



## Acórdão 00938/2022-4 - Plenário

**Processos:** 01165/2022-7, 06091/2010-2, 05426/2009-5

**Classificação:** Pedido de Reexame

**UG:** PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Interessado:** ELIAS DAL COL, CLERO FERREIRA DE FREITAS

**Recorrente:** Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**VOTO VISTA – PEDIDO DE REEXAME –  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ECOPORANGA –  
IRREGULARIDADES – PRESCRIÇÃO –  
RESSARCIMENTO – TEMA 899 – REPERCUSSÃO  
GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL –  
RECONHECIMENTO DA APLICABILIDADE DO  
PRAZO PRESCRICIONAL PUNITIVO CONSTANTE  
DA LEI ORGÂNICA DESTE TRIBUNAL À  
PRESCRIÇÃO RESSARCITÓRIA – INDEFERIR –  
MANTER INCÓLUME O ACÓRDÃO 01490/2021-1 –  
ARQUIVAR.**

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

### **1 RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre **Pedido de Reexame**, interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do **Acórdão TC 01500/2021-1 Segunda Câmara**,

proferido nos autos do processo **TC 1490/2021 – 2ª Câmara**, que extinguiu o processo com resolução de mérito, nos seguintes termos:

**1. ACÓRDÃO TC-1490/2021:**

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

**1.1. EXTINGUIR** o processo com resolução do mérito, tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, em aplicação do disposto no art. 487, II, do Código de Processo Civil – CPC c/c art. 373, § 1º a 3º do Regimento Interno desta Corte de Contas, nos termos deste Voto;

**1.2. DAR CIÊNCIA** na forma regimental,

**1.3. ARQUIVAR** o feito após o trânsito em julgado.

O douto Órgão Ministerial pugna por:

[...]

**IV – DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente pedido de reexame recebido, conhecido e provido para **reformar o v. Acórdão TC-01490/2021-1 – 2ª Câmara** para:

- (a) converter o feito em tomada de contas especial, nos termos do arts. 57, inciso IV, e 115 da LC n. 621/2012;
- (b) julgar irregulares as contas de Elias Dal Col, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, condenando-lhe a ressarcir ao erário municipal o montante equivalente a 529.736,7857 VRTE, em razão da prática de grave infração à norma legal e dano injustificado ao erário, consoante item 2.3 da ITI 00154/2010-8;
- (c) decretar a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 71, caput da LC n. 621/2012.

Conforme **Despacho 7246/2022** (doc.04), a Secretaria Geral das Sessões informa sobre o prazo recursal.

Em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, notifiquei os responsáveis para apresentação de contrarrazões (**Decisão Monocrática 159/2022** – doc. 05).

Devidamente notificado, o Sr. Elias Dal Col não apresentou **contrarrazões** (**Despacho 16841/2022** – doc.09).

O Núcleo de Recursos e Consultas elaborou a **Instrução Técnica de Recurso 0212/2022**, opinando pelo conhecimento do recurso, para no mérito negar-lhe provimento (doc. 12), nos seguintes termos:

**“(…) CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opinamos pelo **CONHECIMENTO** deste **Pedido de Reexame**.

Quanto ao mérito, considerando que **já houve o reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva pelo próprio Recorrente no Parecer 2133/2020-7 (evento 39 do TC 5426/2009-5)**, e considerando, ainda, o entendimento que vem sendo adotado por este Tribunal de que **a prescrição da pretensão de impor ressarcimento deve ter o mesmo tratamento dispensado à prescrição da pretensão punitiva**, estabelecida no artigo 71, da LC 621/2012, opinamos pelo **NÃO PROVIMENTO** deste recurso (…)”

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, oficia pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo provimento, nos exatos termos da exordial (**Parecer 1930/2022** - doc. 16).

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Da admissibilidade**

Quanto a admissibilidade, **ratifico** o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas pelo **conhecimento do recurso**, tomando como razão de decidir a fundamentação exarada na **Instrução Técnica de Recurso 212/2022**, nos seguintes termos:

“(…) Analisando as condições de admissibilidade do recurso, observa-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual.

Quanto ao cabimento, constata-se que o instrumento utilizado **é adequado à hipótese dos autos**, tendo em vista o disposto no *caput* do artigo 408, do RITCEES.

No que concerne ao cumprimento do prazo recursal, verifica-se que a entrega

dos autos com vista pessoal ao Ministério Público de Contas se deu em **24/01/2022**, consoante informação prestada pela Secretaria Geral das Sessões no **Despacho 7246/2022-2** (evento 04). Considerando que o Ilustre *Parquet* possui prazo em dobro, a interposição do presente Recurso de Reconsideração em **21/02/2022** o torna **TEMPESTIVO**.

Desse modo, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso

(...)

## 2.1 Do mérito

A área técnica, na **Instrução Técnica de Recurso 212/2022** posiciona-se pelo **não provimento do recurso**, nos seguintes termos:

“[...] Em recente manifestação técnica este NRC se posicionou acerca do tema (ITR 206/2022-5, constante do processo 1240/2022) pontuando:

Inicialmente, faz-se necessário um breve histórico de como a matéria abordada pelo Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (RE 636.886) veio sendo tratada por esta Corte até o presente momento.

O Recurso Extraordinário 636.886, ao qual foi atribuída repercussão geral pelo STF, passando a constituir o Tema 899, teve por objeto a discussão acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

O caso concreto que motivou a provocação da Corte Maior envolvia ação, ajuizada pela União, de execução de título extrajudicial extraído de processo de Tomada de Contas Especial do Tribunal de Contas da União, que julgou irregulares as contas do responsável.

A supracitada ação executória havia sido extinta com base no artigo 174, do Código Tributário Nacional c/c com o artigo 40, §4º, da Lei 6.830/1980, ambos reproduzidos abaixo, gerando o inconformismo da União, que interpôs aquele instrumento recursal (RE 636.886/AL):

**Art. 174.** A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

.....

**Art. 40.** O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

[...]

**§ 4º** Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

Ciente da controvérsia em torno da matéria, e 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.**

Registre-se que já havia nos autos do RE 636.886, desde 04/10/2016, determinação expedida pelo Ministro Teori Zavascki, em decisão monocrática, 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*”.

Todavia, tal comando não se dirigiu aos processos instruídos pelos Tribunais de Contas, e sim, às demandas judiciais, conforme se posicionou, inclusive, o TCU, na decisão que se transcreve:

**Acórdão 741/2021 Plenário** (Recurso de Reconsideração, Revisor Ministro Benjamin Zymler)

Direito Processual. Sobrestamento de processo. Decisão judicial. STF. Repercussão geral. Ressarcimento ao erário. Prescrição.

**Não cabe o sobrestamento de processos em trâmite no TCU, nos quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, até a decisão definitiva do STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), uma vez que a suspensão de que trata o art. 1.035, § 5º, do CPC não alcança os processos no âmbito do controle externo.**

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, *in verbis*:

PARECER nº: MPC/AF/61717/2018

PROCESSO nº: REC 18/00130098

ASSUNTO: Recurso de Reconsideração da decisão exarada no processo nº TCE-12/00546714

Número Unificado: MPC-SC 2.1/2018.2869

[...]

3 – PRELIMINARES

3.1 – Suspensão do processamento dos autos com base no § 5º do art. 1035 do CPC

Conforme os recorrentes, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral relativa a “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”, por meio do Recurso Extraordinário nº 636.886; nos autos, o Exmo. Sr. Teori Zavascki, ex-Ministro da Corte Suprema, determinou a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, que tivesse em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título executivo de Tribunal de Contas; e tal deliberação teria alcance nesta demanda.

Em relação ao tema, registre-se que o STF declarou a repercussão geral nos seguintes termos:

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão Geral Reconhecida. (RE 636886/AL. Relator Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 02/06/2016)

Além disso, a Corte Suprema determinou a suspensão de todos os processos de execução fundados em título do Tribunal de Contas, mas exclusivamente aqueles em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário, nos seguintes termos:

Para efeito do § 5º do art. 1035 do CPC, determino a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente ao erário baseado em título de Tribunal de Contas. Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais do país e da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Federais, com cópia desta decisão e do acórdão do Supremo Tribunal Federal em que se

reconheceu a repercussão geral. A comunicação aos juízos de 1º grau e às turmas recursais de juizados deverá ser feita pelo Tribunal de 2ª instância com os quais mantenham vinculação administrativa.

Não obstante, a questão analisada pelo STF que resultou na repercussão geral diz respeito à fase de execução judicial de decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União:

O Juízo extinguiu a execução fiscal ante o reconhecimento, de ofício, da prescrição do crédito tributário, com alicerce nos artigos 40, § 4º, da Lei nº 6.830/1980, 269, inciso IV, e 795 do Código de Processo Civil de 1973. Consignou não ter a União realizado diligência efetiva na busca de bens passíveis de penhora depois de decorridos mais de cinco anos do pronunciamento mediante o qual se determinou o arquivamento provisório da execução. Reportou-se ao entendimento contido no verbete nº 314 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, a revelar que, na execução fiscal, inicia-se o prazo da prescrição intercorrente após o decurso do lapso temporal alusivo à suspensão do processo resultante da não localização de bens. (Grifo meu)

Como se pode observar, a questão teve alcance somente sobre a prescrição intercorrente, uma vez que transcorrido o lapso de suspensão da execução, sem manifestação ou justificativa de prolongada inércia da União no interregno temporal da prescrição (cinco anos), foi proferida sentença extintiva do processo executivo.

Importante registrar que o Tribunal de Contas da União sedimentou a matéria, por meio do Processo nº 020.532/2009-2 no qual erigiu o seguinte enunciado:

**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. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais.**

Reforça a conclusão firmada nos julgados colacionados o fato de que, após a determinação de suspensão, o STF expediu ofício apenas aos Tribunais Regionais Eleitorais, aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais Regionais do Trabalho, à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais/DF, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Superior Tribunal de Justiça, deixando de fora os Tribunais de Contas.

Os sobrestamentos efetuados por este Tribunal, derivados de uma postura de cautela em relação ao RE 636.886, e não de ordem emanada pelo STF, como já explicitado, ficaram inicialmente condicionados ao julgamento da causa naquela Corte.

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 CTN, para a execução judicial do título executivo representado em acórdão de Tribunal de Contas que determine recomposição do erário. 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, estatuinto que:

Acórdão 6589/2020 – 2ª Câmara

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, 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.

Após a decisão do RE 636.886, este Tribunal novamente foi instado a se manifestar sobre a prescrição da pretensão de ressarcimento, sobretudo em grau recursal. Pairando ainda dúvidas nesta Corte sobre o tratamento que seria dado ao tema, e considerando que o processo no STF não estava definitivamente encerrado, tendo sido opostos Embargos de Declaração pela União, o Colegiado deste Tribunal optou por permanecer sobrestando as demandas que pudessem, eventualmente, ser atingidas pelo Tema 899, ou seja, aquelas que envolvessem devolução de valores ao erário.

Esse **novo sobrestamento** trouxe, também, uma nova condicionante: **o trânsito em julgado do RE 636.886 na Suprema Corte.**

A título de exemplo, colacionamos a **Decisão 01548/2020-2** (TC 15997/2019-7), prolatada pelo **Plenário** desta Corte, cujo teor se reproduz:

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO – RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NO ACÓRDÃO DE PISO – PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA – TEMA 899 – REPERCUSSÃO GERAL – AGUARDAR TRÂNSITO EM JULGADO DO RE 636.886 DO STF – PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA – SOBRESTAR.**

[...]

**1. DECISÃO TC-1548/2020-2:**

**VISTOS**, relatados e discutidos nestes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. CONHECER** o presente recurso, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade recursal;

**2. SOBRESTAR** o julgamento dos presentes autos até o trânsito em julgado do Acórdão proferido no Recurso Extraordinário RE 636.886 pelo Supremo Tribunal Federal – Tema 899, que reconheceu a “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”.

**3. DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator Rodrigo Coelho do Carmo, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo que votou por afastar prejudicial de mérito de prescrição ressarcitória (tese 899 STF) e retornar à área técnica para manifestação.

**3.** Data da Sessão: 12/11/2020 - 42ª Sessão Ordinária do Plenário.

A oposição dos embargos declaratórios pela Procuradoria Geral da República foi

motivada, entre outras alegações, pela ampla divergência que se formou no meio jurídico sobre o alcance do Tema 899 quanto aos processos instruídos e julgados pelas Cortes de Contas. De fato, embora pudessem ser encontrados diversos posicionamentos no sentido de que aquele tema se dirigia exclusivamente às ações judiciais de execução do título formado por acórdão de Tribunal de Contas, havia ainda uma considerável parcela de juristas defendendo que a prescritibilidade reconhecida no RE 636.886 atingia, igualmente, os processos de contas.

Sustentou, em síntese, a PGR nos embargos que:

(a) não ficou claro, no aresto embargado, o rito procedimental que deve ser adotado para execução dos acórdãos do TCU; (b) a natureza jurídica desses julgados é de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF) e, por tal motivo, independe de inscrição em dívida ativa; (c) assim sendo, o acórdão do TCU deve ser executado consoante as normas do Código de Processo Civil e da Lei 6.822/1980, e não sob o rito da Lei 6.830/1980; (d) a decisão embargada revela contradição, relativamente à fase a que deve ser aplicado o prazo prescricional definido no acórdão paradigma da repercussão geral; **se somente na fase de execução do título executivo fundado em decisão da Corte de Contas, ou se deve incidir também na fase de constituição desse título**. Isso porque o Relator, em seu voto, teceu considerações a respeito do procedimento administrativo no âmbito da Corte de Contas no sentido de que não seriam observadas as garantias dos efetivos contraditório e da ampla defesa; e (e) acaso a CORTE entenda que deve incidir a prescrição na fase de constituição do título executivo, devem ser esclarecidos os seguintes pontos: (i) a norma aplicável; (ii) o termo inicial da contagem; e (iii) os marcos suspensivos e interruptivos do prazo prescricional. (grifamos)

Suscitou, ademais, a “***modulação dos efeitos da decisão, para conferir-lhe eficácia ex nunc***”, ao argumento de que “*até o julgamento de mérito deste RE 636.886, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL estava consolidada no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário fundadas em decisão do TCU*”.

Observou, por fim, que “*milhares processos já atuados pelos tribunais de contas, que tratam de ressarcimento ao erário e envolvem a cifra de R\$ 29,9 bilhões, serão atingidos caso a tese de repercussão geral fixada neste precedente vinculante tenha o condão de abranger não apenas a fase executiva do acórdão do TCU, mas também as fases anteriores*”.

Os Embargos de Declaração opostos foram **rejeitados** pelo STF que, em sua maioria, acompanhou o voto do Relator Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin, em **23/08/2021**, com a seguinte ementa:

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.886 ALAGOAS**

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

EMBTE.(S): UNIÃO

[...]

**EMENTA: 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. (grifamos)

Em seus argumentos, como também observou o Recorrente, o Relator destacou que **“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”**.

Acrescentou, ainda: **“Assim, são impertinentes as alegações do embargante no sentido de que devem ser esclarecidos o regramento, bem como os marcos inicial, suspensivos e interruptivos do prazo de prescrição, aplicáveis para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU”**.

Quanto à modulação dos efeitos do RE 636.886, justificou a **negativa** nos seguintes termos:

Por fim, registro que não se mostram presentes os requisitos necessários à modulação de efeitos, seja para a preservação da segurança jurídica, seja para o atendimento a excepcional interesse social.

Como também já asseverei, no meu voto, as repercussões econômico-

financeiras ao Estado não legitimam o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

O Direito oferece um caminho para eventual cobrança de quantias devidas ao Erário quando, exurgindo elementos consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e 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.**

Apreciados e resolvidos os embargos declaratórios, **operou-se o trânsito em julgado do RE 636.886 em 05/10/2021**, nos termos da certidão constante daqueles autos.

Conforme já dito, **com o julgamento definitivo do RE 636.886, restou superada a condição que sustentava os sobrestamentos determinados por esta Corte de Contas, sendo determinada a imediata retomada do curso processual dos feitos paralisados em função do Tema 899.**

E, a despeito da conclusão firmada nos aclaratórios de que aquela demanda não se direcionava aos processos de sua competência, esta Corte passou a adotar entendimento no sentido da declaração de prescrição mesmo nas hipóteses em que configurado dano ao erário, especialmente tendo em conta a evidente mudança de postura da Suprema Corte sobre a imprescritibilidade em outros recentes pronunciamentos, como no **Tema 666** (“*é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”) e no **Tema 897** (“*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).

E afigura-se mesmo lógico que se já há o reconhecimento da ocorrência de prescrição nas ações executórias fundadas em decisão prolatada por Tribunal de Contas (Tema 899) em atenção à estabilidade das relações e à segurança jurídica, seja também estipulado, assentado nos mesmos princípios, um lapso temporal máximo para o desenvolvimento da atividade que conduz a tal decisão (processo de contas).

Nesse sentido, essencial trazermos à consideração os excelentes apontamentos do Auditor Gladson Carvalho Lyra, deste Núcleo, na **Manifestação Técnica 01040/2022-9**, constante do processo **TC 1660/2019-8**, em que enumera os recentes pronunciamentos deste Tribunal sobre o tema, senão vejamos:

“(...) Extrai-se da leitura de todos estes precedentes que os Colegiados desta E. Corte têm o firme propósito de não só adotar, mas também pacificar o entendimento no sentido de reconhecer, com base na tese

firmada para o Tema 899 de Repercussão Geral, a prescrição da pretensão de ressarcimento nos processos em trâmite no TCEES.

Outrossim, também com base nos precedentes adrede mencionados, observa-se que o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, por este Tribunal, obedece aos mesmos parâmetros legais e regimentais estabelecidos quanto à prescrição da pretensão punitiva. Equivale dizer-se que a data de início e os marcos suspensivos e interruptivos da contagem do prazo de prescrição da pretensão de ressarcimento seguem os mesmos critérios estabelecidos no art. 71, da Lei Orgânica (LCE 621/2012) e no art. 373, do Regimento Interno (Resolução 261/2013).

Dessa forma, para que esta Corte de Contas reconheça a prescrição da pretensão ressarcitória é necessário que esteja caracterizada, igualmente, a prescrição da pretensão punitiva conforme os parâmetros preconizados nos artigos 71, da LCE 621/2012 e 373, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES).

Nesse passo, em atendimento ao Despacho 06179/2022-2 (Evento 11) e para que se verifique a possibilidade de aplicação da tese de reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento é necessário, como premissa lógica, que se examine a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, em favor da Recorrente, nos moldes delineados no art. 71 da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como no art. 373 do Regimento Interno, cujos teores abaixo reproduzimos, com destaques:

**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;**

**II – o julgamento do processo pelo Colegiado competente;**  
(Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

**III – a interposição de recurso.** (Inciso incluído pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

§ 5º 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 (grifou-se).

-----//-----  
-----

**Art. 373. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal 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.

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

I - da autuação do feito no Tribunal, nos casos de processos de prestação ou tomada de contas, e nos demais 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, inclusive nos processos de fiscalização convertidos em tomada de contas especial pelo Tribunal;

§ 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;

II - o julgamento do processo pelo Colegiado competente; (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

III - a interposição de recurso. (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

§ 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.

**§ 6º Para fins do disposto nos incisos I e III do § 4º deste artigo, reputa-se interrompida a prescrição, em relação a cada responsável:** (Parágrafo e incisos I e II incluídos pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

I – no caso do inciso I, na data em que foi efetivada a citação, adotando-se aquela indicada no aviso de recebimento da citação, no recibo do termo de citação, no termo lavrado por servidor do Tribunal responsável pelo cumprimento do mandado de citação ou na data da publicação do edital de citação do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, conforme o caso;

II – no caso do inciso III, na data de protocolização da petição recursal.

Pois bem.

Registre-se, inicialmente, que o *decisum* recorrido, ou seja, o Acórdão TC 1011/2017-Plenário, decretou a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, sem tecer qualquer exceção quanto a não aplicação do instituto a alguma das partes.

De qualquer forma, compulsando-se os autos do Processo TC 3570/2010, observa-se que a [...], **ora Recorrente, foi citada para produzir defesa através do Termo de Citação 0395/2012** (pág. 54, Evento 085, Processo TC 3570/2010), **sendo efetivada a sua citação na data de 17/04/2012**, conforme atesta o aviso de recebimento da correspondência citatória presente à pág. 19, do Evento 086, do Processo TC 3570/2010 (apenso).

Lado outro, verifica-se que o **julgamento do Processo TC 3570/2010, pelo Plenário desta Corte de Contas, se deu na data de 08/08/2017** (26ª Sessão Ordinária do Plenário).

Desse modo, **constata-se que o transcurso de tempo compreendido entre a data em que se efetivou a citação da Recorrente** (primeira causa de interrupção da prescrição - inciso I do § 4º, art. 71, da LC 621/2012) **e a data em que se deu o julgamento do Processo TC 3570/2010 pelo Colegiado competente** (segunda causa de interrupção da prescrição - inciso II do § 4º, art. 71, da LC 621/2012), **foi superior ao prazo de 05 (cinco) anos** previsto no *caput* do art. 71, da LC 621/2012, **restando, portanto, configurada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal** em relação à [...].

Ademais, **considerando-se os recentes precedentes emanados dos Colegiados desta E. Corte de Contas** e já aqui sobejamente noticiados, **que pontuam o reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento quando restar caracterizada a prescrição da pretensão punitiva, sugere-se que o mesmo entendimento**, em homenagem ao princípio constitucional da isonomia, **seja também aplicado à Recorrente para reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória, extinguindo-se o processo com resolução do mérito**, nos moldes do artigo 487, II, do CPC, aplicado subsidiariamente conforme preconiza o art. 70 da LC 621/2012.

### 3 CONCLUSÃO

**3.1** Por todo o exposto, em atendimento ao Despacho 06179/2022-2 (Evento 11), após análise dos autos que compõem o presente feito e com base nos recentes precedentes desta Corte de Contas, que passaram a reconhecer a prescrição da pretensão de ressarcimento, chegou-se às seguintes conclusões:

**3.1.1** verificou-se que se encontra configurada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação à sociedade empresária FC GOMES – Consultoria e Assessoria Contábil, que figura neste processo como Recorrente;

**3.1.2** outrossim, tendo em vista que recentes julgados, emanados dos Colegiados desta Corte de Contas, têm adotado posicionamento no sentido do reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento quando restar caracterizada a prescrição da pretensão punitiva, **sugere-se que o mesmo entendimento**, em homenagem ao princípio constitucional da isonomia, **seja aplicado à Recorrente para reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória, extinguindo-se o processo com resolução do mérito**, nos moldes do artigo 487, II, do CPC, aplicado subsidiariamente conforme preconiza o art. 70 da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Do mesmo modo, em recente decisão monocrática no **MS 38.058/DF**, o Ministro Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal concedeu a segurança para anular acórdão condenatório do TCU que imputava **ressarcimento** por vislumbrar a ocorrência de **prescrição**, conforme transcrevemos:

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).

1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do TCU que concluiu pela existência de irregularidades na contratação de advogado.

2. No julgamento do RE 636.886 (tema nº 899 da repercussão geral), em 20.04.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a

hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada modulação tese ao presente caso.

3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, não da imposição de sanções, mas de pretensão de ressarcimento ao erário, entendo que a referida lei representa a regulamentação adequada a ser aplicada por analogia.

4. No caso concreto, o processo administrativo ficou paralisado, sem receber movimentação alguma, por mais de 5 (cinco) anos, o que evidencia inércia da Corte de Contas.

5. Segurança concedida.

[...]

11. Por fim, no julgamento do RE 636.886 (tema nº 899 da repercussão geral), em 20.04.2020, consolidou-se que “[é] prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. O caso dizia respeito à decisão do TCU que condenara presidente de associação privada a restituir recursos recebidos por meio de convênio firmado com o Ministério da Cultura em razão da ausência de prestação de contas. Esta Corte decidiu, por unanimidade, que as condições enunciadas no julgamento do tema nº 897, que autorizavam o reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, não estão presentes nos julgamentos realizados pela Corte de Contas, já que estes não possuem natureza jurisdicional e não se prestam à verificação da existência de ato doloso de improbidade administrativa. Como consequência, foi mantido o acórdão recorrido que reconhecia a ocorrência de prescrição no curso da ação de execução em que se buscava a satisfação do título executivo formado pelo TCU. Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. 12. Quanto ao prazo de prescrição aplicável na hipótese, esta Corte já decidiu que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja por aplicação direta, seja por analogia. Tal diploma fixa o prazo de 5 (cinco) anos para o exercício da pretensão punitiva, a contar da data da prática do ato ou, em caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Embora não se trate, no caso, de pretensão punitiva, mas sim de pretensão de ressarcimento ao erário, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia, tendo em vista a autonomia científica do direito administrativo e a inexistência de razão plausível para o suprimento de possível omissão com recurso a normas do direito civil.

13. Em vista do parâmetro estabelecido acima, evidencia-se a ocorrência de prescrição no presente caso. A observação do andamento processual relativo ao processo TC 007.987/2001-1 indica que efetivamente houve período de inércia superior a 5 (cinco) anos, imputável ao TCU, entre 05.10.2009 e 13.03.2015. Após a condenação de Luiz Carlos dos Santos ao ressarcimento do valor histórico de R\$ 600.000,00 e ao pagamento de multa no valor de R\$ 50.000,00 (acórdão 31/2008-TCU-Plenário), houve a interposição de recurso de reconsideração em 05.03.2008. Em 05.06.2008, os autos foram remetidos à Secretaria das Sessões para sorteio de novo relator. Após breve movimentação entre gabinetes diversos, os autos deixaram de receber qualquer andamento em 05.10.2009. Só em 13.03.2015, o andamento registraria novo ato processual, tendo o recurso de reconsideração sido autuado em 09.06.2015.



14. No julgamento desse primeiro recurso, o TCU deliberou por reduzir o valor histórico referente ao ressarcimento ao erário de R\$ 600.000,00 para R\$ 540.000,00 bem como por excluir a multa aplicada em razão do falecimento do responsável antes do trânsito em julgado da decisão (acórdão 1888/2019-TCU-Plenário). Tendo ocorrido a exclusão da condenação ao pagamento de multa, nada há o que manifestar quanto à pretensão punitiva. No entanto, quanto à pretensão ressarcitória movida em face do impetrante, tenho que esta foi atingida pela prescrição em razão da paralisação do andamento processual por prazo superior a 5 (cinco) anos.

No caso em exame, **já houve o reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva pelo próprio Recorrente no Parecer 01620/2019-8 (evento 48 do TC 06188/2018-9)**. Assim, considerando o entendimento que vem sendo adotado por este Tribunal de que a prescrição da pretensão de impor ressarcimento deve ter o mesmo tratamento dispensado à prescrição da pretensão punitiva, estabelecida no artigo 71, da LC 621/2012, **opinamos pelo não provimento deste Recurso de Reconsideração. (...)**”

O recurso ora em análise guarda plena similitude com o recurso de reconsideração analisado pela ITR 206/2022-5, razão pela qual corroboramos *in totum* a análise acima transcrita.

Acrescenta-se que nos autos do processo 5426/2009-5, o Recorrente, no parecer 2133/2020-7 (evento 39) reconheceu a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

Diante de todo o exposto e considerado o entendimento que vem sendo adotado por este Tribunal de que a prescrição da pretensão de impor ressarcimento deve ter o mesmo tratamento dispensado à prescrição da pretensão punitiva, estabelecida no artigo 71, da LC 621/2012, opina-se pelo não provimento do presente pedido de reexame.

#### **4. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opinamos pelo **CONHECIMENTO** deste **Pedido de Reexame**.

Quanto ao mérito, considerando que **já houve o reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva pelo próprio Recorrente no Parecer 2133/2020-7 (evento 39 do TC 5426/2009-5)**, e considerando, ainda, o entendimento que vem sendo adotado por este Tribunal de que **a prescrição da pretensão de impor ressarcimento deve ter o mesmo tratamento dispensado à prescrição da pretensão punitiva**, estabelecida no artigo 71, da LC 621/2012, opinamos pelo **NÃO PROVIMENTO** deste recurso. [...]

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

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.

Quanto ao tema, entendo, em consonância com o posicionamento do Ministério Público de Contas, que a tese fixada no Tema 899 do Excelso STF **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.**

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.

Embora reconheça minha atual posição minoritária, **entendo necessário apresentar a fundamentação que baseia meu posicionamento, com a finalidade de trazer mais uma vez o tema à reflexão, dada a relevância da matéria.**

#### **PREJUDICIAL DE MÉRITO – prescrição da pretensão ressarcitória**

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 prescribibilidade 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 imprescribibilidade, 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.

Assim, 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 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 julgante 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>1</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, rediscutindo 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).

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>2</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 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.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritebilidade 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

<sup>1</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 imprescritebilidade é incompatível com a Constituição Federal.

<sup>2</sup> Supremo Tribunal Federal. Ata nº 10, de 20/04/2020. DJE nº 104, divulgado em 28/04/2020.

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>3</sup>, 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 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>4</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

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Peça 45.



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 prescritebilidade 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 imprescritebilidade, 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 prescriteção intercorrente.

Desta feita, no caso em análise, a tese fixada pelo Excelso STF no Tema 899, relativa exclusivamente a prescriteção 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 prescriteção 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>5</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)

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),

---

<sup>5</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.

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**)

Tal posicionamento do Ministério Público de Contas foi ratificado e amplamente fundamentado por meio do Parecer 01478/2022-7, proferido nos autos do Processo TC 04866/2018-8, datado de 13/04/2022.

Nada obstante, em outra recente manifestação (23/05/2022), o Ministério Público de Contas por meio do Parecer 01993/2022-5 (proferido nos autos do Processo TC 06996/2014-2), entendeu por modificar o posicionamento, sob o seguinte fundamento:

O Acórdão foi publicado em 09/09/2021 e teve seu trânsito em julgado certificado em 05/10/2021.

Deveras, a edição das referidas decisões pelo STF gerou divergências de entendimentos, notadamente, sobre o verdadeiro alcance daquela decisão. Uma das correntes seguia no sentido de que a prescritibilidade à qual o Supremo se referiu seria aferida após a decisão das Cortes de Contas, ou seja, se decorressem mais de 5 (cinco) anos entre a data de formação do título executivo (decisão do Tribunal de Contas) e a data do eventual ajuizamento da demanda para o efetivo ressarcimento.

Todavia, instado a se manifestar, o STF, ao julgar o MS 37.791-DF, anulou Acórdão do TCU que se fundamentava justamente nesta corrente. Vejamos o teor da Decisão:

(...)

No mesmo sentido foi o MS 38.058/DF:

(...)

Aliás, esse tem sido o entendimento majoritário nessa Corte de Contas.

No caso em exame, a prescrição intercorrente se consumou no ano de 2020, quando ultrapassados 5 (cinco) anos desde a ocorrência das citações válidas dos responsáveis sem que houvesse julgamento do feito.

De fato, diante do entendimento consolidado recentemente pelo STF, não há outro posicionamento senão pelo reconhecimento da prescrição do ressarcimento quando transcorridos mais de 5 (cinco) anos entre citação e a conclusão do processo de controle externo.

Assim sendo, diante da peculiaridade do caso, não resta alternativa senão a decretação da Prescrição.

Isto posto, em virtude do entendimento firmado pelo STF no TEMA 899 de Repercussão Geral e observando-se o transcurso do lapso de 5 (cinco) anos desde a citação válida dos responsáveis sem que houvesse o julgamento do feito, pugna o Ministério Público de Contas pelo RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL no caso dos presentes autos, extinguindo-se o processo sem julgamento de mérito nos termos do art. 373 c/c 166 do RITCEES.

Notadamente, verifico que os precedentes utilizados como fundamento pelo Ministério Público de Contas no Parecer 01993/2022-5, quais sejam decisões proferidas nos processos MS 37.791-DF e MS 38.058/DF do STF, são decisões monocráticas prolatadas pelo Excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso, o que significa dizer que essas decisões são interpretações de um único Ministro e não do colegiado.

Ademais, entendo que a interpretação conferida pelo Ministro Barroso ao Tema 899 do STF é extensiva, eis que o tema de repercussão geral fixado se trata de prazo prescricional de **processos em trâmite no Poder Judiciário**, cujo objeto é o título executivo constituído pelos Tribunais de Contas.

Tal entendimento pode ser facilmente constatado por diversos trechos dos acórdãos proferidos no RE 636.886 já citados alhures, bem como pelas decisões exaradas pelo saudoso Ministro Teori Zavascki ao reconhecer a repercussão geral do RE 636.886 (em 02/06/2016) e ao determinar a suspensão do processamento das demandas pendentes (em 04/10/2016), *verbis*:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.886 ALAGOAS  
RELATOR MIN. TEORI ZAVASCKI

RECTE.(S): UNIÃO

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S): VANDA MARIA MENEZES BARBOSA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

2. Repercussão geral reconhecida. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.886 ALAGOAS RELATOR MIN. TEORI ZAVASCKI

RECTE.(S): UNIÃO

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S): VANDA MARIA MENEZES BARBOSA

Decisão:

(...)

Para efeito do § 5º do art. 1.035 do CPC, determino a 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.

E mais. Ambos os precedentes MS 37.791-DF e MS 38.058/DF do STF utilizados como fundamento da manifestação do *Parquet* de Contas tratam de prescrição intercorrente ainda durante o trâmite dos processos no âmbito dos Tribunais de Contas, isto é, de prazos prescricionais antes da constituição do título executivo.

Em um deles transcorreram mais de 10 (dez) anos entre a ocorrência do fato e a citação do suposto responsável pelo TCU:

25. A extensão do lapso temporal decorrido entre os fatos ilícitos e a providência de citação do suposto responsável e a admissão, pelo TCU, de que a demora excessiva se deveu à inércia de sua unidade técnica reforçam a impressão de plausibilidade das alegações trazidas neste writ. Ademais, entendendo caracterizado o perigo da demora na medida em que a ausência e concessão da liminar submete o impetrante ao ônus de se defender em processo administrativo sobre fatos ocorridos há mais de 15 (quinze) anos, com as limitações à ampla defesa daí decorrentes, bem como ao risco de ter seus bens atingidos por determinação cautelar exarada pela Corte de Contas.

E no outro, os autos ficaram parados em gabinete do TCU por mais de 5 anos:

13. Em vista do parâmetro estabelecido acima, evidencia-se a ocorrência de prescrição no presente caso. A observação do andamento processual relativo ao processo TC 07.987/2001-1 indica que efetivamente houve período de inércia superior a 5 (cinco) anos, imputável ao TCU, entre 05.10.2009 e 13.03.2015. Após a condenação de Luiz Carlos dos Santos ao ressarcimento do valor histórico de R\$ 600.000,00 e ao pagamento de multa no valor de R\$ 50.000,00 (acórdão 31/2008-TCU-Plenário), houve a interposição de recurso de reconsideração em 05.03.2008. Em 05.06.2008, os autos foram remetidos à Secretaria das Sessões para sorteio de novo relator. Após breve movimentação entre gabinetes diversos, os autos deixaram de receber qualquer andamento em 05.10.2009. Só em 13.03.2015, o andamento registraria novo ato processual, tendo o recurso de reconsideração sido autuado em 09.06.2015.

Verifico, portanto, que ambos os precedentes não são análogos ao presente caso em apreço, eis que tratam da prescrição da pretensão punitiva dos Tribunais de Contas (isto é, do prazo prescricional no âmbito dos processos em trâmite nos Tribunais de Contas – prazos anteriores a constituição do título executivo), enquanto o **Tema 899 do STF trata da prescrição ressarcitória** (isto é, do prazo

prescricional no âmbito dos processos em trâmite no Poder Judiciário – prazos após a constituição do título executivo), não podendo, assim, serem utilizados como fundamento para tanto.

Nessa toada, **o TCU fixou o enunciado de que a suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescribibilidade 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 prescribibilidade 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 prescribibilidade 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.

Ora eminentes pares, peço vênia 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 vênia 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 julgante 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.**

A afirmação lançada pelo Ministro Alexandre de Moraes no voto condutor dos embargos declaratórios de que “*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”, exposta anteriormente, nos conduz à conclusão de que o julgamento definitivo do RE 636.886 em nada modificou o instituto da prescrição quanto às demandas de competência das Cortes de Contas.*

Para uma melhor compreensão, entendo prudente aclarar que primeiramente tramitam as demandas nos Tribunais de Contas, independentemente 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.

Esse também é o posicionamento do Ministério Público de Contas por meio do Parecer 01478/2022-7, proferido nos autos do Processo TC 04866/2018-8, datado de 13/04/2022, *verbis*:

Conforme amplamente demonstrado, não restam dúvidas que o **RE 636.886 – TEMA 899/STF tratou da prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento nos autos da Ação de Execução Fiscal**, ou seja, fase posterior à constituição do Título Executivo. Nesse sentido, **o início da contagem do prazo ocorre após o trânsito em julgado da decisão do TCU que impôs o dever de ressarcimento; e não antes.**

Veja-se que, muito embora a Ação de Execução Fiscal tenha **decorrido (derivado, sucedido, nascido)** de Acórdão do TCU – Título Executivo Extrajudicial – que condenou a gestora a ressarcimento ao Erário, **o RE 636.886 – TEMA 899/STF não se pôs a discutir a prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento em processos no âmbito das Corte de Contas, mas sim em processos de Execução Fiscal de Cobrança de Dívida.**

(...)

Conforme demonstrado no item anterior desta peça, “**2.1 HISTÓRICO DO JULGAMENTO: Da Formação do Título Executivo Extrajudicial ao RE 636.886 – TEMA 899/STF**”, a matéria ventilada pelo STF diz respeito, **tão somente, à prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento no bojo de processo de Ação de Execução Fiscal, não aduzindo, portanto, nenhuma consideração acerca de prazo para a constituição do título executivo, até mesmo porque esse não era o objeto da questão cuja Repercussão Geral fora reconhecida no Tema 899.**

(...)

No presente caso, conforme reiteradamente assinalado, o regime jurídico apontado no **RE 636.886 – TEMA 899/STF se reporta ao regime tributário, com a aplicação da Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980) c/c o Código Tributário Nacional Lei n. 5.172/1966), em detrimento da previsão contida na Constituição Federal, em relação, tão somente, aos processos de Execução Fiscal, no que tange à incidência do prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento.**

A fim de confirmar o exposto, questiona-se: **haveria terreno para decretar a prescrição intercorrente com base no RE 636.886 – TEMA 899/STF em processos no âmbito dos Tribunais de Contas – esfera administrativa, fase que antecede à Ação de Execução Fiscal?**

Conforme ficou amplamente demonstrado, por óbvio, a resposta à indagação acima é: **Não!**

A pretensão de ressarcimento a que se refere o **RE 636.886 – TEMA 899/STF** se opera na **fase executória do título executivo**, ainda que, ou melhor, independente do dever de ressarcimento ser proveniente, decorrente, oriundo de decisão de Tribunais de Contas, aplicando-se o **prazo quinquenal previsto na Lei de Execução Fiscal** contado a partir do trânsito em julgado da decisão.

Pois bem. Se a **pretensão de ressarcimento se opera na fase executória do Título Executivo**, e **não na fase de constituição do Título Executivo**, evidente que nos processos perante o TCEES – fase anterior à Execução Fiscal – não há que se falar em prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento com base em fundamento extraído da decisão do **RE 636.886 – TEMA 899/STF**.

É certo, portanto, que o **RE 636.886 – TEMA 899/STF sobre a prescrição intercorrente da pretensão ressarcitória não se aplica aos processos em trâmite perante as Cortes de Contas.**

Logo, não há qualquer reflexo que deva ser aventado para justificar o sobrestamento do feito, num primeiro momento, nem tampouco a extinção do processo sem resolução de mérito, em um momento posterior, conforme inúmeras decisões que têm sido proferidas:

(...)

Resumidamente, o **RE 636.866/STF – TEMA 899/STF, não se aplica aos processos em trâmite perante as Cortes de Contas pois:**

- A matéria objeto de discussão no **RE 636.886 – TEMA 899/STF** teve sua origem a partir de uma **Ação de Execução Fiscal** – esfera judicial – proposta pela **União** em face da senhora **Vanda Maria Menezes Barbosa**;
- Objetivou discutir a violação ao **art. 37, §5º da Constituição Federal** – “**§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**”, e o afastamento da aplicação do **art. 40, §4º da Lei n. 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal)** – “**4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato**” c/c o **art. 174, da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional)** – “**art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva**”;

- O RE 636.886 – TEMA 899/STF concentrou-se tão somente na **matéria da prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento na Fase da Execução Fiscal**, em âmbito judicial;
- Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do Título Executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja Repercussão Geral fora reconhecida no **Tema 899/STF**, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do Título.

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.

Releva notar ainda que para além da possibilidade de execução direta das decisões das Cortes 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:

[...] exsurgindo 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.  
[...]

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 aos nobres colegas Conselheiros, 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.

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.

No meu sentir, o TCEES tem dado idêntico tratamento a institutos jurídicos completamente distintos, como bem frisado pelo Ministério Público de Contas por meio do Parecer 01478/2022-7, proferido nos autos do Processo TC 04866/2018-8:

Em outros termos, o TCEES tem dado idêntico tratamento a institutos jurídicos completamente distintos, **ao arripio da lei, da jurisprudência e da doutrina**, valendo-se de uma interpretação deturpada decorrente de alteração de sentido do **TEMA 899/STF – “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**, bem como incluído em sua análise o **TEMA 666/STF – “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”** e o **TEMA 897/STF – “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”**, a merecer as devidas notas de destaque.

Em relação a redação do **TEMA 897/STF**, não paira dúvidas acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, motivo pelo qual, não há maiores considerações a serem feitas, embora, haja entendimento no sentido de que os Tribunal de Contas não julguem atos (se dolosos ou culposos), mas contas. Tal narrativa, entretanto, se mostra um tanto frágil, haja vista haver previsão no âmbito do TCEES, tanto na Lei Complementar 621/2012, como reproduzida em seu Regimento Interno, sobre hipóteses de ocorrência de indícios de procedimento culposo ou doloso, com destaque para a redação do art. 134, parágrafo único da LC 621/2012, *in verbis*:

(...)

Por seu turno, em relação ao **TEMA 666**, uma vez que o Poder Público tenha sofrido **dano ao erário decorrente de um ilícito civil**, deverá ser ajuizada uma respectiva ação no prazo prescricional previsto em lei (institutos do regime jurídico do Direito Civil) para o devido ressarcimento. Embora, numa primeira leitura se possa levar à compreensão de que se refere a processos no âmbito do Tribunais de Contas, a *ratio decidendi* do Precedente Judicial (Jurisprudência) em nada possui relação com processos afetos ao Controle Externo. Trata-se de situações tipicamente decorrentes de ilícitos civis, tais como **acidente de trânsito envolvendo veículo da administração pública danificado por culpa de terceiro; cidadão que danifica bem público, a exemplo do dano resultante da depredação do patrimônio público**.

Novamente, observa-se que o TCEES, à margem da decisão do STF, vem adotando interpretação equivocada da jurisdição constitucional, com narrativas corrompidas dos fundamentos fáticos e jurídicos das teses levantadas pelo **STF** com vistas a ampliar, indevidamente, o alcance do *decisum* aos processos sob sua competência, e assim, em um estratagemas autofágico, extinguir inúmeros feitos em face de um aventado reconhecimento da prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento.

A Corte de Contas, órgão incumbido da fiscalização dos recursos públicos como meio de corrigir falhas e prevenir desvios, infelizmente está adotando uma postura no sentido de, simplesmente, dispor do interesse público de recomposição do erário em razão de dano causado por gestores e por aqueles que administrem dinheiro, bens e valores da administração pública. Utiliza-se, para tanto, o discurso de autoridade, travestida de manifestação técnica e decisão, supostamente legítima, para fazer valer sua força sobre o direito.

Conforme amplamente demonstrado, não há, portanto, nos processos de Controle Externo, **em que ainda se discute a constituição do Título Executivo Extrajudicial que ensejará posterior Ação de Execução Fiscal (se confirmado o dano)**, que se falar em prescrição intercorrente da pretensão punitiva da Corte de Contas com base no **TEMA 899/STF**, nem do **TEMA 666/STF** e do **TEMA 897/STF**.

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).

Ademais, como aventado pelo Ministério Público de Contas por meio do Parecer 01478/2022-7, proferido nos autos do Processo TC 04866/2018-8, datado de 13/04/2022, é necessário superar as divergências de entendimento acerca do tema, promovendo-se uma análise extensa e profunda da questão, sabendo-se distinguir os paradigmas que fundamentaram as decisões do Excelso Supremo Tribunal Federal a serem utilizados em casos análogos e não simplesmente serem utilizados de forma genérica e abrangente em todos os casos.

### **PREJUDICIAL DE MÉRITO – prescrição da pretensão punitiva**

*Ab initio*, cumpre lembrar que nos processos em trâmite nos Tribunais de Contas pode ocorrer a incidência da prescrição da pretensão punitiva, conforme já exaustivamente exposto alhures.

Verifico que muitos desencontros de posicionamentos, inclusive nos Tribunais Superiores, decorrem da confusão de nomenclatura adotada, apesar dos significados utilizados como fundamento.

Assim, peço vênica para repetir a premissa por mim adotada quanto aos significados das pretensões punitiva e ressarcitória:

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, a eventual prescrição da pretensão punitiva se dá no âmbito dos processos em trâmite nos Tribunais de Contas, isto é, prazos anteriores a constituição do título executivo, enquanto que a eventual prescrição da pretensão ressarcitória se dá no âmbito dos processos em trâmite no Poder Judiciário, isto é, prazos após a constituição do título executivo.

Na seara dos Tribunais de Contas pode ocorrer a incidência da prescrição da pretensão punitiva, mas não a prescrição da pretensão ressarcitória!

Assegura-se também referido posicionamento o Ministério Público de Contas por meio do Parecer 01478/2022-7, proferido nos autos do Processo TC 04866/2018-8, datado de 13/04/2022:

É certo que a ***pretensão punitiva*** se trata de Poder Sancionador das Cortes de Contas, consubstanciado na possibilidade de impor penalidades a seus jurisdicionados. Nesse sentido, a LC 621/2012, bem como a Resolução TC 261/2013 são clarividentes ao determinarem o ***prazo de 5 (cinco) anos para a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo***, nos termos do art. 71 e art. 373, *in verbis*:

(...)

***A prescrição da pretensão punitiva*** é a perda do poder de impor sanções que lhes são próprias em face do decurso de determinado tempo. Indaga-se: quais seriam essas sanções impostas pelo Tribunal de Contas?

A primeira, as **Multas** previstas no TÍTULO VI DAS SANÇÕES – CAPÍTULO II da **LC 621/2012** e no TÍTULO VI DAS SANÇÕES – CAPÍTULO II do **RITCEES 261/2013**. Confira:

(...)

Além da **Multa**, a legislação vigente também definiu outras sanções previstas no TÍTULO VI – CAPÍTULO III da **LC 621/2012** e no TÍTULO VI – CAPÍTULO III do **RITCEES 261/2013**, tais como: pena de inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos (art. 139 da LC 621/2012 e art. 392 do RITCEES 261/2013); declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação ou contratar, por até cinco anos, com a administração pública estadual e municipal (Art. 140 LC da 621/2012 e art. 393 do RITCEES 261/2013); inabilitação para o recebimento de transferências voluntárias, de órgãos ou entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas (art. 141, I LC 621/2012 e art. 394, I do RITCEES 261/2013); proibição de contratação, pelo Poder Público estadual ou municipal, por até cinco anos, do agente público responsável (art. 141, II da LC 621/2012 e art. 394, II do RITCEES 261/2013). Veja-as:

(...)

O prazo da **prescrição da pretensão punitiva** para as **Multas** e demais **Sanções** previstas na **LC 621/2012** e no **RITCEES 261/2013** é de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 71 e art. 373, respectivamente, contados nos termos dos incisos I e II, do §2º, do art. 71 da **LC 621/2012** e I e II, no §2º, do art. 373 do **RITCEES 261/2013**.

Por outro lado, a **pretensão de ressarcimento** versa sobre a recomposição dos valores decorrentes de dano causado ao erário.

Em processos em trâmite nas Cortes de Contas, segundo a **SÚMULA 282/TCU** e o **MS n. 26.210-9/STF**, é **imprescritível**, nos termos do entendimento conferido à parte final do **§5º, do art. 37, da CF/88**, razão pela qual **não há** na **LC 621/2012** nem no **RITCEES 261/2013** referência a termo inicial para a contagem do prazo, nem há previsão de causas suspensivas e interruptivas, como há para o caso da pretensão punitiva.

Conforme inicialmente apresentado, o TCEES tem decidido, equivocadamente, pelo reconhecimento a ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão de ressarcimento com base no julgamento do **RE 636.886/Tema 899** que, conforme amplamente demonstrado, não se orienta aos processos instruídos pelos Tribunais de Contas que, no entanto, têm dado à prescrição da pretensão de ressarcimento o mesmo tratamento dispensado à prescrição da pretensão punitiva, sem qualquer fundamentação legal, jurisdicional ou doutrinária sobre a questão, valendo-se, apenas, de seu discurso de autoridade.

É de sabinça acadêmica que a prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública Federal é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que houver cessado, nos termos do art. 1º<sup>6</sup> e conforme posicionamento adotado pelo Excelso STF:

3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.

(...)

---

<sup>6</sup> Art. 1º 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.

23. Quanto ao prazo de prescrição aplicável na hipótese, esta Corte já decidiu que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja por aplicação direta, seja por analogia. Tal diploma fixa o prazo de 5 (cinco) anos para o exercício da pretensão punitiva, a contar da data da prática do ato ou, em caso de infração permanente ou continuada, o dia em que tiver cessado. Embora se trate, no caso, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, entendo, à primeira vista, que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia, tendo em vista a autonomia científica do direito administrativo e a inexistência de razão plausível para o suprimento de possível omissão com recurso a normas do direito civil. Essa perspectiva vem sendo adotada em julgados desta Corte, conforme exemplifica a ementa abaixo:

(...)

(STF - MS 37.791-DF)

3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, não da imposição de sanções, mas de pretensão de ressarcimento ao erário, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.

(...)

12. Quanto ao prazo de prescrição aplicável na hipótese, esta Corte já decidiu que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja por aplicação direta, seja por analogia. Tal diploma fixa o prazo de 5 (cinco) anos para o exercício da pretensão punitiva, a contar da data da prática do ato ou, em caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Embora não se trate, no caso, de pretensão punitiva, mas sim de pretensão de ressarcimento ao erário, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia, tendo em vista a autonomia científica do direito administrativo e a inexistência de razão plausível para o suprimento de possível omissão com recurso a normas do direito civil.

(...)

(STF - MS 38.058-DF)

As causas interruptivas da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Pública Federal estão previstas no art. 2º da mencionada Lei 9.873/1999, *verbis*:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

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.

Não diferente, este Tribunal de Contas, atento às mudanças e no exercício da atribuição de aplicador dos direitos fundamentais, zelando para que as relações jurídicas não fiquem à mercê de uma perene instabilidade, expressamente previu a



prescrição da pretensão punitiva no art. 71 da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012) e art. 373 do RITCEES, para a qual fixou o prazo de 05 anos:

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

(...)

**§ 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.

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

(...)

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

I - da autuação do feito no Tribunal, nos casos de processos de prestação ou tomada de contas, e nos demais 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, inclusive nos processos de fiscalização convertidos em tomada de contas especial pelo Tribunal;

Complementando, a legislação desta Corte de Contas prevê ainda os casos de interrupção da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva, em seu §4º do art. 71 e art. 373, respectivamente:

**Art. 71. (...)**

**§ 4º** Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - o julgamento do processo pelo Colegiado competente;

III - a interposição de recurso.

**Art. 373. (...)**

**§ 4º** Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - o julgamento do processo pelo Colegiado competente;

III - a interposição de recurso.

E ainda, analogamente ao inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999, a legislação deste Tribunal de Contas prevê a suspensão da contagem do prazo prescricional da

pretensão punitiva quando determinada diligência instrutória no processo, nos termos do §3º do art. 71 da LC 621/2012 e §4º do art. 314 c/c §3º do art. 373 do RITCEES:

**Art. 71. (...)**

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

**Art. 314. (...)**

§ 4º A diligência suspenderá o prazo prescricional em curso, nos termos do § 3o do art. 373 deste Regimento, salvo quando ocasionada por erro na instrução pelo Tribunal.

**Art. 373. (...)**

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

No Processo 5426/2009, que tratou de Denúncia em face da Prefeitura Municipal de Ecoporanga, e que deu origem ao presente Pedido de Reexame, o prazo prescricional iniciou-se em 2009, momento da ocorrência dos fatos, interrompendo-se com a **citação válida**, em 03/05/2010 (evento 29 – fls.1843 e 1844), conforme art. 71 da Lei Complementar nº 621/2012.

**Registra-se também que a prescrição da ação punitiva se interrompe por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato.** Nesse sentido tem-se a **Manifestação Técnica 73/2011**, juntada aos autos em **14/04/2011** (evento 30 - fls. 1868 a 1874), com sugestão de baixar os autos em diligência para requerer documentos constantes em Ação Civil Pública, a fim de avaliar a necessidade de auditoria complementar.

Não foi localizada decisão sobre referida sugestão, entretanto, foi juntado **Relatório de Auditoria Especial RA-D 15/2012**, que cuidou da matéria afeta ao tema, em **20/06/2012**, com sugestão de citação dos responsáveis (evento 30 – fls.1883 a 1904).

Em seguida, tem-se a **Manifestação Técnica Preliminar 347/2015** (evento 30 – fls.1910 a 1913), em **12/05/2015**, com indicação de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

O Ministério Público de Contas manifestou-se (evento 30 – fls. 1918 a 1920) pela **ocorrência da prescrição punitiva**, tendo em vista que o prazo prescricional iniciou-se em 2009, momento da ocorrência dos fatos, interrompendo-se com a citação válida em 03/05/2010, e **exaurindo-se no ano de 2015**.

Em **06/06/2020** foi elaborada a **Instrução Técnica Conclusiva 2424/2020** (evento 33), opinando pela procedência da Denúncia, em razão do reconhecimento da imprescritibilidade do dano.

O Ministério Público de Contas, no Parecer 2133/2020 (evento 39), reitera a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e opina pela procedência da Denúncia.

Em 21/09/2020 tem-se a **Decisão 1137/2020** (evento 42) pelo sobrestamento dos autos, encerrado em 10/11/2021 (evento 47).

Em vista do parâmetro estabelecido acima, **considerando ato inequívoco que importa apuração do dano o Relatório de Auditoria Especial 15/2012, em 20/06/2012**, evidencia-se a não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no **exercício de 2015**.

A *priori*, observa-se que o feito permaneceu inerte no período de **20/06/2012 a 06/06/2020**, sem qualquer impulso processual (fls. 712/723 – fls. 14/26 do Volume Digitalizado 15837/2019-7 – doc. 17).

Em vista do parâmetro estabelecido acima, **evidencia-se a ocorrência da prescrição punitiva**, eis que os autos ficaram parados por prazo superior a 5 (cinco) anos.

**PREJUDICIAL DE MÉRITO – ocorrência da prescrição da pretensão punitiva não impede atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas.**

Vale lembrar que a prescrição da pretensão punitiva e a prescrição intercorrente não interferem na imprescritibilidade do poder-dever do Tribunal de Contas de analisar e

declarar a regularidade ou irregularidade dos atos submetidos a sua análise, nos termos do §5º do art. 373 e do art. 375 do RITCEES:

**Art. 373. (...)**

§ 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.

**Art. 374.** Quando a prescrição alcançar a pretensão sancionatória, mas subsistir o dever de ressarcimento ao erário ou a necessidade de expedir determinação ao responsável para o exato cumprimento da lei, o processo deverá ser julgado ou apreciado pelo colegiado.

Os Temas 897 e 899 do STF tratam especificamente dos prazos prescricionais das 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.

Releva notar ainda que para além da possibilidade de execução direta das decisões das Cortes 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.  
[...]

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 aos nobres colegas Conselheiros, 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.

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.

Por todo exposto, **divergindo do entendimento técnico e acolhendo em parte o posicionamento do Ministério Público de Contas** (discordando somente quanto aos fundamentos da ocorrência da prescrição), deve ser dado **provimento ao recurso interposto**, para **reformar o Acórdão TC-01490/2021-1 – 2ª Câmara**, para **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 e **reconhecer a incidência da prescrição punitiva**.

Entretanto, 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.

Além disso, se a Corte de Contas não tem competência para declarar ou reconhecer o dolo, conforme entendimento do STF, de igual modo, não pode ter competência

para declarar que não há dolo!! Em outras palavras, o Tribunal de Contas não tem competência positiva para reconhecer a existência do dolo e nem a competência negativa para negar sua existência, remanescendo o dever de encaminhar o feito para os órgãos competentes.

Assim, havendo dano apurado e quantificado pela área técnica, deixar de encaminhar os autos para o órgão competente é, por vias oblíquas, reconhecer que não houve dolo, agindo ao alvedrio das sobejadas decisões da Suprema Corte.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, **divirjo do entendimento exarado na Instrução Técnica de Recurso 212/2022, corroboro em parte o posicionamento do Ministério Público de Contas** e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a deliberação que ora submeto à sua consideração.

### **3 PROPOSTA DE DELIBERÇÃO**

**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, em:

1. **CONHECER** o presente recurso como **PEDIDO DE REEXAME**, nos termos dos artigos 164 e 166 da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas) c/c artigo 408 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

2. **DAR PROVIMENTO** ao presente Pedido de Reexame para **reformar o Acórdão TC-01490/2021-1 – 2ª Câmara**, nos seguintes termos:

**2.1 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;

**2.2 RECONHECER a incidência da prescrição punitiva nos presentes autos, nos termos deste voto;**

**2.3 CONVERTER** o feito em tomada de contas especial, nos termos do arts. 57, inciso IV, e 115 da LC n. 621/2012;

**2.4 JULGAR IRREGULARES AS CONTAS** de Elias Dal Col, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, condenando-lhe a ressarcir ao erário municipal o montante equivalente a 529.736,7857 VRTE, em razão da prática de grave infração à norma legal e dano injustificado ao erário, consoante item 2.3 da ITI 00154/2010-8;

**3. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**4.** Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

**VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Pedido de Reexame, interposto pelo Ministério Público de Contas em face do Acórdão 01490/2021-1 – Segunda Câmara, proferido nos autos do processo TC 5426/2009-5, que extinguiu o feito com resolução de mérito a partir do reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

Com relação aos demais atos processuais peço vênha aos meus pares para adotar o relatório formulado pelo Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, por ocasião da prolação de seu voto durante a 34ª Sessão Ordinária do Plenário desta Corte, ocorrida na data de 14/07/2022.

Quanto aos requisitos de admissibilidade do presente recurso, acompanho as razões expostas pelo eminente Relator para o recebimento e processamento da peça de irresignação, ante o preenchimento dos requisitos necessários para tanto.

No mérito, após ouvir atentamente à leitura da decisão, entendi por bem solicitar vistas dos autos a fim de poder apresentar certas considerações que entendo pertinentes acerca do ponto nodal dos debates, qual seja, **o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória**, consubstanciada nos efeitos decorrentes da aplicação do Tema 899/STF, no âmbito desta Corte de Contas.

Desde já esclareço que, quanto ao reconhecimento da prescrição da pretensão **punitiva**, coaduno com o entendimento apresentado pelo Exmo. Relator.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima indicado, trata-se de Pedido de Reexame, interposto pelo Ministério Público de Contas em face do Acórdão 01490/2021-1 – Segunda Câmara, proferido nos autos do processo TC 5426/2009-5, que extinguiu o feito com resolução de mérito a partir do reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

O referido Acórdão, em sua parte dispositiva, assim consignou:

1. ACÓRDÃO TC-1490/2021:

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

- 1.1. EXTINGUIR o processo com resolução do mérito, tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, em aplicação do disposto no art. 487, II, do Código de Processo Civil – CPC c/c art. 373, § 1º a 3º do Regimento Interno desta Corte de Contas, nos termos deste Voto;
- 1.2. DAR CIÊNCIA na forma regimental,
- 1.3. ARQUIVAR o feito após o trânsito em julgado.

Em que pese os argumentos trazidos pelo Relator deste Recurso, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo para o mérito da pretensão recursal, suficientes em seu entender para reformar o julgamento outrora realizado por esta Corte de Contas no que tange ao não reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória ao presente caso, compreendo que a situação mereça ser acolhida por outra ótica, considerando que os efeitos advindos dos julgamentos abarcados pelo Tema 899/STF tem sido bastante discutidos nesta Corte, conduzindo-a, inclusive, a incorrer em diversas conclusões contraditórias, - como a que ora se analisa -, abrindo margem para a ocorrência de grave insegurança jurídica.



Novamente o Tema 899/STF põe-se sobre debate, vez que no caso dos autos entendeu o Relator que a tese fixada no julgamento do RE 636.886 do STF, pelo Excelso STF, acerca da prescrição da pretensão **ressarcitória**, teria aplicabilidade **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.**

Assim sendo, concluiu pelo **reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, converteu o feito em tomada de contas especial**, nos termos do arts. 57, inciso IV e 115 da LC n. 621/2012, julgou irregulares as contas do Sr. Elias Dal Col, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, e o condenou **a ressarcir ao erário municipal o montante equivalente a 529.736,7857 VRTE,** em razão da prática de grave infração à norma legal e dano injustificado ao erário, consoante item 2.3 da ITI 00154/2010.

Todavia, discordo da fundamentação adotada pelo Relator para sustentar a condenação proposta, alcançada através da reprodução dos argumentos delineados no bojo do Pedido de Reexame, em razão da existência de inúmeras decisões já proferidas no âmbito desta Corte que vão totalmente de encontro ao que ora se propõe.

Ressalto que a própria **Instrução Técnica de Recurso 00212/2022** advertiu sobre a existência de recente manifestação técnica do NRC, que se posicionou acerca do tema através da ITR 206/2022-5, constante do Processo 1240/2022.

Assim, reconheceu que o entendimento que vem sendo adotado por este Tribunal é o de que a prescrição da pretensão de impor ressarcimento deve ter o mesmo tratamento dispensado à prescrição da pretensão punitiva, estabelecida no artigo 71, da LC 621/2012, razão pela qual a equipe técnica negou provimento ao recurso.

No que toca a este aspecto, passo a destacar os seguintes apontamentos elaborados por aquela peça técnica:

Destaca-se que o entendimento firmado tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência era que as irregularidades das quais se enseja a imputação de dano ao erário eram imprescritíveis. Entretanto, tal entendimento foi alterado pelo Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento do RE 636.886/AL, Tema 899, decidiu que “é prescritível

a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". No julgamento o STF entendeu que a imprescritibilidade atinge somente as pretensões de ressarcimento fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, devidamente reconhecida pelo Poder Judiciário em ação própria.

Dessa forma, à luz do entendimento exarado pelo Supremo no Tema 899, temos que o presente processo está prescrito, e a partir desta constatação tem-se que observar os efeitos da prescrição no presente caso.

Assim, entendo que o presente processo deve ser extinto com resolução de mérito na forma do artigo 487, II, do CPC, aplicado subsidiariamente conforme determina o artigo 704 da Lei Complementar Estadual nº. 621/2021.

(...)

Nesse passo, ponto de maior discussão, sobreveio após o julgamento dos Embargos de Declaração interpostos no Recurso Extraordinário 636.886 (TEMA 899/STF), cujo entendimento, de acordo com a nossa percepção, também não trouxe clareza se a prescrição da pretensão ressarcitória somente atingiria a fase posterior à constituição do título executivo extrajudicial, ou se atingiria o processo na fase instrutória dos autos. Diante de conflituosa questão, surgiram diferentes posições, com plausíveis fundamentos; dentre as quais, destaco o entendimento, de que o Tema nº 899 não se aplica aos processos de controle externo.

(...)

Considerando as razões apresentadas, em observância ao princípio da colegialidade, sem embargo de posição diversa manifesta em outros julgados, reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória nos autos sob comento, de modo a se evitar que decisões conflituosas concorram para a insegurança jurídica dos jurisdicionados desta Corte.

O tumulto que vem sendo criado em torno do alcance dos efeitos advindos do julgamento do Tema 899/STF vem trazendo a esta Corte inúmeras decisões conflitantes, que, se não examinadas a luz dos ditames constitucionais, podem causar mais outras centenas de irregularidades.

No presente caso, a prescrição da pretensão punitiva já fora devidamente reconhecida (item 2.2 do Voto 3019/2022), vez que as inconsistências detectadas se referem a  **fatos ocorridos no exercício de 2009.**

Diante de tais constatações e considerando o **trânsito em julgado**, em **05.10.2021**, do Recurso Extraordinário autuado no Supremo Tribunal Federal sob o número 636.886, objeto do Tema 899, necessário se faz, no presente momento, a análise dos efeitos advindos do julgamento *supra* e seus desdobramentos, notadamente quanto a necessidade do reconhecimento e fixação de um entendimento harmônico no âmbito deste Tribunal.

Passo então a fundamentação.

Conforme se verifica, inicialmente, quanto às supostas irregularidades descritas nos autos, **verificou-se a ocorrência do fenômeno prescrição da pretensão punitiva.**

No entanto, o entendimento corrente até pouco tempo atrás, era o de que, ainda que prescritas, **as supostas irregularidades ensejadoras de ressarcimento poderiam gerar a aplicação de sanção aos gestores públicos.**

Sobre a temática, reitero que ainda tramitam neste Tribunal inúmeros processos, de diferentes jurisdicionados, em situação semelhante a tratada nos presentes autos, qual seja, o **reconhecimento de suposta prática de dano ao erário e a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.**

Nestes casos, a análise de mérito está fundada em questionamentos acerca do dolo ou má-fé dos atos praticados pelos gestores jurisdicionados dessa Corte de Contas.

Sobre do tema, é cediço que a Suprema Corte brasileira no julgamento do **Recurso Extraordinário 852.475**, decidiu, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, **serem imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso** tipificado na Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa.

Lado outro, no julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) 636886**, datado do **dia 24/06/2020**, aquela Suprema Corte concluiu, por unanimidade, pela **prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário baseada em decisão de Tribunal de Contas.**

O entendimento se deu em sessão virtual, no julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) 636886**, com repercussão geral reconhecida (**Tema 899**)<sup>7</sup>.

Do julgamento, restou consignado que **somente seriam imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário com base na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), hipótese esta que não se amolda ao caso dos autos.**

---

7

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>

No âmbito deste Tribunal de Contas, diversos processos envolvendo a matéria em questão se encontravam até então sobrestados em virtude da tramitação do julgamento do **Tema 899, aguardando seu trânsito em julgado.**

Contudo, como já mencionado, vê-se que o respectivo julgamento transitou em julgado em 05/10/2021<sup>8</sup>, fixando a seguinte tese: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

**Ocorre que**, quando do julgamento do Tema 899, a Suprema Corte não tratou dos desdobramentos de questões que giram em torno da prescrição, bem como dos diversos efeitos reflexos que dela poderiam advir.

Dentre as premissas, menciono, por exemplo, a falta de manifestação da Corte Suprema relativamente a como se daria a continuidade do processamento das ações que envolvessem a presença de dano ao erário, mas que já estivessem eventualmente prescritas, como é exatamente o caso que ora se apresenta.

Sem a definição de uma solução, tornou-se dever dos **próprios Tribunais de Contas** a definição de como se dará a condução dos autos que versam sobre a matéria aqui ventilada, qual seja, **dano ao erário e a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.**

Devo apontar **que já existem inúmeros julgados que foram decididos conforme a conclusão que será apresentada ao final destes autos, em razão de terem sido decididos em momentos anteriores ao que ora se propõe.**

Digo isso pois é necessário advertir, logo de plano, sobre as consequências jurídicas e efeitos reflexos que uma decisão contrária a que já vem sendo aplicada no âmbito desta Corte pode provocar em processos com idêntica matéria, mas ainda pendentes de julgamento.

**Assim, farei a exposição de algumas considerações oportunas a fim de conduzir a conclusão desta decisão da forma que melhor atender aos interesses de todas as partes envolvidas,** para que possamos, enfim, pacificar este entendimento.

---

8

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>

Advirto, desde já, que há proposta de **instauração de incidente de prejudgado**, contida no Parecer 1821/2022, Processo TC 12237/2014, firmada no seguinte sentido:

*Pronunciar-se acerca da interpretação da parte final do §5º, do art. 37, da CF/88 “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” a fim de superar a divergência no tocante à prescrição ou à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento nos processos no âmbito do TCEES.*

No bojo daquela manifestação ministerial (Parecer 1821/2022, Processo TC 12237/2014), aponta o Ministério Público para os seguintes questionamentos: **a) aplicação da SÚMULA 282/TCU: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”**, decorrente do entendimento dado à parte final do §5º, do art. 37, da CF/88 pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento nos processos perante os Tribunais de Contas no julgamento do Mandado de Segurança n. 26.210-9/STF que indeferiu a ordem requerida pela senhora Tania Costa Tribe em face do Acórdão 2.967/2005/TCU, nos autos do processo de Tomada de Contas Especial, que a condenou à devolução do valor de R\$167.021,15 em decorrência do descumprimento da obrigação contratual da concessão de bolsa de estudos no exterior; e **b) que o RE 636.886 – TEMA 899/STF teria tratado tão somente de reconhecer a prescrição da pretensão de ressarcimento na esfera judicial em processo de Ação de Execução Fiscal de Título Executivo Extrajudicial**, com base no § 4º do art. 40 da Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais) em razão do não cumprimento da obrigação por parte da gestora responsável em restituir aos cofres públicos os valores recebidos por meio do Convênio 14/88-MINC **= exatamente como o proposto no presente caso.**

Sobre as premissas invocadas, tenho que o tema relativo ao julgamento do Recurso Extraordinário RE 636.886, de fato, não se apresenta pacífico nesta Corte, merecendo debate e ponderação, dada a multiplicidade de dados e elementos que estabelecem uma relação intrincada a ser esclarecida antes de se chegar a alguma conclusão.

Outrossim, necessário também que se estabeleça os contornos da sua aplicabilidade, de forma geral, como se vê do debate criado em torno do reconhecimento ou não da prescrição da pretensão ressarcitória.

Contudo, devo enfatizar ser **incontroverso** que a tese fixada naquele julgamento se aplica no âmbito dos Tribunais de Contas, vez que assim restou assentada: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

De forma semelhante a tese que o **Tribunal de Contas da União** vem tentando elaborar após o referido julgamento, isto é, **criando resistência em se observar a tese firmada pela Suprema Corte**, me parece adotar o mesmo entendimento o *Parquet* de Contas na exordial, desta vez acompanhado pelo Voto do Relator, quando do exame dos questionamentos apontados através do Pedido de Reexame.

**Sobre a tentativa de se interpretar que a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas alcançaria tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial**, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU, **trago excelente trecho do artigo jurídico “O TCU e a tentativa de ‘drible da vaca’ no Tema 899 do STF”**, pela revista **Consultor Jurídico**<sup>9</sup>

Desde quando publicado o julgamento de mérito do Tema 899 (em 24 de junho de 2020), o TCU tem, para dizer o mínimo, indicado certa resistência ao entendimento, aparentemente procurando alternativas para "driblar" a tese firmada. Daí o título deste breve ensaio, no sentido de invocar conhecido bordão que pede auxílio a um dos nossos mais famosos árbitros de futebol e analisarmos essa aparente tentativa de "drible da vaca" no Tema 899 do STF.

O fato é que, antes mesmo da definição da controvérsia, o TCU já havia se posicionado (Acórdão 1282/2019 — plenário) no sentido de que eventual entendimento se aplicaria *"tão somente à fase judicial de cobrança do título executivo extrajudicial exarado com a decisão da corte de contas"*, não atingindo as demandas em tramitação no órgão de controle. Uma espécie de "primeiro veja bem", para lembrarmos de um célebre comercial de uma conhecida marca nacional de materiais para construção!

Na mesma linha, por meio do Boletim de Jurisprudência 315/2020, o Tribunal de Contas reiterou que o Tema 899 do STF alcançaria somente a fase judicial de execução, portanto, sem consequências nos processos de controle externo no âmbito do TCU. Aqui, o que poderia ser considerando um "segundo veja bem"!

**Parando aí a situação já seria suficientemente confusa, uma vez que a decisão proferida pelo Supremo no RE 636.886 consignou expressamente que a prescritibilidade das decisões proferidas pelo**

<sup>9</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-out-03/opiniaio-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf>

**TCU era necessária para marcar "um prazo legal para o poder público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal".**

É de se notar que o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União sobre a prescrição de suas pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário tem causado **insegurança jurídica** frente ao entendimento, **com tese de repercussão geral**, firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Ainda sobre esta celeuma, transcrevo parte do trecho do artigo "**TCU não observa jurisprudência do STF sobre prescrição**"<sup>10</sup>, publicado pelo prestigiado buscador jurídico virtual, *Migalhas*, vejamos:

Para o STF, que analisou a prescribibilidade de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Tema 897 da Repercussão Geral, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado pela lei 8.429/92.

**Significa dizer que prescreve a pretensão de ressarcimento ao erário em relação a todos os demais atos ilícitos, incluindo os atos de improbidade não dolosos, como já havia decidido o STF por meio do Tema 666 da Repercussão Geral.**

Em 2020, o STF enfrentou o Tema 899 da Repercussão Geral, cujo objeto era a prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

No julgamento, concluiu-se que a imprescritibilidade reconhecida no Tema 897 em relação a atos de improbidade dolosos não se aplica aos julgamentos dos Tribunais de Contas, já que os processos de tomada de contas especial não perquirem a existência de dolo, limitando-se à análise técnica das contas.

**Portanto, não há dúvidas de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do TCU. E mais: se o STF reconhece a prescribibilidade da adoção de medidas executivas judiciais para levar a efeito imputações de débito promovidas pelos tribunais de contas, é evidente que também prescreve a pretensão dos tribunais de contas de instaurar e conduzir processos de tomada de contas especial para a apuração e imputação de deveres de ressarcimento ao erário.**

Em relação ao prazo prescricional, o julgamento do Tema 899 definiu que deve ser aplicado o prazo quinquenal da lei de Execução Fiscal (lei 6.830/80) à pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos com base em acórdão de Tribunal de Contas.

### **Destaco o seguinte trecho:**

**Ainda assim, apesar de todo o esforço empenhado pelo Judiciário para uniformizar o entendimento a respeito dos prazos prescricionais, o TCU tem insistido no entendimento de que a pretensão punitiva prescreveria em dez anos, com base no artigo 205 do Código Civil, assim como tem insistido na tese de que seria imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito da Corte de Contas.**

---

<sup>10</sup> <https://www.migalhas.com.br/depeso/345825/tcu-nao-observa-jurisprudencia-do-stf-sobre-prescricao>

A inobservância do entendimento fixado pelo STF pode ser ilustrada pelos fatos que se sucederam ao julgamento do mandado de segurança 35.512/DF, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Naqueles autos, a segurança fora concedida para declarar a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU, em razão do transcurso do prazo de cinco anos previsto no artigo 1º da lei 9.873/9912.

Em seguida, o TCU entendeu que a prescrição declarada pelo STF atingiria tão somente a aplicação de sanções e determinou a instauração de processo apartado para a imputação de débito em decorrência de supostos danos ao erário.

Diante disso, a parte ajuizou reclamação que veio a ser julgada procedente pelo STF, que concluiu que a instauração de nova tomada de contas especial, destinada a apurar eventual responsabilização por danos ao erário, contrariou inequivocamente a autoridade da decisão proferida no MS 35.512/DF, motivo pelo qual se determinou o trancamento do novo processo relativo aos mesmos fatos já declarados anteriormente como prescritos<sup>13</sup>.

Ainda assim, de modo geral, o TCU segue aplicando nos processos de tomada de contas especial seu entendimento anterior, que já foi afastado pelo Poder Judiciário em inúmeras ações, inclusive pelo STF em sede de repercussão geral.

O que se observa, portanto, é que a oposição do Tribunal de Contas União quanto a observância da jurisprudência – **já consolidada** – pelo Supremo Tribunal Federal **não se justifica sob os pontos de vista jurídico e institucional. Revela desprestígio à função jurisdicional exercida pela mais alta Corte do país e à harmonia constitucionalmente imposta aos poderes da República.**<sup>11</sup>

Assim, a incessante busca do TCU pela punição de responsáveis que possam ter causado dano ao erário pode, ainda, se desdobrar em consequências mais preocupantes que a própria decisão de prescritibilidade do ressarcimento ao erário que tanto parece atormentá-lo.

**Isso porque a atuação temerária desta Corte de Contas esbarra na própria atuação do Tribunal na busca pela definição e esclarecimento de condutas** – matéria que não lhe diz respeito, estando expressamente vedada-.

Com esta ***nítida intenção de contornar a tese da prescritibilidade, o Tribunal de Contas agora se propõe também a realizar juízo de aferição do elemento subjetivo doloso nas supostas "condutas de improbidade", situação expressamente vedada naquele âmbito de controle.***<sup>12</sup>

Neste sentido, manifesta-se o Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam<sup>13</sup>:

<sup>11</sup> <https://www.migalhas.com.br/depeso/345825/tcu-nao-observa-jurisprudencia-do-stf-sobre-prescricao>

<sup>12</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-out-03/opinioao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf>

<sup>13</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-out-03/opinioao-tcu-tenta-aplicar-drible-tema-899-stf>



A nova orientação pode ser notada pelo julgamento dos Acórdãos nºs 1.482/2020, 7.687/2020 e 8498/2020, a saber:

— No primeiro precedente (Acórdão nº 1.482/2020), o TCU considerou que a ausência injustificada de prestação de contas configura ato doloso de improbidade administrativa, quase como em criação de hipótese de "responsabilidade por improbidade objetiva", sem que seja necessária a perquirição da conduta subjetiva do agente.

— No segundo precedente (Acórdão nº 7.687/2020), foi atribuído pelo TCU espécie de "dolo eventual" à conduta dos agentes. Na oportunidade, consignou expressamente a utilização do "*ato passível de ser caracterizado como de improbidade administrativa e presença de 'dolo' na conduta do responsável*", para fins de imprescritibilidade do ressarcimento.

— No terceiro precedente (Acórdão 8498/2020), o TCU verificou "indicativos" de ato doloso de improbidade administrativa como causa de dano ao erário na conduta dos agentes, "*o que, em tese, revestiria a pretensão ressarcitória de imprescritibilidade*". Na ocasião, foi feita a seguinte ressalva:

*"Ainda que não caiba ao TCU a capitulação formal da conduta sob tal categoria jurídica, o que lhe obsta o exercício da pretensão de ressarcimento, não há impedimento a que o tribunal prossiga no desempenho de sua atividade fiscalizatória, se assim justificarem a materialidade e a relevância do fato, valendo-se de sua expertise na apuração do dano, inclusive de modo a subsidiar eventual atuação em juízo".*

Portanto, o que tem feito o TCU? Exatamente o que consignou o STF para justificar as razões de prescribibilidade das decisões de Tribunal de Contas.

**Pelo visto, agora também no âmbito dos Tribunais de Contas parece que haverá a aferição do elemento subjetivo doloso nas condutas que, em tese, configurariam improbidade administrativa — situação ordinariamente afeta à via judicial, justamente em razão da proteção dos direitos dos acusados, em especial (mas não exclusivamente) no que toca ao efetivo contraditório e à ampla defesa.**

E aqui não se pode esquecer, em que pesem os esforços do TCU em driblar o entendimento exposto pelo Supremo no Tema 899, que tal posicionamento possui consequências mais preocupantes que a própria prescribibilidade do ressarcimento ao erário.

A definição dos atos de improbidade administrativa perpassa por uma análise acerca dos elementos trazidos pela Lei 8.429/92, especialmente em razão das gravosas sanções destinadas à coibição do ato ímprobo, dentre elas a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público (artigo 12).

Por outro lado, e conforme sabido, o procedimento administrativo de controle de contas não pode ser confundido com o processo judicial, porquanto não é dotado das garantias fundamentais imprescindíveis à constitucional aferição da improbidade.

**Caberia ao TCU fazer tal juízo? Essa, seguramente, é uma questão mais complexa e que mereceria uma análise muito mais aprofundada — e que parece estar longe de uma resposta definitiva!**

**Mas fica, ainda, outro questionamento: até onde irá o TCU para conservar esse quinhão de atribuição/autoridade, no sentido de declarar imprescritível o ressarcimento ao erário? Ao que parece essa pergunta também seguirá — pelo menos por um tempo — sem resposta.**

A repercussão deste tipo de pensamento pode ter efeitos danosos irreversíveis na esfera de direitos daqueles submetidos ao julgamento pelas Cortes de Contas.

No que se refere aos demais questionamentos, suscita o Recorrente a observância e a discussão em torno da aplicação do **§5º, do art. 37, da CF**, bem como da **Súmula 282/TCU**.

Nota-se que o julgamento do Tema 899/STF já **esclareceu** que a ressalva constitucional prevista no **art. 37, § 5º/CF**, se aplica **apenas** à hipótese de dano provocado por ato doloso tipificado como de **improbidade, sendo prescritíveis, por consequência, todas as demais pretensões ao ressarcimento, espancando qualquer dúvida sobre a questão.**

O Ministro Gilmar Mendes sustentou em seu voto<sup>14</sup> que:

Da conjugação de tais precedentes firmados em repercussão geral, sobressai a conclusão de que, em regra, **as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo as ações fundadas especificamente na prática de ato doloso tipificado na Lei 8.429/1992. Isso inclui, por óbvio, todas as demandas que envolvam pretensão do Estado de ser ressarcido pela prática de qualquer ato ilícito, seja ele de natureza civil, administrativa ou penal, ressalvadas as exceções constitucionais (art. 5º, XLII, e XLIV, CF) e a prática de ato doloso de improbidade administrativa (excluindo-se os atos ímprobos culposos, que se submetem à regra prescricional).**

O que se percebe, portanto, é a necessidade de revisão da jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte, no MS 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008, mais especificamente em relação ao ressarcimento ao erário decorrente de acórdão da Corte de Contas.

Neste aspecto, transcrevo trecho do Voto irretocável proferido pela Conselheira Carla Santillo<sup>15</sup>, do **Tribunal de Contas do Estado de Goiás**:

Todavia, tratando-se de decisão do Supremo Tribunal Federal que teve repercussão-geral reconhecida, bem como diante do novo modelo de precedentes inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015, no art. 927, **não há como restringir a compreensão do julgado à literalidade da tese jurídica fixada (síntese da decisão), sem, contudo, perscrutar a sua ratio decidendi, onde estão as razões, os motivos determinantes, os fundamentos adotados pelo Supremo para a solução da controvérsia. Diante disso, temos que o STF analisou, para decidir o RE 636.886, o alcance da ressalva constante na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, harmonizando a interpretação da nova jurisprudência daquele Supremo Tribunal consignada nos TEMAS 897 e 666.**

**Essa é a questão principal do julgado que se apresenta indissociável da tese jurídica fixada.** Em suma, decidiu o Supremo Tribunal Federal que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas

14

<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>

15

<https://decisoes.tce.go.gov.br/ConsultaDecisoies/CarregaDocumentoAssinadoPDF?idDocumento=341402242742361&tipoDecisao=651491>

na prática de ato doloso de improbidade administrativa. Todas as demais pretensões ressarcitórias são prescritíveis.

**Depreende-se do julgado que o Supremo Tribunal Federal passou a entender que a parte final do § 5º do art. 37 da CF/88 não encerra uma regra geral de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, superando, assim, o entendimento anterior estabelecido no MS 26.210.**

Nesse sentido, considero factível defender nesse Colegiado que a Tomada de Contas Especial não comporta exceção à regra geral de prescritibilidade, haja vista que **a única hipótese de imprescritibilidade admitida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal com fundamento no art. 37, § 5º da Constituição Federal de 1988 não é aplicável no âmbito dos Tribunais de Contas, conforme decidido no supracitado RE 636.8861, de sorte que compreendo estar superado o entendimento consolidado a partir do MS 26.210/DF no sentido de ser imprescritível a Tomada de Contas Especial. Com essa decisão o Supremo Tribunal Federal reservou exclusivamente ao Poder Judiciário a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, uma vez que somente nessa instância se poderá conhecer e decidir pela existência de ato doloso de improbidade administrativa.**

**Destaco ainda o seguinte trecho desta mesma decisão:**

**Consequentemente, estarão sujeitas à prescrição as ações de ressarcimento na esfera administrativa, uma vez que, como foi dito, não se analisa no âmbito das Cortes de Contas a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa, única exceção à regra da prescrição do dano ao erário atualmente aceita pelo Supremo Tribunal Federal.**

Pode-se concluir dos fundamentos utilizados pelo STF para fixação da tese objeto do Tema 899 que além da execução da decisão condenatória do Tribunal de Contas (tese), também é prescritível a pretensão ressarcitória das Cortes de Contas exercida com o fim de apurar a ocorrência de dano ao erário e condenar o agente que lhe deu causa.

Assim sendo, no que se refere a problemática do reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, tenho o seguinte entendimento.

Do julgamento do Tema 899/STF, relativamente quanto ao voto manifestado pelo Ministro Gilmar Mendes, este entendeu pela aplicabilidade do prazo **quinquenal da Lei Federal 9.873/1999**, para os casos de ressarcimento à União.

O entendimento debruçou-se sobre a premissa de que a atividade de controle externo seria exercida como poder de polícia administrativo *lato sensu*, cujo objeto se revestiria em uma ação preventiva ou repressiva em face da ocorrência de ilícito que pudesse lesar o erário.

Depreende-se daí, bem como considerando aquilo que restou estabelecido pela Corte Suprema quando do julgamento dos Embargos de Declaração no **RE 669.069, Tema 666**, no sentido de que **"firmado o entendimento de que tal pretensão é prescritível, as controvérsias atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive**

**a seu termo inicial, são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente**", é que entendo pela **aplicação à pretensão ressarcitória desta Corte de Contas, por analogia e no que couber, as disposições previstas na Lei Complementar nº 621/2012, art. 71 e parágrafos, que estipula o prazo prescricional da pretensão punitiva deste Tribunal, e estabelece o marco inicial de contagem do prazo quinquenal e especifica as hipóteses de suspensão e interrupção do mencionado prazo.**

De todas estas considerações, é possível que se conclua de forma clarividente, portanto, que, da análise do julgamento do **Tema 899/STF, do Tema 666/STF**, e considerando ainda a **inexistência de norma regulamentadora do prazo prescricional da pretensão ressarcitória no âmbito desta Corte**, que o **desdobramento razoável** para a solução desta celeuma seria a adoção, por este Tribunal, em **analogia** ao prazo prescricional constante da Lei Orgânica deste Tribunal atribuído à **pretensão punitiva**, da unificação dos prazos, isto é, que se apliquem os requisitos de um em outro, em ambas as pretensões (**punitiva e ressarcitória**).

Assim, o reconhecimento da prescrição ressarcitória deste Tribunal, por **aplicação analógica** da Lei Complementar nº 621/2012, art. 71, será o regulador dos prazos prescricionais.

A meu ver, esta seria a solução razoável, em total concordância com o ordenamento pátrio, coadunando-se com os demais princípios constitucionais para os casos que guardam pertinência com a matéria sobre debate.

Outrossim, advirto desde já que passa a fazer integrante deste Voto-Vista, os fundamentos de fato e de direito delineados através da Instrução Técnica de Recurso 00212/2022, sem a necessidade de transcrição e maiores esclarecimentos.

Entendo pertinente ainda fazer remissão às decisões por mim já proferidas em casos análogos, a saber: **Processo TC 2175/2012; Processo TC 00696/2014 e Processo TC 6162/2018.**

Diante de tudo o que fora exposto, considerando ter sido elucidada de forma inequívoca a necessidade do reconhecimento da aplicação da prescrição da

pretensão ressarcitória, além das demais ponderações, **entendo pela extinção do feito, com resolução de mérito.**

Ante o exposto, divergindo parcialmente do entendimento do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, bem como do Ministério Público Especial de Contas, corroborando com aquele manifestado pela área técnica, **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 no voto-vista, em:

1. **CONHECER** o Pedido de Reexame;
2. **NÃO DAR PROVIMENTO** ao presente recurso, mantendo-se incólume o Acórdão 01490/2021-1 – Segunda Câmara, proferido nos autos do processo TC 5426/2009-5, nos termos deste Voto;
3. **RECONHECER E DECLARAR** a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, rechaçando a tese de que esta alcançaria tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, de forma a não atingir os processos de controle interno em trâmite nos Tribunais de Contas, nos termos deste Voto;
4. **RECONHECER E APLICAR** o prazo prescricional constante da Lei Orgânica deste Tribunal atribuído à pretensão punitiva, também à prescrição **ressarcitória**, nos termos deste voto;
5. **RECONHECER** a incidência da prescrição punitiva nos presentes autos, nos termos deste voto;
6. **DAR CIÊNCIA** aos interessados;
7. **ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro

## **1. ACÓRDÃO TC-938/2022:**

**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. CONHECER** o Pedido de Reexame;

**1.2. NÃO DAR PROVIMENTO** ao presente recurso, mantendo-se incólume o Acórdão 01490/2021-1 – Segunda Câmara, proferido nos autos do processo TC 5426/2009-5, nos termos deste Voto;

**1.3. RECONHECER E DECLARAR** a prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, rechaçando a tese de que esta alcançaria tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, de forma a não atingir os processos de controle interno em trâmite nos Tribunais de Contas, nos termos deste Voto;

**1.4. RECONHECER E APLICAR** o prazo prescricional constante da Lei Orgânica deste Tribunal atribuído à pretensão punitiva, também à prescrição **ressarcitória**, nos termos deste voto;

**1.5. RECONHECER** a incidência da prescrição punitiva nos presentes autos, nos termos deste voto;

**1.6. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.7. ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.

**2.** Por maioria, nos termos do voto vista do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencido o relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou por dar provimento ao recurso para 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: 04/08/2022 – 38ª 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.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

##### **Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

##### **Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

##### **Em substituição ao procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**