



## Acórdão 00328/2022-4 - Plenário

**Processos:** 01687/2016-2, 06035/2012-5, 03206/2012-9, 03082/2012-4

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMA - Prefeitura Municipal de Alegre

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Recorrente:** DJALMA DA SILVA SANTOS

**Procuradores:** JOAO FELIPE CALMON NOGUEIRA DA GAMA (OAB: 20565-ES), MARIA CHARPINEL SANTOS (OAB: 22151-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER – DAR PROVIMENTO – RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA - TEMA 899 DO STF - EXTINGUIR A PUNIBILIDADE – ESTENDER OS EFEITOS - DESCONVERTER A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), decidiu, por unanimidade, com repercussão geral, no sentido da prescribibilidade da ação de ressarcimento ao erário baseada em decisão de Tribunal de Contas.

2. Os casos de imprescritibilidade devem ter previsão e guarida constitucional; no caso da atual Constituição Federal, e segundo o entendimento da Suprema Corte (Tema 897), somente seriam 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), o que refoge à competência desta Corte de Contas, *locus* impróprio para a persecução de atos de improbidade administrativa.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

**1. RELATÓRIO:**

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração**, interposto pelo **Sr. Djalma da Silva Santos**, Prefeito do Município de Alegre, nos exercícios de 2006 e 2007, em face dos **Acórdãos TC nº 1312/2015-2 e 1338/2015-7**, prolatados nos autos do **Processo TC 03082/2012-4** (Representação convertida em Tomada de Contas Especial), em apenso, que julgou irregulares as contas do recorrente, imputando-lhe o débito de **ressarcimento no valor de 18.038,98 VRTE**, solidariamente com o **Instituto de Gestão Pública – URBIS**, e **multa no valor de 1.500 VRTE**, bem como a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de 05 (cinco) anos.

O recorrente, em síntese, almeja o conhecimento e provimento do presente recurso, reconhecendo-se a prescrição da pretensão punitiva, para que seja reformado os acórdãos atacados, requerendo o reconhecimento do pagamento parcial de indenização ao erário pelo URBIS, conforme comprovado nos autos dos Processos TC nº 3082/2012 (fls. 882 e 884) e TC nº 6035/2012 (fl. 205).

Registre-se que o presente recurso foi conhecido, através da **Decisão Plenário TC nº 01082/2016-8**.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, nos termos da **Instrução Técnica de Recurso nº 00042/2017-1**, opinou pelo provimento parcial do recurso em face do Acórdão TC-1312/2015-2, bem como pelo provimento do recurso em face do Acórdão TC-1338/2015-7.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 02143/2017-1**, da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, divergindo da área técnica, pugnou pelo provimento

parcial para imputar, solidariamente, o ressarcimento, no valor de 13.432,44 VRTE, ao Sr. Djalma da Silva Santos e ao URBIS, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão TC nº 1312/2015-2 – Primeira Câmara, bem como o Acórdão TC nº 1338/2015-7 – Plenário.

Em razão da sustentação oral realizada na 18ª Sessão Ordinária do Plenário de 13/06/2017, pelo patrono do recorrente, o Dr. João Felipe Calmon Nogueira da Gama foram colacionados aos autos as Notas Taquigráficas e documentos, tendo o eminente Conselheiro em Substituição à época emitido voto pelo provimento parcial e improcedência da representação.

Frisa-se que o douto Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Luciano Vieira, através de **Manifestação nº 00150/2017-7** informou que se manifestará oralmente na sessão de julgamento.

Registre-se que a **Decisão TC nº 03215/2017-3** sobrestou o julgamento do presente processo até o julgamento do Incidente de Prejudicado instaurado no Processo TC nº 06603/2016-4.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, nos termos da **Manifestação Técnica nº 09778/2019-1**, em síntese, informou que “observando que a ITR 042/2017 está em conformidade com o Prejudicado 43 e que os elementos suscitados na sustentação oral não alteram as conclusões havidas na referida ITR, opinamos por manter o entendimento técnico”.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 04360/2019-1**, da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, em síntese, reiterou os termos do Parecer nº 02143/2017-1, pugnano pelo CONHECIMENTO do recurso, e no mérito, pelo PROVIMENTO PARCIAL para imputar, solidariamente, o débito de 13.432,44 VRTE a Djalma da Silva Santos e URBIS, mantendo-se inalterados os demais capítulos do Acórdão TC-1312/2015 – Primeira Câmara, bem como o Acórdão TC-1338/2015-Plenário.

Ato contínuo, apresentei voto, **Voto do Relator 06241/2019-8**, onde pugnei por sobrestar o julgamento do presente processo 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, definida no tema 899, deste modo: “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”, entendimento este encampado pela maioria dos integrantes do Plenário, conforme **Decisão 03756/2019-2**.

Por fim, retornaram os autos a este gabinete para elaboração de voto, tendo em vista que o Recurso Extraordinário autuado no Supremo Tribunal Federal sob o número 636.886, objeto do Tema 899, com a seguinte tese "Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas", transitou em julgado no dia 05.10.2021, encerrando, dessa forma, o motivo do sobrestamento dos presentes autos, conforme **Certidão 04269/2021-1**.

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

## VOTO

Como já mencionado antes trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo senhor **Sr. Djalma da Silva Santos**, Prefeito do Município de Alegre, nos exercícios de 2006 e 2007, em face dos Acórdãos TC nº 1312/2015-2 e 1338/2015-7, prolatados nos autos do Processo TC 03082/2012-4 (Representação convertida em Tomada de Contas Especial).

Cabe informar que os v. Acórdãos atacados, assim decidiu, *litteris*:

### **ACÓRDÃO TC Nº 01312/2015-2 – PRIMEIRA CÂMARA:**

[...]

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3082/2012, ACORDAM os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia nove de setembro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Manter as seguintes irregularidades apontadas na Instrução Técnica Inicial ITI 767/2012:

**3.1.1 Djalma da Silva Santos - Prefeito Pela conduta de efetuar pagamento antecipado de honorários à empresa URBIS sem que a municipalidade houvesse de fato auferido benefício econômico da compensação e ou restituição de créditos do PASEP conforme consta de mandamento contratual, bem como, da Lei nº 8.666/93 em seu art. 65, Inciso II, alínea “c” e artigo 62 da Lei nº 4.320/64, sujeitando-se,**

**solidariamente com a empresa pelo ressarcimento da verba indevidamente despendida no montante de 18.038,98 VRTE.**

**3.1.2 URBIS — Instituto de Gestão Pública - Empresa Contratada Pelo recebimento antecipado de recursos em descumprimento as normas contratuais, posto que não houve o benefício econômico advindo da compensação tributária pretendida por parte da municipalidade, sendo passível de restituir aos cofres municipais, solidariamente ao senhor Djalma da Silva Santos, o valor de 18.038,98 VRTE auferidos sem a devida liquidação da despesa.**

**2. Julgar irregulares as contas do senhor Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal de Alegre nos exercícios de 2006 e 2007, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar 621/2012, pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário descrita no item 3.1.1 acima, e da empresa contratada Instituto de Gestão Pública – URBIS, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar 621/2012, pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário descrita no item 3.1.2 acima, condenando-os ao ressarcimento solidário do valor equivalente a 18.038,98 VRTE ao erário municipal;**

**3. Declarar a inidoneidade da empresa Instituto de Gestão Pública – URBIS para participar de licitação ou contratar, por 5 (cinco) anos, com a administração pública estadual e municipal, na forma do art. 1º, XXIV, da LC n. 32/93 c/c art. 140 da LC n. 621/12;**

**4. Aplicar multa individual aos responsáveis correspondente a 1.500 VRTE, com amparo no art. 62 e na forma do art. 96, inciso II, ambos da Lei Complementar Estadual nº 32/93, legislação aplicável à época dos fatos apurados;**

**5. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.**

Ficam os responsáveis, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, obrigados a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

#### **Composição**

Reuniram-se na Primeira Câmara para julgamento os Senhores Conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e a Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas.

Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 09 de setembro de 2015.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral

Lido na sessão do dia:

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário Adjunto das Sessões – g.n.

**ACÓRDÃO TC Nº 1338/2015-7– PLENÁRIO:**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3082/2012, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia quinze de setembro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

**1. Tendo em vista a grave infração cometida pelo responsável, senhor Djalma da Silva Santos, aplicar-lhe pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 99 da Lei Complementar Estadual 32/93, aplicável à época dos fatos apurados;**

**2. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.**

**Composição Plenária**

Presentes à sessão plenária do julgamento os Senhores Conselheiros Domingos Augusto Taufner, Presidente, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Relator, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, José Antônio Almeida Pimentel, Sérgio Manoel Nader Borges e a Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 15 de setembro de 2015.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

DR. LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA Procurador-Geral

Lido na sessão do dia:

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-Geral das Sessões – g.n.

Inconformado com o sobredito Acórdão, o Sr. Djalma da Silva Santos, interpôs o presente recurso em 15/02/2016, requerendo, em síntese, o conhecimento e provimento do presente recurso, reconhecendo-se a prescrição da pretensão punitiva, para que seja reformado os acórdãos atacados, requerendo o reconhecimento do pagamento parcial de indenização ao erário pelo URBIS.

A Área Técnica, nos termos da **Instrução Técnica de Recurso nº 00042/2017-1**, assim opinou, *litteris*:

[...]

#### CONCLUSÃO

Superado o exame da admissibilidade, conforme Decisão Plenária n. 01082/2016, entende-se:

**No mérito: quanto ao recurso dirigido contra o ACÓRDÃO TC-1312/2015 – PRIMEIRA CÂMARA, pelo provimento parcial do recurso, a fim de reconhecer a prescrição da pena de multa, mantendo-se, todavia, o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Djalma da Silva Santos, pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário e o consequente ressarcimento, ao erário municipal, do valor equivalente a 18.038,98 VRTE.**

**No mérito: quanto ao recurso dirigido contra o ACÓRDÃO TC-1338/2015 – PLENÁRIO, pelo provimento do recurso, a fim de reconhecer a prescrição da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, imputada ao Sr. Djalma da Silva Santos.** – g.n.

O douto representante do *Parquet* de Contas, emitiu o **Parecer nº 02143/2017-1**, acompanhando parcialmente a área técnica, vejamos:

[...]

Posto isto, **o Ministério Público de Contas pugna pelo CONHECIMENTO do recurso, nos termos do art. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/2012, e no mérito, seja-lhe DADO PROVIMENTO PARCIAL para imputar, solidariamente, o débito de 13.432,44 VRTE a DJALMA DA SILVA SANTOS E URBIS, mantendo-**

**se inalterados os demais capítulos do Acórdão TC-1312/2015 –Primeira Câmara, bem como o Acórdão TC-1338/2015-Plenário.**

Na sequência dos atos e fatos, o Colegiado do Plenário, nos termos da **Decisão TC nº 03215/2017-3** sobrestou o julgamento do presente processo até o julgamento do Incidente de Prejudicado instaurado no Processo TC nº 06603/2016-4.

Assim, tendo em vista que o trânsito em julgado do Processo TC nº 06603/2016-4 ocorreu em 03/12/2018 (Certidão de Trânsito em Julgado 00562/2019-7), originando o Prejudicado nº 43/2018, publicado em 03/04/2019 no Diário Oficial de Contas, deu-se prosseguimento aos autos.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, nos termos da **Manifestação Técnica nº 09778/2019-1**, assim se manifestou, *litteris*:

[...]

#### **4. CONCLUSÃO**

**Diante do exposto, observando que a ITR 042/2017 está em conformidade com o Prejudicado 43 e que os elementos suscitados na sustentação oral não alteram as conclusões havidas na referida ITR, opinamos por manter o entendimento técnico.** – g.n.

Na sequência, o *Parquet* de Contas, através do **Parecer nº 04360/2019-1**, se manifestou nos seguintes termos, *in verbis*:

[...]

Ademais, pondo fim a celeuma relativa ao pagamento, oficiou este *Parquet* de Contas ao atual Secretário Municipal de Finanças, por meio do Ofício n. 88/MPC/GAB/LV-2019, datado de 26 de julho de 2019, a fim de informar se o URBIS devolveu aos cofres da Prefeitura de Alegre os valores irregularmente recebidos, havendo confirmado que a importância devolvida se refere a apenas R\$12.173,70, consoante documentação comprobatória extraída do Protocolo 11653/2019-3, que ora se junta a este processo.

**Deste modo, mostra plausível o desconto no montante total a ser devolvido (R\$ 31.192,72) daquele valor que a municipalidade entendeu, desde 2011, como irregular (R\$ 8.467,72), chegando, então, ao débito de R\$ 22.725,00, equivalente a 13.432,44 VRTE.**

Posto isto, **o Ministério Público de Contas, reitera o Parecer do Ministério Público de Contas 02143/2017-1, pugando pelo CONHECIMENTO do recurso, nos termos do art. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/2012, e no mérito, seja-lhe DADO PROVIMENTO PARCIAL para imputar, solidariamente, o débito de 13.432,44 VRTE a Djalma da Silva Santos e URBIS, mantendo-se inalterados**



**os demais capítulos do Acórdão TC-1312/2015 – Primeira Câmara, bem como o AcórdãoTC-1338/2015-Plenário.** – g.n.

O Colegiado do Plenário por meio da **Decisão 03756/2019-2** sobrestou os autos até a decisão do Recurso Extraordinário RE 636.886 pelo Supremo Tribunal Federal – STF e da manifestação deste Tribunal de Contas, quanto a prescritebilidade da pretensão ressarcitória, sendo que tal recurso transitou em julgado em 05/10/2021, encerrando o sobrestamento, encerrando, dessa forma, o motivo do sobrestamento dos presentes autos, conforme **Certidão 04269/2021-1**.

**No que se refere a análise dos requisitos de admissibilidade**, verifica-se que o presente recurso foi conhecido, através da **Decisão Plenário TC nº 01082/2016-8**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade.

Pois bem, da análise dos presentes autos, **verifico que o responsável levanta a questão da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.**

Assim sendo, debruçando sobre o fenômeno da prescrição, é necessário abordarmos, primeiramente, a que esse fenômeno se refere e qual é a consequência advinda em caso do reconhecimento da sua presença.

Nesse sentido, o prof. Fredie Didier, de maneira bastante clara, introduz o conceito de questões prévias, que, no seu entender, são aqueles que “devem ser examinadas antes, pois a sua solução precede logicamente à de outra”, sendo que “o exame das questões prévias sempre pressupõe a existência de ao menos duas questões: a que precede e subordina e a que sucede e é subordinada”<sup>1</sup>.

Dentro do *nomen juris* “questão prévia”, há uma fundamental divisão em questão preliminar e questão prejudicial. Para o mesmo autor, a questão prejudicial faz depender o teor do pronunciamento<sup>2</sup>. Em outras palavras, como a questão prejudicial (que é uma questão prévia) é decidida é matéria que influi em como a questão principal, ou seja, o mérito da causa será decidido. Já a questão preliminar

---

<sup>1</sup> Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. – Salvador. Ed. Jus Podivm, 2019. Pg. 518 e 519.

<sup>2</sup> Op. Cit. Pg. 521.

seria “aquela cuja solução, conforme o sentido em que se pronuncie, cria ou remove obstáculo à apreciação da outra”<sup>3</sup>.

Assim, a investigação acerca da ocorrência do fenômeno prescricional é uma questão preliminar. Caso esse fenômeno não seja reconhecido, haverá a remoção de um verdadeiro obstáculo, prosseguindo-se ao enfrentamento do mérito, o que não ocorrerá caso haja o seu reconhecimento. Nesse caso, o próprio objeto principal desse tipo de processo que ora enfrentamos, que são as irregularidades levantadas, não são analisadas, o que é medida que simplesmente homenageia a economia processual.

Reconhecido que a prescrição é uma questão preliminar, e já mencionado um dos seus efeitos, que é o não enfrentamento das irregularidades levantadas, é preciso trazermos outra consequência, que é dada pelo nosso Código de Processo Civil. Diz o seu artigo 487, inciso II, o seguinte:

*Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:*

*II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;*

Em suma, reconhecida a ocorrência da prescrição, que inclusive pode se dar de ofício, conforme deixa claro o dispositivo legal acima transcrito, o processo é extinto com resolução do mérito.

Pois bem. Tratado do fenômeno prescricional de modo abstrato, devemos reconhecer que durante muito tempo este Tribunal de Contas e outros manteve o entendimento de que mesmo prescrevendo a pretensão punitiva, a pretensão ressarcitória, ou seja, havendo dano ao erário, essa não estaria prescrita, diante de uma pretensa imprescritibilidade. Essa certeza ruiu com o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), por meio do qual o Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, por unanimidade, decidiu pela prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário baseada em decisão de Tribunal de Contas, tendo o *decisum* transitado em julgado em 05/10/2021.

A tese formulada foi a seguinte:

---

<sup>3</sup> Op. Cit. Pg. 519.

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

Abaixo, transcrevemos a ementa do *decisum*:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.**

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Inclusive, é oportuno observarmos nessa ementa que a Corte Suprema revisitou o decidido no Tema 897, no sentido de só serem imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa, se o ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa for doloso. Antes de tudo, se reconhece que é pressuposto para a imprescritibilidade a previsão constitucional.

O que era polêmico, discutível, debatível, em suma, complexo, foi simplificado, já que não há que se falar em imprescritibilidade do dano ao erário pura e simples, mas apenas no caso de ato doloso de improbidade administrativa, situação que não

ocorrerá no âmbito de Cortes de Contas, que é *locus* impróprio para a apuração de ato de improbidade, não possuindo essa competência.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi pioneiro ao aplicar a tese. Por meio de seu órgão plenário, decidiu, por maioria, acolher e aplicar nos processos de sua competência as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, que é no sentido de que a pretensão de ressarcimento ao erário prescreve no mesmo prazo da pretensão punitiva, inclusive antes da formação do título executivo. Eis a ementa:

*RECURSO ORDINÁRIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899 DO STF. RECONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO. 1. Nos termos da tese fixada para o Tema nº 899 pelo Supremo Tribunal Federal, é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo Tribunal de Contas, aplicando-se, enquanto não houver previsão específica em lei, os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da pretensão punitiva. 2. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos entre a primeira causa interruptiva e a primeira decisão de mérito proferida no processo, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c art. 110-F, I, e art. 110-C, II, da Lei Orgânica. (Decisão Plenária no Recurso Ordinário nº 1.054.102).*

Assim, dado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, toda a nossa legislação interna carece de ser interpretada tendo como base a Constituição Federal, e como pano de fundo o *decisum* do STF, o que leva à clara conclusão pela ilegitimidade de qualquer dispositivo legal ou regimental que pugne pela imprescritibilidade (em qualquer caso) no âmbito de uma Corte de Contas, considerando que a imprescritibilidade é reservada pela Constituição Federal de 1988 para situações de extrema gravidade, como por exemplo em caso de racismo (art. 5º, XLII), e em caso de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º XLIV). É preciso dizer isso mesmo com o receio de mencionar o óbvio. Assim, todas as disposições tanto legais quanto regimentais devem ser interpretadas tendo como pano de fundo a Constituição Federal, e em caso de prescrição da pretensão ressarcitória, devem ser aplicadas as mesmas regras relacionadas à prescrição da pretensão punitiva, que são razoáveis e não ferem a Constituição Federal.

No presente caso, observo que a própria equipe técnica, na ITR 42/2017, reconhece que **os fatos irregulares apontados neste processo já se encontram prescritos, conforme transcrito:**

(...)

Considerando como marco inicial o último pagamento da Prefeitura de Alegre ao URBIS, em 20 de agosto de 2007, o prazo prescricional correria até dia 20 de agosto de 2012. Considerando ainda as causas suspensivas<sup>4</sup> da prescrição, que foram corretamente indicadas pelo recorrente e verificadas em exame dos autos dos três processos apensados (TC-3206/2012, TC- 6035/2012 e TC- 3082/2012), o prazo se estenderia até 09 de setembro de 2012.

A citação válida interromperia o prazo prescricional<sup>5</sup>. Todavia, o AR referente ao Termo de Citação do gestor só foi juntado aos autos em 25 de outubro de 2012, data em que já ocorrera a prescrição.

Pelo exposto, entendemos assistir razão ao recorrente quanto à ocorrência de prescrição, que alcança as penas de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Denota-se que a prescrição **é a perda do direito de exigibilidade de exercício do direito por inércia de seu titular, in casu, é a perda do direito de fiscalizar ou de punir aqueles atos que inquestionavelmente encontram-se prescritos.**

Acerca do tema prescrição, o Mestre Luís Roberto Barroso, assim versa:

[...] em qualquer dos campos do Direito, **a prescrição tem como fundamento lógico o princípio geral de segurança das relações jurídicas e, como tal, é a regra, sendo a imprescritibilidade situação excepcional.** A própria Constituição Federal de 88 tratou do tema para prever as únicas hipóteses em que se admite a imprescritibilidade, garantindo, em sua sistemática, **esse princípio geral da perda da pretensão pelo decurso do tempo.** Com efeito, esse sempre foi o entendimento da melhor doutrina e jurisprudência. – g.n.

Desta forma, salvo nos casos enumerados na constituição, são prescritíveis todas as demais pretensões, inclusive as que digam respeito a ilícitos penais ou administrativos causadores de prejuízo ao erário, ou seja, a prescritibilidade é a regra constitucional, sendo a imprescritibilidade a exceção.

Em suma, a prescrição é a extinção da pretensão, em razão da inércia do seu titular pelo decurso de determinado lapso temporal, sendo extinta a ação e, quanto ao direito material existe, este fica incólume.

---

<sup>4</sup> As causas de suspensão da prescrição encontram-se elencadas no art. 71, § 3º, da LOTCEES, senão vejamos: §3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento.

<sup>5</sup> § 4º Interrompem a prescrição:  
I - a citação válida do responsável;

Sobre o tema, cumpre colacionar aos autos a lição de San Tiago Dantas, como transcrito, *verbis*:

[...]

**Esta influência do tempo, consumido o Direito pela inércia do titular, serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais.** Como passou muito tempo sem modificar-se o atual estado das coisas, não é justo que se continue a expor as pessoas à insegurança que o direito de reclamar mantém sobre todos, como uma espada de Dâmocles.

**A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais pode. De modo que o instituto da prescrição tem suas raízes numa das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais** - fazer que o homem possa saber com que conta e com o que não conta. – g.n.

Diante disso, tendo em vista que o artigo 71 da Lei Complementar Estadual 621/2012 estabelece que prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo, resta evidente a ocorrência do fenômeno prescricional, nos termos do artigo 373 da Resolução TCEES 261/2013 (Regimento Interno).

Lado outro, destaco que a Resolução TC nº 261/2013 – Regimento Interno, assim preceitua, *litteris*:

[...]

**Art. 401. Havendo responsabilidade solidária na decisão recorrida, o recurso apresentado por uma das partes aproveitará a todas, mesmo àquela que tiver sido julgada revel ou não o houver interposto.** – g.n.

Assim, na forma do artigo 401, do Regimento Interno, acima transcrito, entendo que a decisão nestes autos, em relação a multa e o ressarcimento, além do recorrente deve ser afastada também em face da URBIS — Instituto de Gestão Pública.

### **3. DOS DISPOSITIVOS:**

Ante o exposto, dirijo do posicionamento da Área Técnica, e do *Parquet* de Contas e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Acórdão** que submeto à sua consideração.

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

1. **DAR PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. **Djalma da Silva Santos**, em face dos **Acórdãos TC-1312/2015 (Primeira Câmara)** e **TC 1338/2015 (Plenário)**, para **RECONHECER** a ocorrência do fenômeno da **PRESCRIÇÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA**, conforme a inteligência do artigo 373 da Resolução TCEES 261/2013 (Regimento Interno), com a **consequente reforma dos sobreditos Acórdãos** no sentido de **EXTINGUIR A PUNIBILIDADE** relativa a multa, afastando-se o ressarcimento imposto;
2. **ESTENDER OS EFEITOS** desta decisão a URBIS — Instituto de Gestão Pública, em relação ao afastamento da multa e do ressarcimento, na forma do artigo 401, da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno, conforme razões expendidas no item 1 desta decisão 2 do voto, com a consequente reforma do Acórdão;
3. **DESCOVERTER** a Tomada de Contas Especial, relativa ao Processo TC – 3082/2012, retornando sua classificação para o *status* de autuação inicial, em razão do afastamento do ressarcimento, conforme item 1 desta decisão;
4. **EXTINGUIR** o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, II do Código de Processo Civil;
5. **DAR CIÊNCIA** aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

Conselheiro Relator

## **VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

### **1 RELATÓRIO**

Solicitei vista deste processo, de relatoria do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que trata de **Recurso de Reconsideração**, interposto pelo **Sr. Djalma da Silva Santos**, Prefeito do Município de Alegre, nos exercícios de 2006 e 2007, em face dos **Acórdãos TC nº 1312/2015-2 e 1338/2015-7**, prolatados nos autos do **Processo TC 03082/2012-4** (Representação convertida em Tomada de Contas Especial), em apenso, que julgou irregulares as contas do recorrente, imputando-lhe o débito de **ressarcimento no valor de 18.038,98 VRTE**, solidariamente com o **Instituto de Gestão Pública – URBIS**, e multa no valor de **1.500 VRTE**, bem como a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de 05 (cinco) anos.

O recorrente, em síntese, almeja o conhecimento e provimento do presente recurso, reconhecendo-se a prescrição da pretensão punitiva, para que seja reformado os acórdãos atacados, requerendo o reconhecimento do pagamento parcial de indenização ao erário pelo URBIS, conforme comprovado nos autos dos Processos TC nº 3082/2012 (fls. 882 e 884) e TC nº 6035/2012 (fl. 205).

Registre-se que o presente recurso foi conhecido, por meio da **Decisão Plenário TC nº 01082/2016-8**.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, nos termos da **Instrução Técnica de Recurso nº 00042/2017-1**, opinou pelo provimento parcial do recurso em face do Acórdão TC-1312/2015-2, bem como pelo provimento do recurso em face do Acórdão TC-1338/2015-7.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer nº 02143/2017-1**, da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, divergindo da área técnica, pugnou pelo provimento parcial para imputar, solidariamente, o ressarcimento, no valor de 13.432,44 VRTE, ao Sr. Djalma da Silva Santos e ao URBIS, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão TC nº 1312/2015-2 – Primeira Câmara, bem como o Acórdão TC nº 1338/2015-7 – Plenário.



Em razão da sustentação oral realizada na 18ª Sessão Ordinária do Plenário de 13/06/2017, pelo patrono do recorrente, o Dr. João Felipe Calmon Nogueira da Gama foram colacionados aos autos as Notas Taquigráficas e documentos, tendo o eminente Conselheiro em Substituição à época emitido voto pelo provimento parcial e improcedência da representação.

Frisa-se que o douto Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Luciano Vieira, por meio de **Manifestação nº 00150/2017-7** informou que se manifestaria oralmente na sessão de julgamento.

Registre-se que a **Decisão TC nº 03215/2017-3** sobrestou o julgamento do presente processo até o julgamento do Incidente de Prejulgado instaurado no Processo TC nº 06603/2016-4.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, nos termos da **Manifestação Técnica nº 09778/2019-1**, em síntese, informou que “observando que a ITR 042/2017 está em conformidade com o Prejulgado 43 e que os elementos suscitados na sustentação oral não alteram as conclusões havidas na referida ITR, opinamos por manter o entendimento técnico”.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 04360/2019-1**, da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, em síntese, reiterou os termos do Parecer nº 02143/2017-1, pugnano pelo CONHECIMENTO do recurso, e no mérito, pelo PROVIMENTO PARCIAL para imputar, solidariamente, o débito de 13.432,44 VRTE a Djalma da Silva Santos e URBIS, mantendo-se inalterados os demais capítulos do Acórdão TC-1312/2015 – Primeira Câmara, bem como o Acórdão TC-1338/2015- Plenário.

Os autos foram, então, pautados na Sessão Ordinária do Plenário deste Tribunal de Contas, ocasião em que foi proferida **Decisão 3756/2019-2**, deliberando pelo sobrestamento do feito até o trânsito em julgado do acórdão proferido no Recurso Extraordinário RE 636.886 pelo STF – Tema 899, que reconheceu a “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”.

Cessada a causa do sobrestamento, nos termos da **Certidão 4269/2021** (doc. 05), os autos retornaram a pauta para continuidade do julgamento, momento que o Conselheiro Relator proferiu **Voto do Relator 837/2022** (doc. 08), no seguinte sentido:

**ACÓRDÃO:**

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

- 1. DAR PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. **Djalma da Silva Santos**, em face dos **Acórdãos TC-1312/2015 (Primeira Câmara)** e **TC 1338/2015 (Plenário)**, para **RECONHECER** a ocorrência do fenômeno da **PRESCRIÇÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA**, conforme a inteligência do artigo 373 da Resolução TCEES 261/2013 (Regimento Interno), com a **consequente reforma dos sobreditos Acórdãos** no sentido de **EXTINGUIR A PUNIBILIDADE** relativa a multa, afastando-se o ressarcimento imposto;
- 2. ESTENDER OS EFEITOS** desta decisão a URBIS — Instituto de Gestão Pública, em relação ao afastamento da multa e do ressarcimento, na forma do artigo 401, da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno, conforme razões expendidas no item 1 desta decisão 2 do voto, com a consequente reforma do Acórdão;
- 3. DESCOVERTER** a Tomada de Contas Especial, relativa ao Processo TC – 3082/2012, retornando sua classificação para o *status* de autuação inicial, em razão do afastamento do ressarcimento, conforme item 1 desta decisão;
- 4. EXTINGUIR** o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, II do Código de Processo Civil;
- 5. DAR CIÊNCIA** aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.

Com pedido de vistas vieram os autos a este Gabinete.

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Como dito anteriormente, tratam os autos de **Recurso de Reconsideração**, interposto pelo **Sr. Djalma da Silva Santos**, Prefeito do Município de Alegre, nos exercícios de 2006 e 2007, em face dos **Acórdãos TC nº 1312/2015-2 e 1338/2015-7**, prolatados nos autos do **Processo TC 03082/2012-4** (Representação convertida em Tomada de Contas Especial), em apenso, que julgou irregulares as contas do recorrente, imputando-lhe o débito de **ressarcimento no valor de 18.038,98 VRTE**, solidariamente com o **Instituto de Gestão Pública – URBIS**, e

**multa no valor de 1.500 VRTE**, bem como a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de 05 (cinco) anos.

Em breve síntese, verifico que o Conselheiro Relator Sr. Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, ao analisar os autos constatou no bojo do **Voto do Relator 837/2022**, que a matéria em debate se trata de eventual imposição de dano ao erário, bem como de eventual incidência da prescrição da *pretensão punitiva*, proferindo decisão para **“EXTINGUIR o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, II do Código de Processo Civil.”**

Na oportunidade, solicitei vista dos autos para analisar com mais profundidade a questão sob exame.

*Ab initio*, cabe apontar que o eminente Conselheiro Relator esclarece no voto Relator 837/2022 as diferenças entre as questões prévias existentes no ordenamento, quais sejam as questões preliminares e as questões prejudiciais, citando trechos do ilustre Prof. Fredie Didier:

Assim sendo, debruçando sobre o fenômeno da prescrição, é necessário abordarmos, primeiramente, a que esse fenômeno se refere e qual é a consequência advinda em caso do reconhecimento da sua presença.

Nesse sentido, o prof. Fredie Didier, de maneira bastante clara, introduz o conceito de questões prévias, que, no seu entender, são aqueles que “devem ser examinadas antes, pois a sua solução precede logicamente à de outra”, sendo que “o exame das questões prévias sempre pressupõe a existência de ao menos duas questões: a que precede e subordina e a que sucede e é subordinada”<sup>6</sup>.

Dentro do *nomen juris* “questão prévia”, há uma fundamental divisão em questão preliminar e questão prejudicial. Para o mesmo autor, a questão prejudicial faz depender o teor do pronunciamento<sup>7</sup>.

Como é de sabença acadêmica, tais apontamentos são de extrema importância para o deslinde da ação e dependem do teor do pronunciamento, eis que as questões i) preliminares, que tratam apenas de questões processuais (litispendência, coisa julgada, legitimidade, ...), logo, relacionadas ao direito processual, caso acolhidas, levam a extinção da demanda **SEM** resolução de mérito; e as questões ii) prejudiciais,

---

<sup>6</sup> Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. – Salvador. Ed. Jus Podivm, 2019. Pg. 518 e 519.

<sup>7</sup> Op. Cit. Pg. 521.

que tratam do mérito (prescrição, decadência, ...), logo, relacionadas ao direito material, caso acolhidas, levam a extinção da demanda **COM** resolução de mérito.

Nesse sentido, ambas devem ser apreciadas pelo julgador antes mesmo da análise do mérito das demandas, no entanto, as questões prejudiciais não se confundem com as questões preliminares, eis que àquelas são inerentes ao mérito da ação e impedem que qualquer outro julgador a analise novamente em eventual nova demanda, e essas são questões processuais, que, caso superadas ou retificadas pelas partes, o julgador analisará o mérito em eventual nova demanda.

Verifiquei que o Conselheiro Relator chegou à conclusão de que “*a investigação acerca da ocorrência do fenômeno prescricional é uma questão preliminar*” e, assim, peço vênia para divergir do posicionamento adotado, inclusive quanto a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão ressarcitória:

### **2.1. Prejudicial de mérito – prescrição da pretensão ressarcitória – prosseguimento da demanda.**

Compulsando acuradamente os autos, *concessa vênia*, verifico que o debate diz respeito à aplicabilidade ou não da tese fixada no Tema 899 pelo Excelso Supremo Tribunal Federal aos processos em julgamento nos Tribunais de Contas, independentemente de suas naturezas, bem como às consequências decorrentes do entendimento a ser adotado por esta Corte de Contas acerca da questão.

Os julgados do Pretérito Supremo Tribunal Federal nos Temas 897 e 899 fixaram as seguintes teses, respectivamente:

*Tema 897 - São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.*

*Tema 899 - É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*

Em razão desses julgados, em especial o do Tema 899, essa Corte de Contas se posicionou, por maioria, no sentido de sobrestar os feitos cujo objeto era prescrição

(punitiva), até ulterior decisão do STF nos autos do Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (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*”.

Em prosseguimento ao julgamento da demanda, o Excelso Supremo Tribunal Federal, por maioria, rejeitou os embargos declaratórios opostos com o objetivo de sanear eventuais omissões, contradições e obscuridades, cuja ementa segue:

TEMA 899 DE REPERCUSSÃO GERAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS (CF, ART. 71, §3º). PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. O acórdão embargado não apresenta omissões, contradições, ou obscuridades. O ofício judicante realizou-se de forma completa e satisfatória, não se mostrando necessários quaisquer reparos.

2. A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritebilitade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, da CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

3. Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).

4. Inexistência de hipótese de imprescritebilitade, aplicando-se, integralmente, o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente, conforme consta no acórdão embargado.

5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.

6. Embargos de Declaração rejeitados.

#### A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros ROBERTO BARROSO e EDSON FACHIN.

Diante da ausência de manifestação das partes nos autos do RE 636.886, a tese fixada pelo STF no Tema 899 transitou em julgado em 05/10/2021, e em nada modificou a tese julgada e fixada anteriormente.

Desta feita, esvaziou-se o fundamento para o sobrestamento do julgamento dos processos que tramitam nesta Corte de Contas, razão pela qual entendo pelo prosseguimento da presente demanda. Posicionamento esse também corroborado no Voto Relator 837/2022, emanado pelo Excelentíssimo Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

Antes, porém, assento o posicionamento por mim exarado em diversos processos desta Corte, acerca da matéria prejudicial de mérito de prescrição da pretensão ressarcitória fixada na tese do Tema 899 do STF, no sentido de que essa prescrição não alcança os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas.

Isto porque, 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 julgada pelo 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 (acórdão proferido e transitado em julgado pelos Tribunais de Contas) e a data do eventual ajuizamento da demanda na esfera do Poder Judiciário 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.

Posicionamento esse corroborado em diversos trechos do julgamento dos embargos de declaração, inclusive na ementa, que aclararam no sentido de dar um contorno objetivo ao fundamento do acórdão, qual seja de que a prescrição da pretensão ressarcitória se dá na fase judicial do processo, somente após o término da atuação dos Tribunais de Contas:

TEMA 899 DE REPERCUSSÃO GERAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS (CF, ART. 71, §3º). PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. O acórdão embargado não apresenta omissões, contradições ou obscuridades. O ofício judicante realizou-se de forma completa e satisfatória, não se mostrando necessários quaisquer reparos.

**2. A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, da CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.**

**3. Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).**

4. Inexistência de hipótese de imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente, conforme consta no acórdão embargado.

5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.

6. Embargos de Declaração rejeitados.

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.

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.**

Em 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 doutrina<sup>8</sup> 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, discutindo a 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).

---

<sup>8</sup> 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.

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 636886<sup>9</sup>, 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 prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, **proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.**

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.** (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)<sup>10</sup>, a razão de decidir foi pautada no fato de que a pretensão ressarcitória de título executivo constituído a partir da decisão de um

<sup>9</sup> Supremo Tribunal Federal. Ata nº 10, de 20/04/2020. DJE nº 104, divulgado em 28/04/2020.

<sup>10</sup> 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.

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 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 Macedo<sup>11</sup>, 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.

(...)

(...) 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

---

<sup>11</sup> Peça 45.

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, § 5º<sup>12</sup>, do Código de Processo Civil, senão vejamos:

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)

---

<sup>12</sup> 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.

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

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 Antônio 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**)

Nessa toada, **o TCU fixou o enunciado de que a suspensão pelo STF** das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE

636.886/STF) **alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial**, não atingindo os processos de controle externo em trâmite.

Destaco o **Acórdão 6589/2020 – Segunda Câmara** de relatoria do Min. Raimundo Carneiro na sessão do dia 16.06.2020 e o **Acórdão 2018/2020 – Plenário** de relatoria da Min. Ana Arraes na sessão do dia 05.08.2020, cujo enunciado consignou-se:

“O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, **alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU.**”

Por sua vez, a **ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil**, por meio da **Nota Técnica nº 04/2020**, concluiu no mesmo sentido, qual seja de que a tese fixada no Tema 899 de repercussão geral do Excelso STF aplica-se somente no âmbito das ações de execução, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas, conforme se verifica:

– III –

#### CONCLUSÕES DA NOTA TÉCNICA

23. Por todo o exposto, a ATRICON, reconhecendo a necessidade de atuação para orientação geral e uniformização de entendimento, em nome da segurança jurídica, em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 636.886, acerca do tema da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário, fundada em decisão de Tribunal de Contas, com base nas razões acima expostas, conclui:

**23.1 - A tese jurídica fixada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do TEMA 899, de repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base na Lei Federal nº 6.830/1980 – Lei de Execução Fiscal, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas;**

**23.2 – A decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do TEMA 899 restringe-se aos processos de execução relativos à pretensão de ressarcimento (imputação de débito), não tratando da pretensão punitiva (aplicação de sanções);**

23.3 - Havendo legislação local que normatize os institutos da prescrição e da decadência, recomenda-se que o seu conteúdo seja observado pelo respectivo Tribunal de Contas.

24. As conclusões desta Nota Técnica prevalecerão até que sobrevenha alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou norma geral que trate do tema.

(Grifos nossos)

Assim, 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 desta Corte de Contas.

Nada obstante, ao subsumir o caso dos autos ao Tema 899 do STF, o Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, em seu Voto Relator 837/2022, entendeu que:

(...)

Pois bem. Tratado do fenômeno prescricional de modo abstrato, devemos reconhecer que durante muito tempo este Tribunal de Contas e outros manteve o entendimento de que mesmo prescrevendo a pretensão punitiva, a pretensão ressarcitória, ou seja, havendo dano ao erário, essa não estaria prescrita, diante de uma pretensa imprescritibilidade. Essa certeza ruiu com o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), por meio do qual o Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, por unanimidade, decidiu pela prescribibilidade da ação de ressarcimento ao erário baseada em decisão de Tribunal de Contas, tendo o *decisum* transitado em julgado em 05/10/2021

(...)

Assim, dado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, toda a nossa legislação interna carece de ser interpretada tendo como base a Constituição Federal, e como pano de fundo o *decisum* do STF, o que leva à clara conclusão pela ilegitimidade de qualquer dispositivo legal ou regimental que pugne pela imprescritibilidade (em qualquer caso) no âmbito de uma Corte de Contas, considerando que a imprescritibilidade é reservada pela Constituição Federal de 1988 para situações de extrema gravidade, como por exemplo em caso de racismo (art. 5º, XLII), e em caso de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º XLIV). É preciso dizer isso mesmo com o receio de mencionar o óbvio. Assim, todas as disposições tanto legais quanto regimentais devem ser interpretadas tendo como pano de fundo a Constituição Federal, e em caso de prescrição da pretensão ressarcitória, devem ser aplicadas as mesmas regras relacionadas à prescrição da pretensão punitiva, que são razoáveis e não ferem a Constituição Federal.

E chegou à seguinte conclusão:

#### **ACÓRDÃO:**

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

**1. DAR PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. **Djalma da Silva Santos**, em face dos **Acórdãos TC-1312/2015 (Primeira Câmara)** e **TC**

**1338/2015 (Plenário)**, para **RECONHECER** a ocorrência do fenômeno da **PRESCRIÇÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA**, conforme a inteligência do artigo 373 da Resolução TCEES 261/2013 (Regimento Interno), com a **consequente reforma dos sobreditos Acórdãos** no sentido de **EXTINGUIR A PUNIBILIDADE** relativa a multa, afastando-se o ressarcimento imposto;

**2. ESTENDER OS EFEITOS** desta decisão a URBIS — Instituto de Gestão Pública, em relação ao afastamento da multa e do ressarcimento, na forma do artigo 401, da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno, conforme razões expendidas no item 1 desta decisão 2 do voto, com a consequente reforma do Acórdão;

**3. DESCOVERTER** a Tomada de Contas Especial, relativa ao Processo TC – 3082/2012, retornando sua classificação para o *status* de autuação inicial, em razão do afastamento do ressarcimento, conforme item 1 desta decisão;

**4. EXTINGUIR** o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, II do Código de Processo Civil;

**5. DAR CIÊNCIA** aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.

Ora eminentes pares, peço vênias para esclarecer que em se tratando de apuração de condutas que causem dano ao erário, a eventual prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas não obsta o reconhecimento da prática do ilícito, ou seja, permanece latente o poder/dever da Corte de Contas no tocante à formação do título em desfavor do responsável.

Conforme consignado alhures, a expressão ‘ações de ressarcimento’ constante nas teses fixadas nos Temas 897 e 899 do STF refere-se a **ações judiciais**, isto é, aquelas que tramitam e são processadas perante o Poder Judiciário, e não a demandas processadas perante os Tribunais de Contas.

Digo isso pois, diversos trechos do voto condutor do eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes consolidam o entendimento de que a discussão é sobre a prescrição da pretensão ressarcitória (pretensão de ajuizar uma ação judicial perante o Poder Judiciário para cobrar valores de uma pessoa que foi responsabilizada), cujos trechos peço vênias para repetir:

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.

Posicionamento esse corroborado em diversos outros trechos do julgamento dos embargos de declaração, inclusive na ementa, que aclararam no sentido de dar um contorno objetivo ao fundamento do acórdão, qual seja de que a prescrição da pretensão ressarcitória se dá na **fase judicial do processo, somente após o término da atuação dos Tribunais de Contas:**

TEMA 899 DE REPERCUSSÃO GERAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS (CF, ART. 71, § 3º). PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. O acórdão embargado não apresenta omissões, contradições ou obscuridades. O ofício judicante realizou-se de forma completa e satisfatória, não se mostrando necessários quaisquer reparos.

**2. A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, da CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.**

**3. Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).**

4. Inexistência de hipótese de imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente, conforme consta no acórdão embargado.

5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.

6. Embargos de Declaração rejeitados.

Por oportuno, destaco o seguinte trecho do voto de relatoria que, de forma absolutamente clara, consigna que o objeto do Tema 899 não tangencia a atuação dos Tribunais de Contas quanto à formação do título executivo, mas tão somente a fase judicial de execução deste, in verbis:

**Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.**

Para uma melhor compreensão, entendo prudente aclarar que primeiramente tramitam as demandas nos Tribunais de Contas, independente de sua natureza (se ressarcitória ou não), que resultará em um julgado colegiado (acórdão).

Caso esse julgado colegiado (acórdão) proferido pelo Tribunal de Contas fixe alguma condenação ao responsável (independente da natureza da condenação: se ressarcimento ou penalidade) e, claro, com seu trânsito em julgado e sem o cumprimento espontâneo pelo responsável, poderá a Procuradoria competente ajuizar a respectiva ação judicial para cobrar os valores fixados no acórdão do Tribunal de Contas.

Os Temas 897 e 899 do STF tratam especificamente dos prazos prescricionais dessas ações judiciais eventualmente ajuizadas pelas Procuradorias com base nos títulos executivos das decisões dos Tribunais de Contas.

Verifica-se, portanto, que as demandas e os prazos prescricionais punitivos, de competência das Cortes de Contas, são anteriores as ações judiciais ressarcitórias descritas e debatidas nos Temas 897 e 899 do STF.

Desta feita, não há que se falar em prescrição da ação ressarcitória se não houverem demandas em processamento nos Tribunais de Contas, independente da natureza. Esclareço, novamente, que este Tribunal não tem competência para julgar demandas cujo objeto é a prescrição da pretensão ressarcitória, conforme sobejado pelo Excelso STF em seus julgados.

Verifico, por fim, que o 'recente' precedente do Tribunal de Contas de Minas Gerais utilizado como premissa para o Voto Relator 837/2022 proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti<sup>13</sup> é **anterior** ao julgamento dos embargos de declaração pela Corte Superior de Justiça, isto é, **o precedente é anterior ainda ao trânsito em julgado da tese fixada no Tema 899.**

Desta feita, o aclarado pelos fundamentos do julgamento dos embargos de declaração, no sentido de que o objeto do Tema 899 não tangencia a atuação dos Tribunais de Contas quanto à formação do título executivo, mas tão somente a fase judicial de execução deste, conforme exposto alhures, não foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, eis que anterior ao julgamento daqueles.

Nesse sentido, a premissa utilizada pelo Voto Relator, *concessa vêniam*, não é recente e nem atualizada com os fundamentos posteriores apresentados pela Suprema Corte.

Releva notar ainda que para além da possibilidade de execução direta das decisões das Corte de Contas, revela-se viável o ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa aparelhada com o mesmo título, no bojo da qual o responsável pode ser condenado a ressarcir ao erário, pretensão esta cujo exercício é imprescritível, conforme tese fixada quando do julgamento do Tema 897.

Tal hipótese foi aventada pelo próprio Ministro Alexandre de Moraes em seu voto de relatoria, conforme trecho abaixo transcrito:

[...] exurgindo elementos consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e de dilapidação do patrimônio público, abre-se a possibilidade de ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, na qual (a) os acusados terão plenas oportunidades de defesa e (b) a condenação ao ressarcimento, comprovado o agir doloso, será imprescritível, na forma da jurisprudência desta CORTE. [...]

---

<sup>13</sup> O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi pioneiro ao aplicar a tese. Por meio de seu órgão plenário, decidiu, por maioria, acolher e aplicar nos processos de sua competência as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, que é no sentido de que a pretensão de ressarcimento ao erário prescreve no mesmo prazo da pretensão punitiva, inclusive antes da formação do título executivo. Eis a ementa: ....

Desse modo, ainda que alcançada a própria prescrição da pretensão de execução do título constituído pelo Tribunal de Contas, não há óbice para que a apuração realizada pelo órgão de controle embase eventual proposição de ação de improbidade administrativa por dano ao erário, o que afasta a sustentada inutilidade do prosseguimento dos processos sobrestados por esta Corte de Contas com base no Tema 899, do STF.

Por fim, pedindo vênias ao nobre Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, entendo que a apuração, pelo Tribunal de Contas, de condutas que importem dano ao erário nem de longe viola o princípio da segurança jurídica, que não pode servir de abrigo para o mau gestor.

Afigura-se manifestamente temerário tratar todos os processos sobrestados de forma genérica, cravando-se que em todos os casos haveria a necessidade de reconstituição da matriz de responsabilidade e que a observância ao princípio da ampla defesa seria dificultada pelo lapso temporal pelos quais os procedimentos restaram suspensos. Mesmo porque, na grande maioria dos casos o contraditório já se aperfeiçoou, com todas as garantias do devido processo legal e da ampla defesa.

Defendo que a eventual inviabilidade de recomposição processual capaz de comprometer a produção de um conjunto probatório eficaz para a solução do caso concreto deve ser aferido de forma individualizada, no bojo de cada um dos procedimentos sobrestados cuja tramitação deve ser retomada, sob pena de concessão, por este Plenário, de uma verdadeira anistia, de caráter abstrato, fundada na equivocada premissa de que a função constitucional desta Corte de Contas não teria utilidade em todos os processos que foram sobrestados com fundamento no Tema 899, do Excelso Supremo Tribunal Federal.

Assim, repito, compreendo que a tese assentada no RE 636.886, relativa exclusivamente a prescrição da pretensão ressarcitória aparelhada em títulos executivos extrajudiciais decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas, 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.

Nada obstante, observo que o Colegiado desta Corte de Contas, por maioria e até o presente momento, tem assumido posicionamento diverso, no sentido de entender que a tese fixada pelo Excelso STF no Tema 899 afetaria a atuação desta Corte de Contas no julgamento de processos cujo objeto é a prescrição da pretensão punitiva.

Nessa linha, caso seja mantido esse posicionamento da maioria do Colegiado, observo a necessidade de evitar, na condução do processo, desperdício de trabalho e tempo, causadores de entraves no curso processual, sendo então imperiosa a análise desse posicionamento a luz das causas interruptivas e suspensivas da prescrição prevista na Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES).

## **2.2 Razões de mérito**

Quanto às razões de mérito, reservo a análise e manifestação para após o deslinde das questões prejudiciais, devendo ser ouvida novamente a área técnica e o órgão ministerial.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, divergindo do Voto do Conselheiro Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

## **3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas no voto de vista pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

**1 RECONHECER e DECLARAR** que a tese fixada no Tema 899 pelo Excelso STF, acerca da prescrição da **pretensão ressarcitória**, aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas perante o Poder Judiciário, com base na Lei Federal nº 6.830/1980 – Lei de Execução Fiscal, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas.

**2 DAR PROSSEGUIMENTO** a demanda com **RETORNO** dos autos à área técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestação.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro

**1. ACÓRDÃO TC-328/2022:**

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

**1.1. DAR PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. **Djalma da Silva Santos**, em face dos **Acórdãos TC-1312/2015 (Primeira Câmara) e TC 1338/2015 (Plenário)**, para **RECONHECER** a ocorrência do fenômeno da **PRESCRIÇÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA**, conforme a inteligência do artigo 373 da Resolução TCEES 261/2013 (Regimento Interno), com a **consequente reforma dos sobreditos Acórdãos** no sentido de **EXTINGUIR A PUNIBILIDADE** relativa a multa, afastando-se o ressarcimento imposto;

**1.2. ESTENDER OS EFEITOS** desta decisão a URBIS — Instituto de Gestão Pública, em relação ao afastamento da multa e do ressarcimento, na forma do artigo 401, da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno, conforme razões expendidas no item 1 desta decisão 2 do voto, com a consequente reforma do Acórdão;

**1.3. DESCOVERTER** a Tomada de Contas Especial, relativa ao Processo TC – 3082/2012, retornando sua classificação para o *status* de autuação inicial, em razão do afastamento do ressarcimento, conforme item 1 desta decisão;

**1.4. EXTINGUIR** o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, II do Código de Processo Civil;

**1.5. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.6. ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou por reconhecer e declarar que a tese fixada no Tema 899 STF aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base da Lei de Execução Fiscal, e retornar os autos à área técnica para manifestação.

3. Data da Sessão: 17/03/2022 – 11ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**