrência da prescrição quinquenal (fls. 654/671).

Por meio do acórdão 3.506/2016, a 1ª Câmara do TCU desacolheu a defesa e julgou irregulares as contas do Sindicato impetrante e do seu co-devedor solidário e os condenou a pagarem o valor atualizado até 31.03.2016 de R\$ 677.214,80 (valor composto com multa) (fls. 693/709).

Com efeito, indeferiu o pedido quanto à prescrição, amparado no art. 37, § 5º da CF e na Súmula TCU 282: as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

Irresignado, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Panificação, Confeitaria e Afins de São Paulo impetrou o presente mandado de segurança.

As informações foram prestadas pelo órgão impetrado às fls. 809/870.

Conforme a decisão acima transcrita, foi deferido o pedido de liminar no mandamus para suspender a eficácia do acórdão 3.506/2016/1ª Câmara-TCU.

Contra essa decisão, a União interpôs agravo interno em cujas razões alega que o prazo prescricional aplicável ao caso é o previsto no Código Civil revogado, por força do art. 2.028 do novo Código Civil. Com efeito, na espécie, o prazo de prescrição seria de 20 anos. E uma vez que desde a assinatura do Convênio, em 23.11.1999, até a notificação do Sindicato impetrante, em 13.03.2014, passaram-se não mais que 14 anos, ocorreu a interrupção da prescrição, com o reinício da contagem do prazo, que não se consumou (fls. 897/904).

Contrarrazões ao agravo interno às fls. 906/909.

II

O mandado de segurança é cabível uma vez que foi impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União, com previsão no art. 102, I, “d”, da Constituição Federal.

Não se operou a decadência para a impetração uma vez que a última decisão do Tribunal de Contas da União – TCU – acórdão 8.503/2019, na Tomada de Contas Especial-TCE, que rejeitou embargos de declaração opostos pelo Sindicato impetrante, data de 27.08.2019 (fls. 827/837) e o mandado de segurança foi impetrado em 25.10.2019 (fl. 871).

É relevante destacar que posteriormente à concessão da liminar ora atacada por agravo interno, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão ainda pendente de publicação, por unanimidade, decidiu a repercussão geral no RE 636886 e definiu a seguinte tese para o Tema 899:

“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

No informativo do STF “Repercussão Geral em Pauta” nº 117, foi disponibilizado o inteiro teor do voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes, do qual se extraem as seguintes passagens que permitem o bom entendimento das questões jurídicas alusivas à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, como tratadas no Tema 666 (ilícito civil), no Tema 897 (improbidade administrativa dolosa) e, no que interessa aos autos, no Tema 899 (decorrente de decisão de Tribunais de Contas):

[...]

A leitura desatenta do voto – do Ministro Alexandre de Moraes no Tema 899 - pode conduzir à equivocada conclusão de que o prazo prescricional para o TCU julgar uma Tomada de Contas Especial-TCE tem amparo no art. 174 do Código Tributário Nacional – CTN. É que o voto contém fundamentação na repercussão geral do RE 636886, cujo Tema 899 ficou assim

definido: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Ocorre que subjacente à tese, ou seja, na solução do caso concreto constante do RE 636886, a decisão do TCU que impôs o dever de ressarcimento ao erário já estava a embasar uma ação de execução fiscal, promovida pela Fazenda Pública da União.

Portanto, dessa perspectiva, a partir da premissa da prescritibilidade das decisões do TCU que imponham o dever de ressarcimento ao erário, o voto concluiu que estando a decisão da Corte de Contas já na fase de execução fiscal, a prescrição deveria observar a correspondente lei de regência, ou seja, a Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/80) e o Código Tributário Nacional-CTN.

Daí por que determinou a observância do prazo prescricional de 5 anos previsto no art. 174 do CTN, para ser proposta a execução fiscal da decisão do TCU, depois de constituído o respectivo crédito tributário, por meio da inscrição na Dívida Ativa.

Ainda no contexto dessa análise, o voto observou que a execução fiscal foi suspensa por não terem sido encontrados bens da executada para serem penhorados. E mais: verificou que a execução fiscal ficou suspensa por mais de cinco anos, razão pela qual declarou a prescrição intercorrente, na forma do art. 40, § 4º, da Lei 8.630/80 (Lei de Execução Fiscal).

Vale frisar que o art. 71, § 3º, da Constituição Federal estabelece que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Veja-se que a própria Constituição determina que depois de o valor do débito para ressarcimento, decidido pelo TCU, ser inscrito na Dívida Ativa da União, inaugura-se a fase judicial com a execução fiscal.

Isso vem reforçar a assertiva de que os julgamentos dos Tribunais de Contas e, no que interessa, do Tribunal de Contas da União - TCU, dentro do amplo leque de atribuições que lhe compete, não possui natureza jurídica judicial. Seus julgamentos são essencialmente de natureza jurídica administrativa, aos quais, entretanto, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) conferem especial relevância.

Sobre isso, oportunamente, pontua o voto no RE 638668:

Em que pese a importância das competências constitucionais das Cortes de Contas e a terminologia utilizada pelo Constituição Federal julgar, não se trata de atividade jurisdicional, onde tenham sido garantidos, efetivamente, a ampla defesa e o contraditório, pois o termo julgar é utilizado

no sentido de examinar e analisar as contas, como adverte JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO,

“não tem o sentido normalmente atribuído aos juízes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo é o de apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo” (Manual de Direito Administrativo, 23 ed. São Paulo: Lumen Juris, 2010, p. 1.094).

Na mesma linha, JOSÉ CRETELLA JUNIOR acrescenta que:

“as decisões do Tribunal de Contas não são decisões judiciárias, porque ele não julga. Não profere julgamento nem de natureza cível, nem de natureza penal. As decisões proferidas dizem respeito à regularidade intrínseca da conta, e não sobre a responsabilidade do exator ou pagador ou sobre a imputação dessa responsabilidade” (Manual de Direito Administrativo. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 49).

Compartilha desse entendimento JOSÉ AFONSO DA SILVA, para quem a expressão julgamento das contas (art. 71, II, da CF/88) não corresponde à função jurisdicional, pois [o TCU] não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 755). (grifei)

Então, se na fase judicial correspondente à execução fiscal do acórdão do TCU incide a prescrição prevista no CTN e na Lei de Execução Fiscal, na linha da tese definida pelo Tema 899/STF, na fase administrativa, qual seja, na que antecede a formação propriamente dita desse título com eficácia executiva - o acórdão do TCU -, igualmente, incide prazo de prescrição.

Significa dizer que se há um prazo prescricional na fase judicial para a execução do título – acórdão do TCU com eficácia executiva –, por conseguinte, há um prazo prescricional para a formação desse mesmo título – fase administrativa.

A solução jurídica acerca da prescrição aplicável na fase administrativa foi oferecida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (fls. 880/893) na decisão concessiva da liminar que suspendeu a eficácia do Acórdão 3.506/2016-TCU/1ª Câmara, ora atacada por meio do presente agravo interno.

Com efeito, considerando que na Lei Orgânica do TCU não há previsão de prazo prescricional para o julgamento pela Corte de procedimento de Tomada de Contas Especial-TCE, amparado em precedente do Supremo Tribunal Federal (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso), decidiu o Ministro Ricardo Lewandowski que se aplica para essa fase administrativa o prazo prescricional previsto na Lei 9.873/99.

Para melhor compreensão dessa questão jurídica, tome-se nota das seguintes passagens do voto do Min. Roberto Barroso, no referido MS 32.201/DF:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTAS APLICADAS PELO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXAME DE LEGALIDADE. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada.

VOTO

[...]

9. Pois bem. A meu ver, a prescrição da pretensão sancionatória do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999 – que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Essa conclusão está embasada em dois fundamentos.

10. Primeiro fundamento: a Lei nº 9.873/1999, se corretamente interpretada, é diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, não se fazendo necessária colmatação de suposta lacuna através de analogia.

11. Esse fundamento decorre do caráter geral da Lei nº 9.783/1999 em matéria de direito administrativo sancionador, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àqueles âmbitos em que existente uma regulamentação própria. Explico.

12. É verdade que, por um lado, o art. 1º da referida lei alude à ação punitiva “no exercício do poder de polícia” e, por outro lado, a atuação do TCU examinada nestes autos não se qualifica, em sua acepção clássica, como exercício do poder de polícia – o qual se caracteriza apenas pela restrição da liberdade e da propriedade dos particulares em prol do interesse público. De fato, na atividade de controle externo, o TCU fiscaliza a própria atuação estatal em relação a gestores de recursos públicos.

13. Não obstante, já há algum tempo a doutrina tem conferido tratamento específico ao poder sancionador das entidades públicas, diferenciando-o do poder de polícia. Distinguem-se, assim, as limitações impostas com base no poder administrativo de polícia – o qual possui caráter de proteção

preventiva de interesses públicos – das punições decorrentes do exercício de um autêntico poder administrativo sancionador, este sim de caráter repressivo. É dizer que o poder de polícia, nesse sentido estrito, não inclui a aplicação de sanções, atividade submetida, consoante compreensão mais recente, ao regramento jurídico próprio e específico do chamado direito administrativo sancionador.

14. Essa linha de pensamento se mostra apropriada na medida em que as sanções administrativas estão sujeitas, em suas linhas gerais, a um regime jurídico único, um verdadeiro estatuto constitucional do poder punitivo estatal, informado por princípios como os da legalidade (CF, art. 5º, II, e 37, caput); do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV); do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV); da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5º, caput, XXXIX e XL); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (CF, art. 5º, XLV); da individualização da sanção (CF, art. 5º, XLVI); da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1º e 5º, LIV)2.

15. Portanto, é mais correto dizer, a rigor, que a Lei nº 9.783/1999 regula a ação punitiva da Administração Pública no exercício do poder administrativo sancionador – e não no exercício do poder de polícia, o qual abarca medidas preventivas de proteção de interesses públicos, mas não a aplicação de sanções.

16. Também da interpretação sistemática dos dispositivos da Lei nº 9.783/1999 se extrai sua vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública.

17. O artigo 5º, por exemplo, prevê que “O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária”. Ora, nem infrações de natureza funcional nem procedimentos de natureza tributária possuem relação com o poder de polícia estatal, de sorte que, se a Lei nº 9.783/1999 se limitasse a regular a prescrição no âmbito do exercício do poder de polícia, esse dispositivo seria absolutamente inócuo.

18. O art. 1º-A, por sua parte, prevê prazo prescricional de cinco anos para a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito não tributário, decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. Essa previsão, como se vê, aplica-se a qualquer crédito não tributário decorrente de aplicação de multa, não apenas àqueles constituídos “no exercício do poder de polícia”.

19. Finalmente, uma interpretação histórica, segundo a vontade do legislador, confirma a concepção aqui proposta. Lê-se, a propósito, na exposição de motivos (EM 400/MF) da Medida Provisória nº 1708/1998) – que posteriormente, após reedições, viria a ser convertida na Lei nº 9.873/1999 – que a

regulamentação proposta “uniformiza a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal”.

20. A aplicação de multas pelo TCU se insere evidentemente no exercício da competência sancionadora da Administração Pública Federal – como, aliás, já expressamente afirmado pelo STF (RE 190985, Rel. Min. Néri da Silveira) –, de sorte que a prescrição da respectiva pretensão punitiva deve ser regida pela Lei nº 9.783/1999.

21. Portanto, não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta.

22. Segundo fundamento: ainda que não fosse diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, a Lei nº 9.873/1999 representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.

23. Sobre este ponto, friso, inicialmente, que, conforme já defendi em estudo acerca do tema, o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo.

24. Assim, à falta de norma regulamentadora, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo deve ser de cinco anos, como decorrência de um amplo conjunto de normas: Decreto nº 20.910/32, art. 1º; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 6.838/1980, art. 1º; Lei nº 8.112/1990 (“Regime jurídico dos servidores públicos civis federais”), art. 142, I; Lei nº 8.429/1992, art. 23; Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), art. 43; Lei nº 9.783/1999; Lei nº 12.529/2011 (“Lei antitruste”), art. 46; Lei nº 12.846/2013 (“Lei anticorrupção”), art. 25; entre outros.

25. A larga uniformidade encontrada nas referidas normas a respeito do prazo de cinco anos, entretanto, não se repete quanto a outros aspectos da regulação da prescrição.

26. Assim, por exemplo, quanto ao termo inicial, o prazo para a aplicação da sanção aos servidores públicos civis federais pela prática de infrações funcionais começa a correr “da data em que o fato se tornou conhecido” (Lei nº 8.112/1990, art. 142, p. ún.); para os advogados, o prazo para a aplicação de sanção disciplinar se conta “da data da constatação oficial do fato” (Lei nº 8.906/1994, art. 43); para os demais profissionais liberais, o prazo prescricional é contado “da data da verificação do fato respectivo” (Lei nº 6.838/1980, art. 1º). O mesmo se diga em

relação às causas interruptivas e suspensivas da prescrição, à previsão de prescrição intercorrente etc.

27. A solução que se afigura mais adequada, a meu ver, não é a criação de um regime híbrido para regular a prescrição da pretensão administrativa sancionadora exercida pelo TCU, mas a aplicação integral da regulação estabelecida pela Lei nº 9.783/1999.

28. Como exposto, essa lei regulamenta, de modo genérico, a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, “no exercício do poder de polícia”. A razão de ser da norma é impedir que as pessoas submetidas ao poder de polícia fiquem eternamente sujeitas à possibilidade de aplicação de sanções administrativas.

[...]

O voto deixa evidenciado que seja por aplicação direta ou por analogia, a Lei 9.873/99 estabelece prazos de prescrição que regulam a atividade sancionadora da Administração Pública Federal e, por isso, aplica-se ao Tribunal de Contas da União - TCU.

No caso examinado pelo voto, consta que o TCU aplicou multa a gestor público do INCRA por atraso na implantação de projeto destinado à reforma agrária.

Nada obstante, conforme se depreende do voto, no caso em análise, o dever de ressarcimento decorrente da rejeição das contas pelo TCU também se inclui nessa atividade sancionadora da Administração Pública.

Em reforço a essa assertiva, vale notar ser comum, juntamente com a imposição do dever de ressarcimento determinado pelo TCU, o débito vir acompanhado de multa por não recolhimento no prazo assinalado pela Corte. A natureza jurídica dessa multa (assessória) não é diversa do próprio dever de ressarcimento (principal).

Entretanto, nesse ponto é necessária uma ponderação. Desde que o STF, por meio do julgamento da repercussão geral no RE 636886 e definição do Tema 899, decidiu no caso concreto, considerando a eficácia de título executivo do acórdão do TCU, pela aplicação do art. 174 do CTN, deixou registrado que a fase judicial da execução fiscal do acórdão do TCU rege-se pelas normas de direito tributário, previstas no CTN e na Lei de Execução Fiscal.

Sendo assim, as normas da Lei 9.873/99 alusivas à execução fiscal não se aplicam às decisões do Tribunal de Contas da União - TCU, quais sejam, o art. 1º-A e art. 2º-A

Colocado nesses termos, a regra geral prevista no art. 1º da Lei 9.873/99 é que prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

E o art. 2º da Lei 9.873/99 dispõe sobre a interrupção da prescrição nas seguintes hipóteses: I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível; IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

A despeito do entendimento defendido pelo TCU, e igualmente nesta análise, de que o decisum não estabeleceu, de fato, o prazo prescricional quinquenal para a atuação dos Tribunais de Contas em processos de sua competência que tratem de ressarcimento ao erário, parece-nos inegável que os recentes pronunciamentos do STF, especialmente os firmados nos Temas 897 e 899, refletirão na compreensão do instituto da prescrição sobre a atividade fiscalizatória dos órgãos de controle.

Com efeito, não se pode perder de vista que a imprescritibilidade apregoada na legislação própria dessas Cortes também tem seu fundamento de validade no artigo 37, §5º, da Constituição Federal, cujo sentido e alcance foram delimitados por aqueles enunciados.

Assim, da leitura do Tema 897 chegamos à afirmação de que **TODAS** as ações de ressarcimento que não sejam fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei 8429/92 são **prescritíveis**.

Do mesmo modo, a partir dos fundamentos do Tema 899, podemos extrair que se há o reconhecimento da ocorrência de prescrição no que concerne à ação de ressarcimento apoiada em decisão prolatada por Tribunal de Contas, em atenção à estabilidade das relações e à segurança jurídica, passa a ser lógico também que, assentado nos mesmos princípios, seja estipulado um lapso temporal máximo para o desenvolvimento da atividade que conduz a tal decisão.

Contudo, não podemos inferir, simplesmente, a partir da argumentação consignada no julgamento do RE 636.886, que o STF fixou o prazo prescricional quinquenal para a atividade de controle dos Tribunais de Contas que redundem na necessidade de recomposição do patrimônio público – ainda que existam posicionamentos nesse sentido, conforme já demonstrado nesta peça.

Partindo dessa premissa, **afigura-se essencial a manifestação deste Tribunal sobre a repercussão do julgamento do RE 636.886 nos feitos de sua competência que envolvam o exercício da pretensão ressarcitória**, tendo em vista que a LC 621/2012, que regula a sua atuação, somente prevê o lapso prescricional de 05 (cinco) anos para o exercício da pretensão punitiva, conforme entendimento já pacificado pelo Colegiado.

Desta feita, embora o STF já tenha apreciado o mérito do RE 636.886, cujo acórdão foi publicado em 24/06/2020, o prosseguimento das instruções processuais paralisadas no aguardo do desfecho dado pela Corte Suprema permanece na dependência do posicionamento deste Tribunal sobre os efeitos que o Tema 899 produzirá no desenvolvimento das funções que lhe são próprias, incluindo a necessidade de eventuais alterações legislativas e regimentais.

Nesse sentido, não sendo possível, neste momento, apreciar a ocorrência ou não da prescrição da pretensão ressarcitória, **opina-se pelo sobrestamento deste Recurso de Reconsideração, tal qual já determinado em outros processos, até que esta Corte se manifeste sobre a repercussão do Tema 899 sobre os feitos de sua competência.**

4. CONCLUSÃO:

Após análise dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados neste Pedido de Reexame, opina-se pelo seu recebimento e conhecimento.

4.1. Quanto ao mérito, tendo em vista que não há até o presente momento a pacificação no que tange a ocorrência ou não da prescrição da pretensão ressarcitória nos processos perante nossa Corte de Contas, opina-se pelo sobrestamento deste Pedido de Reexame, tal qual já determinado em outros processos, até que esta Corte se manifeste sobre a repercussão do Tema 899, nos feitos de sua competência.

[...]"

Como se extrai dos autos, o Douto Procurador de Contas, manifestou-se da mesma forma que a equipe técnica pelo sobrestamento do feito até que esta Corte se manifeste sobre a repercussão do Tema 899, nos feitos de sua competência

Coaduno no entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, neste quesito, devendo o mérito das irregularidades ser apreciado por ocasião do julgamento do processo, conforme abaixo.

2.4. Prejudicial de mérito – prescrição ressarcitória – sobrestamento do feito até julgamento do RE 636.886 pelo STF (Tese 899), em observância aos

Princípios Constitucionais da Celeridade, Duração Razoável do Processo, Economicidade e Colegialidade

Apresento a seguir entendimento por mim exarado em diversos processos desta Corte, em que há ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, no sentido de não ser necessário o sobrestamento do feito até julgamento do RE 636.886 pelo STF (Tese 899).

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, no dia 18 de abril de 2020, fixou a tese para o Tema 899 nos seguintes termos: “*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”.

Verifica-se, pela leitura do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, acompanhado à unanimidade pelos demais eminentes Ministros, que a Corte Constitucional entendeu que os Tribunais de Contas julgam processos cujos resultados (leia-se acórdãos) constituem títulos executivos, nos termos do §3º, do art. 71, da Constituição Federal, porém, estes, não são suscetíveis de aparelhar pretensão imprescritível, circunstância que não se confunde com o lapso prescricional relativo à atuação da Corte de Contas.

Com efeito, os títulos executivos gerados pelos Tribunais de Contas e não adimplidos pelos responsáveis podem vir a ser objeto de demanda judicial com o objetivo de ressarcir o erário.

A discussão posta em julgamento no STF é a prescrição ou não dessa pretensão ressarcitória ao erário, fundada nos títulos executivos proferidos pelos Tribunais de Contas. Ou seja, perquiriu-se se o tempo decorrido entre a data de formação do título executivo e a data do eventual ajuizamento da demanda seria suscetível de prescrição.

Quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, em diversos trechos do voto, o eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes afirma e consolida o entendimento de que a discussão é sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, *verbis*:

Na presente hipótese é necessário, inicialmente, analisar o posicionamento dessa CORTE SUPREMA em relação a imprescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário (...) – fls. 01/02 do voto de relatoria.

De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; mas a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito; ... – fls. 08/09 do voto de relatoria.

(...)

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, (...) – fls. 09 do voto de relatoria.

(...)

(...) a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese da prática de atos ilícitos ou irregulares. – fls. 09 do voto.

Há que se fazer aqui a distinção entre a pretensão punitiva, que é a possibilidade de fazer valer o seu direito de punir em determinado espaço de tempo previsto pela Lei, esta sim sujeita a atuação dos Tribunais de Contas, e a pretensão ressarcitória, que é a capacidade de exercer a pretensão em juízo em determinado espaço de tempo após a formação do título executivo extrajudicial, previsto em Lei, cabível à Fazenda Pública, e que foi objeto da decisão exarada pelo excelso Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Tema 899.

Dessa forma, observo que o precedente vinculante formado no âmbito do STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 não diz respeito à atuação dos Tribunais de Contas, uma vez que estes não são os responsáveis por executar os créditos inscritos em dívida ativa decorrentes de suas decisões.

No caso, vejo que a preocupação com a prescritibilidade imposta pelo Tema 899 do STF concerne à Fazenda Pública Estadual no âmbito do exercício das pretensões em juízo, sendo esse prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do voto do Ministro Relator:

Desse modo, entendo que, no caso, não há que se falar em imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 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.

Esse também foi o posicionamento da área técnica desta Corte de Contas na **Instrução Técnica Conclusiva 1734/2020** (Processo 6622/2008) ao analisar a questão:

2.1.3.4 Análise Conclusiva

Preliminar sobre a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas:

De acordo com a Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno), a prescrição ocorre nos seguintes casos:

Art. 373. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal nos feitos a seu cargo.

[...]

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas para o exato cumprimento da lei.

De acordo com a recente decisão do STF, no RE 636886 (Tema 899), Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas:

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**". [g.n]

A decisão do STF se refere à pretensão de ressarcimento ao erário **fundada** em decisão de Tribunal de Contas, ou seja, a efetiva cobrança pelas procuradorias federal, estadual ou municipal. Não se refere ao trâmite do processo no âmbito do Tribunal de Contas.

Diante do exposto, não há que se falar em impedimento da atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário.

E em recente manifestação nos autos do Processo TC 5119/2006, tanto a área técnica por meio da **Manifestação Técnica 2039/2020**, quanto o Ministério Público de Contas por meio da **Manifestação do Ministério Público de Contas 2125/2020**, provocados a se manifestarem especificamente acerca da matéria, se posicionaram no mesmo sentido:

3. DO POSICIONAMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE 899 DA REPERCUSSÃO GERAL

Em que pese a questão preliminar suscitada, passemos à análise quanto à diligência determinada.

A aplicação de prazos extintivos em desfavor do Estado, no que diz respeito à pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário, é tema controverso que, há anos, vem suscitando acalorados debates na doutrina³ e na jurisprudência.

Durante muito tempo, predominou no Supremo Tribunal Federal (STF) o entendimento de que a pretensão do Estado buscar o ressarcimento de danos causados ao erário era imprescritível, amparado pela interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

A primeira sinalização mais evidente de mudança por parte da Suprema Corte surgiu ao receber o RE 669.069/MG, rediscutindo a

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *In* Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Segue o entendimento de que a pretensão de ressarcimento é imprescritível.

JUSTEN FILHO, Marçal. *In* Curso de direito administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Sustenta que a imprescritibilidade é incompatível com a Constituição Federal.

incidência da prescrição sobre as pretensões decorrentes de **ilícitos civis** no âmbito da ação patrimonial (**tema 666**).

Àquela sinalização se sucederam os recentes julgados, nos quais o STF reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, fixando as seguintes teses:

Tema 897 – “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”; e

Tema 899 – “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

Embora a hipótese circunscrita na tese fixada para o **tema 897**, quanto à aplicabilidade do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, tenha se restringido à prática de **ato doloso** tipificado na Lei 8.429/92, não é possível extrair daquela decisão uma definição clara acerca das pretensões da Suprema Corte quanto à atuação dos Tribunais de Contas no tocante à sua função reparadora.

Cabe destacar que a matéria versada no RE 852.475 SP, de onde se extraiu o tema 897, tratava, na origem, de ação civil pública decorrente de atos licitatórios na alienação de bens móveis abaixo do preço de mercado, **ajuizada após o decurso dos prazos prescricionais previstos no art. 23 da Lei 8.429/1992** (Lei de Improbidade Administrativa).

Feitas tais considerações, voltemos à análise da tese extraída do Tema 899, *verbis*:

Tema 899 – “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

O excerto do Acórdão prolatado no RE 636886⁴, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que deu azo à fixação da tese, se encontra a seguir reproduzido:

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 prescritebilidade 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.

⁴ Supremo Tribunal Federal. Ata nº 10, de 20/04/2020. DJE nº 104, divulgado em 28/04/2020.

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”.** (GNN)

Para que se possa dimensionar adequadamente os impactos da referida decisão nos processos de competência desta Corte, necessário perquirir em que medida, na fixação da tese e no acórdão do STF a origem do título (“*pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”) justificou a decisão pela prescrição da pretensão ressarcitória? A prescrição da pretensão ressarcitória influencia na prescrição da pretensão do reconhecimento do dano?

Na valiosa lição de Ismar Viana (2020)⁵, a razão de decidir foi pautada no fato de que a pretensão ressarcitória de título executivo constituído a partir da decisão de um Tribunal de Contas não gera, por si só, a imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao erário.

Ao decidir que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, o STF reafirmou entendimento já contido no Tema 897, de que somente serão imprescritíveis se configurada prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, não tendo tratado de eventual

⁵ VIANA, Ismar. Dano ao Erário: o STF, a prescrição e os Tribunais de Contas. Instituto Rui Barbosa. Brasília (DF). Maio/2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/dano-ao-erario-o-stf-a-prescricao-e-os-tribunais-de-contas>. Acessado em 23/6/2020.

prescritibilidade do dever de agir dos Tribunais de Contas, mormente quanto ao reconhecimento de dano ao erário e à constitucional função fiscalizadora.

Sob esse aspecto, cabe trazer à baila o seguinte trecho extraído do Voto Vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo⁶, que elucida com clareza a questão:

“[...] Verifica-se, pela leitura do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, acompanhado à unanimidade pelos demais eminentes Ministros, que a Corte Constitucional entendeu que os Tribunais de Contas julgam processos cujos resultados (leia-se acórdãos) constituem títulos executivos, nos termos do §3º, do art. 71, da Constituição Federal, porém, estes, não são suscetíveis de aparelhar pretensão imprescritível, circunstância que não se confunde com o lapso prescricional relativo à atuação da Corte de Contas.

Com efeito, os títulos executivos gerados pelos Tribunais de Contas e não adimplidos pelos responsáveis podem vir a ser objeto de demanda judicial com o objetivo de ressarcir o erário.

A discussão posta em julgamento no STF é a prescrição ou não dessa pretensão ressarcitória ao erário, fundada nos títulos executivos proferidos pelos Tribunais de Contas. Ou seja, perquiriu-se se o tempo decorrido entre a data de formação do título executivo e a data do eventual ajuizamento da demanda seria suscetível de prescrição.

Quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, em diversos trechos do voto, o eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes afirma e consolida o entendimento de que a discussão é sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, *verbis*:

Na presente hipótese é necessário, inicialmente, analisar o posicionamento dessa CORTE SUPREMA em relação a imprescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário (...) – fls. 01/02 do voto de relatoria.

(...)

De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; mas a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito; ... – fls. 08/09 do voto de relatoria.

(...)

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, (...) – fls. 09 do voto de relatoria.

(...)

⁶ Peça 45.

(...) a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese da prática de atos ilícitos ou irregulares. – fls. 09 do voto.

Há que se fazer aqui a distinção entre a pretensão punitiva, que é a possibilidade de fazer valer o seu direito de punir em determinado espaço de tempo previsto pela Lei, esta sim sujeita a atuação dos Tribunais de Contas, e a pretensão ressarcitória, que é a capacidade de exercer a pretensão em juízo em determinado espaço de tempo após a formação do título executivo extrajudicial, previsto em Lei, cabível à Fazenda Pública, e que foi objeto da decisão exarada pelo excelso Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Tema 899.

Dessa forma, observo que o precedente vinculante formado no âmbito do STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 não diz respeito à atuação dos Tribunais de Contas, uma vez que estes não são os responsáveis por executar os créditos inscritos em dívida ativa decorrentes de suas decisões.

No caso, vejo que a preocupação com a prescritibilidade imposta pelo Tema 899 do STF concerne à Fazenda Pública Estadual no âmbito do exercício das pretensões em juízo, sendo esse prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do voto do Ministro Relator:

Desse modo, entendo que, no caso, não há que se falar em imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 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.

Desta feita, no caso em análise, a tese fixada pelo Excelso STF no Tema 899, relativa exclusivamente a prescrição da pretensão ressarcitória aparelhada em títulos executivos extrajudiciais decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas, mostra-se manifestamente irrelevante para os fins almejados pelo Requerente, qual seja discutir eventual prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas fixada no Acórdão TC 750/2019.[...]"

O entendimento acima já vinha sendo perfilhado por decisões judiciais proferidas em execuções fundadas em títulos executivos extrajudiciais decorrentes de decisões de Tribunais de Contas, que tiveram seu trâmite sobrestado a partir do reconhecimento da repercussão geral no STF, nos termos do art. 1.035, § 5^o⁷, do Código de Processo Civil, senão vejamos:

⁷ CPC/2015:

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 5^o 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.

68309390 - TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ACÓRDÃOS PROFERIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA 899. RE 636.886. 1. Muito embora o Supremo Tribunal Federal tenha jurisprudência assente no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimentos de danos ao erário, **a referida matéria teve sua repercussão geral decretada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), com determinação de suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas EXCLUSIVAMENTE aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário BASEADO EM TÍTULO de Tribunal de Contas.** 2. Considerando tais circunstâncias, deve ser mantida a decisão monocrática ora agravada, com determinação de sobrestamento do feito principal na origem até a definição do Tema 899 pelo STF. (TRF 4ª R.; AG 5027206-22.2018.4.04.0000; Primeira Turma; Rel. Juiz Fed. Francisco Donizete Gomes; Julg. 24/07/2019; DEJF 26/07/2019) (GNN)

14580305 - PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. **EXECUÇÃO DE ACÓRDÃO DO TCU.** PRESCRITIBILIDADE. REPERCURSÃO GERAL RECONHECIDA NO RE 636.886. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO NACIONAL DOS PROCESSOS QUE VERSEM SOBRE A QUESTÃO. 1. Na origem, trata-se de execução de título extrajudicial, consubstanciado no acórdão do Tribunal de Contas da União. TCU que condenou administrativamente o Excipiente, ora agravante, pela prática de nepotismo cruzado e de ato lesivo aos cofres públicos, ao admitir a esposa de um Desembargador do TRT- ES como sua assistente no TRT-RJ, sem que a mesma exercesse as funções relativas ao cargo público no qual estava investida. A irregularidade, ainda segundo o TCU, se deu através de um esquema de troca de favores, tendo o Desembargador do TRT-ES, por sua vez, nomeado a nora do Excipiente para o exercício de cargo em comissão no quadro do Tribunal do Trabalho capixaba. Dessa forma, o Excipiente nomeou a esposa de um Desembargador do TRT-ES para o exercício de cargo em comissão no Tribunal capixaba, ao passo que este último magistrado nomeou a nora do Excipiente para o exercício de cargo em comissão no TRT-RJ. 2. Sem razão o recorrente, ao postular a suspensão da pretensão recursal e da ação originária, com fundamento no RE 852.475/SP, em que foi reconhecida a repercussão geral do debate relativo à "prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa" (DJe de 27/05/2016, Tema 897), hipótese que não se amolda ao presente caso. 3. Por outro lado, verifica-se que a suspensão da ação originária encontra respaldo no RE 636.886, em que foi reconhecida a repercussão geral do debate

relativo à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas (DJe de 15/06/2016, **Tema 899**), com determinação de "suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas" (DJE nº 211, divulgado em 03/10/2016), situação destes autos do agravo de instrumento. 4. Embargos de declaração conhecidos e parcialmente providos para, em razão do superveniente reconhecimento da repercussão geral no RE 636.886, dar parcial provimento ao agravo de instrumento, a fim de determinar o sobrestamento da execução com base no acórdão do TCU até decisão definitiva a ser proferida no referido recurso extraordinário. (TRF 2ª R.; AI 0006239-66.2016.4.02.0000; Sétima Turma Especializada; Rel. Des. Fed. José Antonio Neiva; Julg. 18/10/2017; DEJF 25/10/2017) (**GNN**)

87616806 - **AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO**. Tribunal de Contas do Estado que identifica irregularidades em licitação e contrato administrativo. **Prescritibilidade de ação ressarcitória ao erário público decorrente de decisão do Tribunal de Contas** que se encontra submetida a análise de Repercussão Geral do RE nº 636.886, no Tema 899, ainda não submetido a julgamento do seu mérito pelo Plenário do STF. Suspensão do feito determinada, nos termos do art. 1.035, par. 10, do CPC/15. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça e desta C. 9ª Câmara de Direito Público. Determinação de suspensão do feito. (TJSP; APL 0024579-44.2008.8.26.0224; Ac. 10790718; Guarulhos; Nona Câmara de Direito Público; Rel. Des. Rebouças de Carvalho; Julg. 14/09/2017; DJESP 26/09/2017; Pág. 2691) (**GNN**)

Por fim, apesar de o Tribunal de Contas da União ainda não ter reavaliado e fixado uma tese acerca do mote assentado no Tema 899 do Excelso STF, - eis que o TCU permanece com a tese de imprescritibilidade fixada na Súmula 282 -, o Acórdão 6589/2020 Segunda Câmara de relatoria do Conselheiro Raimundo Carreiro adiantou posicionamento no sentido de que a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU, cujo trecho do voto segue:

55. Em relação à prescrição das ações de ressarcimento de débitos advindos de danos ao erário causados por agentes públicos, invocada pelos responsáveis, é bom ressaltar que as decisões adotadas pelo STF no RE 669.069 e no RE 852.475 não definiram qual seria o prazo prescricional que vale para o TCU. Tampouco na recente decisão adotada no RE 636.886, esse prazo restou estabelecido, tendo o STF deixado assente que a estipulação de prazos de prescrição deve ser feita por leis infraconstitucionais.

56. Cabe destacar que o entendimento do TCU se mostrava pacífico sobre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme o art. 37, §5º, da CF/88, o qual foi sumulado nos seguintes termos

(Súmula 282) : "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

57. No RE 636.886, julgado pelo Plenário em recente Sessão Virtual de 10/04/2020, a Suprema Corte expressou entendimento, com repercussão geral, segundo o qual: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". Consta da ementa desse julgado que "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)." Vê-se que como, no caso concreto, tratou-se de execução judicial de título executivo formado a partir de decisão do TCU, o STF adotou o rito previsto na Lei de Execução Fiscal.

58. Claramente, o Recurso Extraordinário sob enfoque tratou de prescrição que ocorreu na fase de execução judicial do acórdão condenatório desta Corte de Contas, e não da prescrição da pretensão de ressarcimento associada a processo de controle externo. Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em Acórdão que analisa recursos de reconsideração.

59. É bom frisar ainda que, nos termos da tese firmada pelo STF no RE 636.886, só após o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU é que terá início a contagem do prazo prescricional para a execução judicial desse título pela Advocacia Geral da União (AGU). Demais disso, temos que levar em consideração que como a referida tese ainda não transitou em julgado, poderá sofrer alterações ou modulação de seus efeitos, caso haja interposição de embargos de declaratórios junto ao STF.

60. Destarte, sem a pretensão de fixar uma tese a ser defendida por esta Corte de Contas, caso venha a rever o seu entendimento jurisprudencial sobre do tema, afasto a preliminar de prescrição da pretensão ressarcitória perante esta Corte de Contas, uma vez que a tese que ora prevalece é a de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Nesse cenário, não é cabível recorrer a argumentos de prescrição do débito.

Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em acórdão.

Desta feita, a tese fixada pelo Excelso STF no Tema 899, relativa exclusivamente a prescrição da pretensão ressarcitória aparelhada em títulos executivos extrajudiciais decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas, mostra-se manifestamente irrelevante para os fins almejados, qual seja discutir eventual prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas.

Observo, conforme fundamentação acima apresentada, que o Colegiado desta Corte de Contas, por maioria, assume o posicionamento de sobrestar o julgamento dos processos cujo eventual objeto é o Tema 899 do STF.

Entretanto, reconheço minha posição minoritária quanto à presente matéria. Apesar da apresentação fundamentada do meu posicionamento em diversos processos, não logrei êxito em obter qualquer mudança de entendimento por parte dos demais Conselheiros.

Por esta razão, observo a necessidade de evitar, na condução do processo, desperdício de trabalho e tempo, causadores de entraves no curso processual, o que restaria em inobservância aos Princípios Constitucionais da Celeridade e Duração Razoável do Processo:

Constituição Federal

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”.

Tais princípios também se encontram disciplinados no Código de Processo Civil, que possui utilização subsidiária no âmbito desta Corte:

Código de Processo Civil

“Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. (...)

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. (...)

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.”

Assim, neste caso específico, a fim de assegurar resultado satisfatório com o mínimo de emprego possível de atividades processuais, e entendendo importante a atuação

uniforme desta Corte, visando a garantia da segurança jurídica, submeto minha posição individual divergente ao posicionamento do Colegiado.

Neste sentido, deixo de apreciar neste momento o mérito processual e, em observância aos Princípios da Celeridade, Duração Razoável do processo e Economia Processual, e ainda em homenagem ao Princípio da Colegialidade, filiando-me ao entendimento do Colegiado, voto pelo sobrestamento do feito até julgamento definitivo do RE 636.886 pelo STF (Repercussão Geral - Tema 899 STF).

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. DECISÃO TC-739/2021-5

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. CONHECER do Pedido de Reexame;

1.2. SOBRESTAR o julgamento dos presentes autos até decisão do Recurso Extraordinário RE 636.886 pelo Supremo Tribunal Federal (Repercussão Geral - Tema 899), pela fundamentação exposta, em observância aos Princípios da Celeridade, Duração Razoável do processo e Economia Processual, e ainda em homenagem ao Princípio da Colegialidade.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 08/04/2021 - 16ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador-Geral Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente