



## **Acórdão 00467/2023-5 - 1ª Câmara**

**Processo:** 06628/2022-9

**Classificação:** Tomada de Contas Especial Instaurada

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

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Interessado:** NEMROD EMERICK

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA –  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE (PMA) -  
RECONHECER PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO  
PUNITIVA E RESSARCITÓRIA - EXTINGUIR O  
PROCESSO POR AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA -  
DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

### **VOTO DO RELATOR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pela determinação contida no Acórdão 01438/2020-6 – 1ª Câmara1, no processo TCEES 09198/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual da ordenadora de despesas

do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre, exercício 2016, conforme se transcreve, *in verbis*:

**1.7.1.** O atual Prefeito Municipal e o atual Controlador Geral Interno adotem as providências seguintes, nos limites de suas responsabilidades, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual:

**1.7.1.1.** Recompôr ao fundo de previdência, com recursos do tesouro municipal, o valor da insuficiência financeira apurada no exercício de 2016, devidamente atualizada monetariamente e com os demais encargos financeiros incidentes, bem como instaurar procedimento administrativo para obter o ressarcimento dos encargos financeiros incidentes dobre os débitos previdenciários (itens 2.1 e 2.2 da Conclusiva).

**1.7.2.** O atual Prefeito Municipal, o atual Controlador Geral Interno e os atuais Secretários Municipais de Saúde e de Educação adotem as providências seguintes, nos limites de suas responsabilidades, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual:

**1.7.2.1.** Recompôr o RPPS no montante apurado na tabela 02 da Conclusiva, referente às contribuições suplementares não recolhidas, bem como instaurar procedimento administrativo para obter o ressarcimento dos encargos financeiros dos débitos previdenciários (item 2.8 da Conclusiva).

Através do Ofício nº 537/20222, de 29.06.22, o prefeito de Alegre, Sr. Nemrod Emerick, enviou à Corte de Contas os seguintes documentos: Ato de Instauração de TCE, Portaria de designação da Comissão de TCE, Fichas Funcionais, Declaração de Impedimento dos membros da Comissão designada, Acórdão 01438/2020-6 – 1ª Câmara, no processo TCEES 09198/2017-1, pedido de prorrogação do prazo por 30 dias para a conclusão do processo de TCEES e notificação ao ex-prefeito, Sr. Paulo Lemos Barbosa.

Em 14 de setembro de 2022, o prefeito de Alegre, o Controlador Geral do Município e os membros da Comissão de TCE solicitaram mais uma vez a prorrogação do prazo para a conclusão do processo de TCE, apresentando notificações publicadas no Diário Oficial dos Municípios dirigidas ao ex-prefeito, Sr. Paulo Lemos Barbosa.

Em 5 de outubro de 2022, o prefeito de Alegre, Sr. Nemrod Emerick, enviou o Relatório Final da Comissão de TCE, juntamente com o processo de TCE. Atendendo ao Despacho nº 39351/2022-2, do Gabinete do Conselheiro Relator, os autos foram encaminhados a este Núcleo para instrução processual nos termos regimentais, resultando na Manifestação Técnica 04170/2022-89, em 17 de outubro de 2022.

Posteriormente, a Decisão Monocrática 1134/2022-6 de 25 de janeiro de 2021 acolheu as recomendações da Manifestação Técnica 04170/2022-8 nos seguintes termos:

1. **DEFIRO** pedido de dilação apresentado pelo Sr. Nemrod Emerick responsável pela Prefeitura Municipal de Alegre, por **até 30** (trinta) dias a contar da publicação desta decisão.
2. **DEVOLVER** à origem o Relatório Conclusivo de apuração da TCE, nos termos do art. 15 da IN 32/2014, para a devida complementação e retorno a este Tribunal de Contas no prazo de 30 (trinta) dias, na forma fundamentada no item 2.3 desta peça, tendo em vista a ausência de elementos que devem compor a TCE em exame, exigidos pelo Anexo Único da IN 32/2014 - itens IV, letras 'i' e 'l', e V, letras 'a', 'b', 'c', 'd', 'e';
3. **DEIXAR DE ACOLHER** a prescrição administrativa do dano alegada pelo responsável nos termos da **MT 4170/2022-8**.

Por intermédio de correspondência assinada pela Comissão responsável pelo TCE enviou uma nova solicitação de prorrogação de prazo por mais 30 dias para enviar o processo. Em resposta a Decisão Monocrática 00014/2023-2, foi concedida a dilação solicitada, conforme a seguir transcrito:

1. **DEFIRIR** o pedido de dilação apresentado pelo Sr. Nemrod Emerick, responsável pela Prefeitura Municipal de Alegre e pela Comissão de Tomada de Contas Especial instaurada por meio da Portaria n. 4.465/2022, de 14/04/2022, por **até 30 (trinta) dias** a contar da publicação desta decisão. Na oportunidade, alerto que o não atendimento injustificado está sujeito às sanções previstas no artigo 135 da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, da Resolução TC 261/2013

Posteriormente, o Sr. Nemrod Emerick, por meio do Ofício nº 070/2023, de 08.02.23, enviou a esta Corte de Contas os documentos complementares. Encaminhado os autos a área técnica, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) se manifestou por meio da Instrução Técnica Conclusiva 524/2023-1 no sentido de:

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**4.1 Extinção do feito, por ausência de justa causa**, na forma como prevê o art. 375, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013), considerando o novo entendimento do Plenário desta Corte de Contas, no sentido de passar a considerar a possibilidade da ocorrência da prescrição do dano ao erário (prescrição ressarcitória) – Acórdão 00202/2022 - Plenário, bem como a constatação da fruição do prazo prescricional trazido no art. 71, da Lei Complementar nº 621/2012;

**4.3 Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I16, do Regimento Interno deste Tribunal; e

**4.4 Dar ciência** aos interessados do teor da decisão a ser proferida.

Remetido o processo ao Ministério Público de Contas foi elaborado Parecer Ministerial 1512/2023-9, da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, em que opinou por anuir com as proposições contidas na ITC 524/2023-1.

Após, os autos retornaram a este Gabinete para análise. É o que importa relatar.

## **II – PRELIMINAR**

### **II.2 – QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA SUSCITADA: Possibilidade da prescrição da pretensão ressarcitória (na hipótese de dano ao erário).**

A Comissão de TCE, por meio do relatório anexado aos documentos, requereu o reconhecimento da prescrição. Isso ocorreu porque o processo de Prestação de Contas Anual da ordenadora de despesas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre, exercício 2016 (processo TCEES 09198/2017-1), foi registrado nesta Corte de Contas em 08.12.2017. Essa data foi

estabelecida como o início da contagem do prazo prescricional de 5 anos no âmbito desta Corte de Contas, que se encerrou em 08.12.22.

A prescrição é um assunto que pode ser levantado de ofício a qualquer momento e em qualquer instância judicial, ou a pedido das partes interessadas, como ocorre no presente caso. Portanto, passo a análise se houve ou não prescrição do dano ao erário discutido nesta Tomada de Contas Especial.

## **II.2 – Da Prescrição**

O instituto da prescrição consiste na extinção da pretensão punitiva ou de reparação de um dano causado, em razão da inércia do titular do direito em exercê-lo durante razoável espaço de tempo. Muitas vezes, o tempo atua como fato de grande influência nas relações jurídicas, acarretando a manutenção de situações já consolidadas. Tal instituto busca, na realidade, preservar a paz social, a ordem jurídica, a estabilidade social e, principalmente, a segurança jurídica.

A prescrição é, portanto, um instituto pensado para garantir a estabilização das relações sociais, sendo, uma expressão do princípio da segurança jurídica, que faz parte da estrutura do Estado de Direito.

Trata-se de um princípio geral do direito, cuja aplicação se dá tanto no campo privado, como também no ramo do direito público. Neste sentido, a regra no ordenamento jurídico é a ocorrência da prescrição.

No âmbito do Direito Administrativo, há previsão constitucional para aplicação da prescrição em relação às pretensões dos interessados em face da Administração, bem como, desta para com os seus administrados.

### **II.2.1 – Da Prescrição da Pretensão Punitiva:**

É pacífico o entendimento da aplicação prescrição da pretensão punitiva no âmbito das Cortes de Contas.

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<sup>1</sup> da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012) e art. 373 do RITCEES, para a qual fixou **o prazo de 05 anos**.

No presente processo, a Tomada de Contas Especial, da Prefeitura Municipal de Pinheiros, cuja instauração foi determinada, por esta Corte de Contas, conforme consta no Acórdão 01438/2020-6 – 1ª Câmara, no processo TCEES 09198/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual da ordenadora de despesas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre, exercício 2016.

Neste processo, as evidências de irregularidades surgiram a partir do processo de prestação de contas. Por esse motivo, é necessário utilizar a data de protocolização do processo de PCA - Prestação de Contas Anual perante esta Corte de Contas, em 08.12.2017, como o marco inicial para contagem do prazo prescricional. No entanto, os responsáveis ainda não foram citados de forma válida até a presente data, uma vez que o processo de TCE ainda não foi enviado a este Tribunal de forma completa. Como resultado, mais de cinco anos se passaram sem qualquer citação aos responsáveis desde a entrega do processo de PCA, o que configura a ocorrência de prescrição intercorrente.

O artigo 71, parágrafo 2, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012 prevê que a data de protocolização do processo de PCA é o marco inicial para a contagem do prazo prescricional. Já o parágrafo 4, inciso I, do mesmo artigo prevê que a prescrição é interrompida com a citação. No entanto, até a presente data, não houve citação aos responsáveis pelo dano. Portanto, considerando que os fatos apontados constam na PCA protocolizada nesta Corte de Contas em 08.12.2017, o prazo prescricional ocorreu em 08.12.22.

Desta forma, constata-se **inequívoca a consumação da prescrição da pretensão punitiva.**

## **II.2.2 – Da Prescrição da Pretensão Ressarcitória:**

Consoante se verifica dos autos, os indícios de irregularidades apontados consideram a possibilidade de imputação de ressarcimento ao erário municipal aos

---

<sup>1</sup> Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

responsáveis.

Neste sentido, estabelece o art. 374 do RITCEES<sup>2</sup> que o processo deverá ser julgado ou apreciado pelo colegiado quando subsistir o dever de ressarcimento ou a necessidade de expedição de determinações ao responsável para exato cumprimento da lei.

Pois bem. A questão que se apresenta não é de fácil deslinde, visto que, há anos paira grande dúvida sobre a extensão da ressalva feita no artigo 37 § 5º da Constituição Federal<sup>3</sup>, segundo o qual: *"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"*.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos, deu claras indicações de que essa questão jurídica merece análise mais aprofundada e, nesse sentido, reconheceu três temas de repercussão geral relacionados ao assunto.

Os Temas **666<sup>4</sup>**, **897<sup>5</sup>** e o **899<sup>6</sup>** recentemente julgado, representam facetas da mesma discussão envolvendo a prescritibilidade do ressarcimento ao erário, vez que abordam a tese, respectivamente, sob os prismas do **ilícito civil, dos atos de improbidade administrativa e das decisões perante o Tribunal de Contas**.

As decisões proferidas nos Temas 666 e 897 indicam uma tendência em ampliar a possibilidade da ocorrência da prescrição nas ações de ressarcimento, conservando, todavia, a segurança jurídica e a pacificação das relações jurídicas em oposição à possibilidade de o Estado buscar o seu ressarcimento a qualquer tempo.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 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.

<sup>4</sup> **Tema 666**: "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil" – 03.02.2016;

<sup>5</sup> **Tema 897**: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" – 08.08.2018;

<sup>6</sup> **Tema 899**: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" -/ 20.04.2020;

No tema de repercussão geral nº 666, ficou claramente demonstrado que a orientação pela prescritibilidade do dano ao erário está adstrita aos prejuízos causados aos cofres públicos decorrentes de ilícito civil.

Da mesma forma, a tese de repercussão geral fixada no Tema nº 897 também não se aplica ao âmbito do controle externo, notadamente porque as condutas irregulares avaliadas nas Cortes de Contas não podem ser qualificadas como ato de improbidade administrativa, cujo exame e reconhecimento submetem-se a rito próprio do Poder Judiciário.

Portanto, não se pode extrair, das teses cristalizadas pelo Supremo a respeito dos Temas de Repercussão Geral citados – Temas 666 e 897, fundamento sólido que dê guarida ao reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória pelo Tribunal de Contas em qualquer fase processual.

Em relação ao novel tema 899, a jurisprudência das Cortes de Contas tem apresentado entendimentos diversos, tornando plausível e contemporânea, portanto, a discussão acerca da matéria, notadamente com a fixação da tese: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**, que será abordada em tópico específico, dada a sua relevância e ineditismo, no que toca aos processos relacionados ao controle externo.

#### **II.2.2.1 – Entendimentos em relação ao Recurso Extraordinário 636.886 - Tese 899 do STF:**

De início, vale registrar que, visando salvaguardar o princípio da segurança jurídica, no que tange ao julgamento dos processos que tramitam neste Tribunal, cujo fenômeno prescricional já se operou em relação à aplicação de penalidades - prescrição da pretensão punitiva, mas têm sugestão de imputação de débito, esta Corte de Contas se posicionou pelo **sobrestamento<sup>7</sup> dos autos até o trânsito em julgado do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal** - Recurso Extraordinário nº 636.886.

---

<sup>7</sup> Exemplos: TC-0065/12 e TC-8846/10;



Considerando que o referido acórdão transitou em julgado em 05.10.2021, encerrando, portanto, o motivo do sobrestamento dos processos, os mesmos foram remetidos aos respectivos relatores para apreciação meritória.

De certo, ainda que já houvesse entendimento firmado pela Suprema Corte, as incertezas sobre a compreensão da questão, envolvendo a prescrição ressarcitória no âmbito das Cortes de Contas, permaneceram diante dos contornos jurídicos da tese, bem como da ausência de clareza em relação a sua abrangência.

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, sedimentado na Nota Técnica nº 04/2020, de 23/12/2020, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, que apresentou algumas conclusões, dentre as quais, cito:

*“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.”*

Da mesma forma também entendeu o TCU em vários acórdãos, dos quais, 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 prescricibilidade 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.”*

De outra banda, com muita propriedade, o Conselheiro Gilberto Diniz apresentou o seu posicionamento na Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais<sup>8</sup>, cuja ementa fora consignada nos termos que segue:

**PRIMEIRA CÂMARA – 24/8/2021 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INCIDÊNCIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. RECONHECIMENTO COM BASE EM ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO DO PLENO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.**

*1. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos das disposições conjugadas do art. 110-A, do inciso II do art. 110-C e do inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102, de 2008.*

*2. Reconhece-se a prescrição da pretensão ressarcitória, com base no entendimento majoritário consolidado pelo Tribunal Pleno, que, a partir do julgamento do Recurso Ordinário 1.066.476, apreciado na Sessão de 28/4/2021, passou a admitir a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória do dano causado ao erário, nos processos em trâmite neste Tribunal, observados os mesmos prazos da prescrição da pretensão punitiva, em razão da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para o Tema nº 899.*

*3. Extingue-se o processo com resolução de mérito, com fulcro no art. 110-J da Lei Complementar nº 102, de 2008, e determina-se cientificar o Ministério Público junto ao Tribunal da decisão, para adoção das providências cabíveis no âmbito de sua competência, nos termos do disposto no art. 32 desse mesmo diploma legal.*

Destaca-se ainda que em recente julgado do TCU, de março de 2022, determinou-se a formação de grupo técnico de trabalho para apresentação de projeto de

---

<sup>8</sup> Processo 838874 – Tomada de Contas Especial - 24.08.2021;

normativo que discipline o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**ACÓRDÃO 459/2022 – PLENÁRIO**

RELATOR: ANTONIO ANASTASIA

PROCESSO: 000.006/2017-3

TIPO DE PROCESSO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

(TCE)

DATA DA SESSÃO: 09/03/2022

AUTOR DO VOTO VENCEDOR: WALTON ALENCAR RODRIGUES

(...)

**9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade.**

Conforme indicado neste trecho do Acórdão do TCU, o Plenário do órgão demonstrou uma possível concordância com a posição de que o dano ao erário pode prescrever. Feitas essas considerações, diante desta celeuma, apreende-se que o parecer da Suprema Corte – **Tema 899 não elucidou a posição do controle externo frente ao ditame constitucional consignado no § 5º, art. 37.**

Assim, no julgamento de alguns processos de minha relatoria, dos quais tive a oportunidade de manifestar sobre o tema, conservando a jurisprudência até então firmada por esta Corte, apresentei decisão no sentido de manter o ressarcimento ao erário, ainda que tenha se verificado a prescrição da pretensão punitiva.

### III – FUNDAMENTAÇÃO

Ante ao exposto, verifica-se, que, quando do enfrentamento da tese da prescrição da pretensão ressarcitória, este Plenário, por maioria, por reiteradas vezes, tem reconhecido a referida prejudicial de mérito, extinguindo-se o processo.

Diante disso, tendo em vista o posicionamento do Plenário na 1ª Sessão Virtual, ocorrida em 27 de janeiro do corrente, sedimentado com a divergência inaugurada pelo Conselheiro Sérgio Borges em sede de voto vista apresentado nos processos de minha relatoria (TC-1185/2021<sup>9</sup> e TC-6162/2018<sup>10</sup>), em que também fiquei vencido juntamente com o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, não vejo razão de decidir contrariamente à maioria.

Neste sentido, cito posicionamento semelhante adotado pelo Conselheiro Wanderley Ávila do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sedimentado nos autos do Processo 1058699<sup>11</sup>, no qual consignou entendimento em homenagem ao princípio da colegialidade dos Julgamentos, *in verbis*:

*“Para circunstâncias como a presente, o mais recente posicionamento dos tribunais orienta o respeito ao princípio da colegialidade, que impõe a univocidade do órgão colegiado nas tomadas de decisão, conferindo segurança jurídica ao jurisdicionado e, ao mesmo tempo, garantindo a celeridade de tramitação dos processos.”*

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

---

<sup>9</sup> TC-1185/2021 – Recurso de Reconsideração – Fundo Estadual de Saúde;

<sup>10</sup> TC-6162/2018 – Tomada de Contas Determinada – Secretaria Municipal de Governo e Coordenação Institucional de Vila Velha;

<sup>11</sup> Processo 1058699 – Tomada de Contas Especial n. 837.562 – Tribunal Pleno – 15.09.2021;

comento, de modo a se evitar que decisões conflituosas concorram para a insegurança jurídica dos jurisdicionados desta Corte.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, VOTO** no sentido de que os membros da Primeira Câmara aprovem a seguinte minuta que submeto à consideração de Vossas Excelências.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 1) **RECONHECER** a prescrição dos autos – punitiva e ressarcitória;
- 2) **EXTINGUIR** o processo **por ausência de justa causa**, na forma como prevê o art. 375, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013), considerando o novo entendimento do Plenário desta Corte de Contas, no sentido de passar a considerar a possibilidade da ocorrência da prescrição do dano ao erário (prescrição ressarcitória) – Acórdão 00202/2022 - Plenário, bem como a constatação da fruição do prazo prescricional trazido no art. 71, da Lei Complementar nº 621/2012;
- 3) **Dar ciência** aos interessados do teor da decisão a ser proferida;
- 4) **Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Conselheiro Relator**

## VOTO-VISTA

### O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

#### 1 RELATÓRIO

Solicitei vista deste processo, de relatoria do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que trata de Tomada de Contas Especial, instaurada pela determinação contida no Acórdão 01438/2020-6 – 1ª Câmara, no processo TCEES 09198/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual da ordenadora de despesas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre, exercício 2016, conforme se transcreve, *in verbis*:

**1.7.1.** O atual Prefeito Municipal e o atual Controlador Geral Interno adotem as providências seguintes, nos limites de suas responsabilidades, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual:

**1.7.1.1.** Recompôr ao fundo de previdência, com recursos do tesouro municipal, o valor da insuficiência financeira apurada no exercício de 2016, devidamente atualizada monetariamente e com os demais encargos financeiros incidentes, bem como instaurar procedimento administrativo para obter o ressarcimento dos encargos financeiros incidentes sobre os débitos previdenciários (itens 2.1 e 2.2 da Conclusiva).

**1.7.2.** O atual Prefeito Municipal, o atual Controlador Geral Interno e os atuais Secretários Municipais de Saúde e de Educação adotem as providências seguintes, nos limites de suas responsabilidades, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual:

**1.7.2.1.** Recompôr o RPPS no montante apurado na tabela 02 da Conclusiva, referente às contribuições suplementares não recolhidas, bem como instaurar procedimento administrativo para obter o ressarcimento dos encargos financeiros dos débitos previdenciários (item 2.8 da Conclusiva).

Por meio do Ofício nº 537/20222, de 29.06.22, o prefeito de Alegre, Sr. Nemrod Emerick, enviou à Corte de Contas os seguintes documentos: Ato de Instauração de TCE, Portaria de designação da Comissão de TCE, Fichas Funcionais, Declaração de Impedimento dos membros da Comissão designada, Acórdão 01438/2020-6 – 1ª Câmara, no processo TCEES 09198/2017-1, pedido de prorrogação do prazo por 30 dias para a conclusão do processo de TCEES e notificação ao ex-prefeito, Sr. Paulo Lemos Barbosa.

Em 14 de setembro de 2022, o prefeito de Alegre, o Controlador Geral do Município e os membros da Comissão de TCE solicitaram mais uma vez a prorrogação do prazo para a conclusão do processo de TCE, apresentando notificações publicadas no Diário Oficial dos Municípios dirigidas ao ex-prefeito, Sr. Paulo Lemos Barbosa.

Em 5 de outubro de 2022, o prefeito de Alegre, Sr. Nemrod Emerick, enviou o Relatório Final da Comissão de TCE, juntamente com o processo de TCE. Atendendo ao Despacho nº 39351/2022-2, do Gabinete do Conselheiro Relator, os autos foram encaminhados a este Núcleo para instrução processual nos termos regimentais, resultando na Manifestação Técnica 04170/2022-89, em 17 de outubro de 2022.

Posteriormente, a Decisão Monocrática 1134/2022-6 de 25 de janeiro de 2021 acolheu as recomendações da Manifestação Técnica 04170/2022-8 nos seguintes termos:

1. **DEFIRO** pedido de dilação apresentado pelo Sr. Nemrod Emerick responsável pela Prefeitura Municipal de Alegre, por **até** 30 (trinta) dias a contar da publicação desta decisão.
2. **DEVOLVER** à origem o Relatório Conclusivo de apuração da TCE, nos termos do art. 15 da IN 32/2014, para a devida complementação e retorno a este Tribunal de Contas no prazo de 30 (trinta) dias, na forma fundamentada no item 2.3 desta peça, tendo em vista a ausência de elementos que devem compor a TCE em exame, exigidos pelo Anexo Único da IN 32/2014 - itens IV, letras 'i' e 'l', e V, letras 'a', 'b', 'c', 'd', 'e';
3. **DEIXAR DE ACOLHER** a prescrição administrativa do dano alegada pelo responsável nos termos da **MT 4170/2022-8**.

Por intermédio de correspondência assinada pela Comissão responsável pelo TCE enviou uma nova solicitação de prorrogação de prazo por mais 30 dias para enviar o processo. Em resposta a Decisão Monocrática 00014/2023-2, foi concedida a dilação solicitada, conforme a seguir transcrito:

**1. DEFIRIR** o pedido de dilação apresentado pelo Sr. Nemrod Emerick, responsável pela Prefeitura Municipal de Alegre e pela Comissão de Tomada de Contas Especial instaurada por meio da Portaria n. 4.465/2022, de 14/04/2022, por **até 30 (trinta) dias** a contar da publicação desta decisão. Na oportunidade, alerto que o não atendimento injustificado está sujeito às sanções previstas no artigo 135 da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, da Resolução TC 261/2013

Posteriormente, o Sr. Nemrod Emerick, por meio do Ofício nº 070/2023, de 08.02.23, enviou a esta Corte de Contas os documentos complementares. Encaminhado os autos a área técnica, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) se manifestou por meio da Instrução Técnica Conclusiva 524/2023-1 no sentido de:

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**4.1 Extinção do feito, por ausência de justa causa**, na forma como prevê o art. 375, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013), considerando o novo entendimento do Plenário desta Corte de Contas, no sentido de passar a considerar a possibilidade da ocorrência da prescrição do dano ao erário (prescrição ressarcitória) – Acórdão 00202/2022 - Plenário, bem como a constatação da fruição do prazo prescricional trazido no art. 71, da Lei Complementar nº 621/2012;

**4.3 Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I16, do Regimento Interno deste Tribunal; e

**4.4 Dar ciência** aos interessados do teor da decisão a ser proferida.

Remetido o processo ao Ministério Público de Contas foi elaborado Parecer Ministerial 1512/2023-9, da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, em que opinou por anuir com as proposições contidas na ITC 524/2023-1.



Pautados os autos na 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, o Conselheiro Relator proferiu **Voto do Relator 01740/2023-6/2023-9** (evento 49), no seguinte sentido:

### **ACÓRDÃO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 5) **RECONHECER** a prescrição dos autos – punitiva e ressarcitória;
- 6) **EXTINGUIR** o processo **por ausência de justa causa**, na forma como prevê o art. 375, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013), considerando o novo entendimento do Plenário desta Corte de Contas, no sentido de passar a considerar a possibilidade da ocorrência da prescrição do dano ao erário (prescrição ressarcitória) – Acórdão 00202/2022 - Plenário, bem como a constatação da fruição do prazo prescricional trazido no art. 71, da Lei Complementar nº 621/2012;
- 7) **Dar ciência** aos interessados do teor da decisão a ser proferida;
- 8) **Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Com pedido de vistas vieram os autos a este Gabinete.

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

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.

Neste instante processual cabe logo decidir sobre as questões preliminares, visto que, se não afastadas, podem ter efeitos prejudiciais ao exame das demais matérias versadas nestes autos.

Não pairam dúvidas de que a matéria em questão é de ordem pública, podendo ser arguída de ofício ou por quaisquer das partes, e é uma prejudicial de mérito, pois, caso acolhida, poderá prejudicar a análise das demais matérias tratadas, levando-se à extinção do processo com julgamento de mérito.

O Colegiado desta Corte de Contas, após dissonância acerca do julgamento, fixou entendimento no mesmo sentido, o qual também é indicado pela recente **Nota Recomendatória 02/2023 da ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM** em seus itens 1, 2, 13 e 14<sup>12</sup>.

Como dito anteriormente, tratam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pela determinação contida no Acórdão 01438/2020-6 – 1ª Câmara, no processo TCEES 09198/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual da ordenadora de despesas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre, exercício 2016.

Em breve síntese, verifico que o Conselheiro Relator Sr. Rodrigo Coelho do Carmo, ao analisar os autos constatou no bojo do **Voto do Relator 01740/2023-6**, que a matéria em debate se trata de eventual imposição de dano ao erário, bem como de eventual incidência da prescrição da *pretensão punitiva e ressarcitória*, proferindo decisão para **“RECONHECER a prescrição dos autos - punitiva e ressarcitória, extinguindo o processo por ausência de justa causa, em razão da possibilidade de ocorrência da prescrição”**.

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

---

<sup>12</sup> 1. Os Tribunais de Contas devem reconhecer prescrição e decadência como matérias de ordem pública.  
2. O reconhecimento da prescrição e da decadência dar-se-á de ofício ou por provocação dos interessados processuais.  
13. A ocorrência da prescrição ou da decadência deverá ser apreciada em prejudicial de mérito.  
14. A decisão que reconhecer a decadência ou a prescrição extinguirá o processo com resolução de mérito.

Peço vênia para divergir do posicionamento adotado pelo Conselheiro Relator quanto a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão ressarcitória:

**2.1. PREJUDICIAL DE MÉRITO – prescrição da pretensão ressarcitória (ou do exercício da pretensão em juízo ou da pretensão executória) – prosseguimento da demanda.**

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

Os julgados do Pretório Supremo Tribunal Federal nos Temas 666, 897 e 899 fixaram as seguintes teses, respectivamente:

*Tema 666 – É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.*

*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 reconhecer a prescrição tanto da pretensão punitiva quanto da pretensão ressarcitória, dando a ambos os institutos o mesmo tratamento.

Nada obstante, 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.

Nas hipóteses de decisões imputando ressarcimento, incluem-se aquelas que decorrem de (I) pagamento ilícito ou irregular de valor (que pode decorrer de erro reconhecido ou não), situação cujo fundamento seria a vedação do enriquecimento sem causa; (II) pagamento irregular ou ilícito em que o TCE não indica dolo, mas julgou antes de encerrar o prazo quinquenal; (III) pagamento irregular ou ilícito cujo o prazo quinquenal se exauriu, mas a unidade de instrução, MPC ou colegiado vislumbram possibilidade de existência de dolo.

A discussão julgada pelo STF é a prescrição ou não dessa pretensão ressarcitória (pretensão executória ou ainda exercício da pretensão em juízo) 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 condutor, o eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes afirma e consolida o entendimento de que a discussão é sobre a prescrição da pretensão ressarcitória (leia-se o exercício da pretensão em juízo – pretensão de ajuizar uma ação judicial perante o Poder Judiciário para cobrar valores de uma pessoa que foi responsabilizada), *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 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 (do exercício da pretensão em juízo) **se dá na fase judicial do processo, somente após o término da atuação dos Tribunais de Contas:**

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

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

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

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

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

5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.
6. Embargos de Declaração rejeitados.

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.

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

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

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

Desta feita, não há que se falar em prescrição da ação ressarcitória se não houver demandas em processamento nos Tribunais de Contas, independente da natureza. Esclareço 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.

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 do órgão de instrução 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 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.**

Há que se alertar que, em manifestação nos autos do Processo TC 5119/2006, tanto o órgão de instrução 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.

O posicionamento do órgão de instrução foi recentemente ratificado por meio da Instrução Técnica de Recurso 00391/2022-8, proferida nos autos do Processo TC 02558/2022-1, datado de **17/08/2022**, em que afirma que a matéria discutida no Tema 899 pelo STF diz respeito a momento posterior ao trânsito em julgado das decisões deste Tribunal de Contas:

Em análise dos enunciados e da jurisprudência do STF a respeito e, particularmente, do *leading case* RE 636.886, somos levados à conclusão de que a tese da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento, durante os processos nos tribunais de contas, está correta, conforme o defendido pelo recorrente<sup>13</sup>. A seguir, passamos a demonstrar as razões.

(...)

É oportuno observar que a ementa do acórdão adianta que o debate sobre prescritibilidade está posto em termos de execução fiscal, como deixa claro o item 4. Esse item se refere a qual regra deve ser tomada como referência para a prescrição, ou seja, a Lei de Execução Fiscal. Ainda o item 4 se refere a ressarcimento reconhecido em acórdão do Tribunal de Contas. Portanto, obviamente, antes do julgamento é impossível falar em acórdão. Daí ser impossível se falar em execução fiscal de um título que ainda não existe.

Retornando ao enunciado do tema 899, temos que a prescritibilidade ocorre em relação à pretensão fundada em decisão do tribunal de contas. Se o tribunal de contas respectivo ainda não tomou uma decisão, como se poderia dizer que há alguma pretensão fundada em sua decisão? É impossível, não houve decisão.

(...)

---

<sup>13</sup> Registre-se que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo tem decidido por reconhecer a prescrição intercorrente em seus processos no que se refere ao ressarcimento de valores ao erário. É o caso de vários julgados, como os acórdãos TC 249/2022, 287/2022 e 277/2022, dentre outros.



Nos embargos de declaração, especialmente nos itens 3 e 4 da ementa do acórdão acima transcrita, fica claro que a prescritibilidade ocorre nos termos da Lei de Execuções Fiscais.

Além disso, só se há de falar em execução após a constituição do título executivo (o acórdão do tribunal de contas já transitado em julgado). Desse modo, não faz sentido supor que o decurso de prazo aperfeiçoe a prescrição durante a tramitação do processo no Tribunal de Contas, tendo em vista que, antes do trânsito em julgado, inexistente título executivo<sup>14</sup>.

O debate proposto pelo recorrido de que apenas os atos dolosos de improbidade administrativa estão sujeitos a imprescritibilidade é cabível apenas diante do Poder Judiciário, uma vez que os tribunais de contas não analisam a LIA. Nesse sentido, o acórdão judicial trazido pelo recorrido diz respeito ao reconhecimento da prescrição punitiva por improbidade administrativa, mas não reconhece a prescrição da pretensão não punitiva de que ocorra ressarcimento ao erário.

Ainda sobre o tema, no que se refere a punição, temos que a prescrição perante a LIA, que pode ocorrer no Poder Judiciário, não se confunde com a prescrição no TCE, regulada pela LOTCEES.

Já o 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, bem como por meio do Parecer 01890/2022-9, proferido nos autos do Processo TC 04601/2016-1, datado de 17/05/2022.

Aos que se apegam as decisões proferidas nos processos MS 37.791-DF e MS 38.058/DF do STF para fundamentar o tratamento igualitário dado as pretensões punitiva e ressarcitória, esclareço que essas são decisões monocráticas prolatadas pelo Excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso, o que significa dizer 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

---

<sup>14</sup> É também o entendimento da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em sua Nota Técnica nº 4/2020, como se observa:

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;

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 prescribibilidade 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 fundamentos 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.

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 da pretensão 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 prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite.**

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

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

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

– III –

#### CONCLUSÕES DA NOTA TÉCNICA

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

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

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

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

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

(Grifos nossos)

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

Desta feita, a tese fixada pelo Excelso STF no Tema 899, relativa exclusivamente a prescrição da pretensão ressarcitória (ou da pretensão executória ou do exercício da pretensão em juízo) 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, o que discorrerei a seguir.

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.

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.

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

*Ab initio*, cumpre relembrar 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 vênia 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 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!

É de sabença 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>15</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.

(...)

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*:

---

<sup>15</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.

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.

**Para regular a matéria e aclarar ainda mais o tema, o Tribunal de Contas da União expediu a Resolução TCU nº 344, datada de 11 de outubro de 2022, na qual regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, fixando ali com muita clareza os prazos prescricionais, os termos iniciais, as causas interruptivas, impeditivas e suspensivas da prescrição, além de fixar a prescrição intercorrente e os efeitos da prescrição.**

**Foi esse também o recente posicionamento adotado pela ATRICON, pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pela ABRACOM e pelo CNPTC (Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas) ao expedirem em conjunto a Nota Recomendatória nº 02/2023, datada de 24 de abril de 2023.**

**O art. 2º da Resolução – TCU 344/2022 e os itens 3 e 4 da NR nº 02/2023 prevêm o prazo de 05 (cinco) anos para prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no art. 4º e no item 5, respectivamente, *verbis*:**

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.

3. Tanto a pretensão punitiva quanto a ressarcitória ficam sujeitas à prescrição.

4. As pretensões do Tribunal de Contas prescrevem em cinco anos.

**Assim dispõe o art. 4º e o item 5:**

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas; inicial;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise; III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

5. Devem ser considerados como termo inicial para contagem do prazo:

I) a data da apresentação da prestação de contas ao Tribunal de Contas competente;

II) a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

III) a data da apresentação da prestação de contas do exercício em que tiver cessado a irregularidade permanente ou continuada;

IV) o recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas; e

V) a data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal competente.

5.1. Os marcos iniciais previstos nos incisos IV e V devem ser aplicados quando o conhecimento da irregularidade ou do dano pelo Tribunal de Contas ocorrer em data anterior às disciplinadas nos incisos I, II e III.

### **Regulou-se as causas interruptivas e suspensivas nos arts. 5º e 7º, e nos itens 6 e 9, respectivamente:**

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.



Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:

I - enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;

II - durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;

III - durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV - enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;

V - no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

VI - sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

6. No âmbito do Tribunal de Contas, a interrupção da prescrição dar-se-á:

I) pela citação, notificação, oitiva ou audiência válida do responsável;

II) pela publicação de decisão de mérito recorrível; e

III) por ato inequívoco que importe em apuração do fato, incidindo uma única vez no processo.

9. Podem ser consideradas como causas suspensivas os requerimentos dos agentes submetidos ao controle externo, que dificultem ou impeçam o regular andamento dos processos no âmbito do Tribunal de Contas, tais como:

I) a concessão de prorrogação de prazo;

II) enquanto estiver vigente, decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade; e

III) durante o período de celebração e cumprimento de acordo conciliatório.

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.

O processo sob exame versa sobre Tomada de Contas Especial instaurada pela Prefeitura Municipal de Alegre por determinação desta Corte de Contas **contida no Acórdão 01438/2020-6** – 1ª Câmara, no processo TCEES 09198/2017-1, que trata de Prestação de Contas Anual da ordenadora de despesas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre, exercício de 2016, a fim de obter o ressarcimento de encargos financeiros dos débitos previdenciários, processo esse devidamente autuado neste Tribunal na data de **04/08/2022** (Termo de autuação 06628/2022-3 – evento 01).

Essa data marca o termo inicial para contagem do prazo prescricional, na forma como prevê o inciso I do § 2º do art. 71 da Lei Complementar nº 621/2012, tendo como marco interruptivo a citação válida do responsável, nos termos do inciso I do §4º do mencionado artigo.

A citação válida do responsável ainda não ocorreu nos presentes autos, mas não é óbice, eis que o presente processo tramita há apenas 09 (nove) meses.

**Independente, registra-se ainda que a prescrição da pretensão punitiva se interrompe por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, nos termos do art. 2º da Lei 9873/99<sup>16</sup>, do inciso II do art. 5º da Resolução-TCU**

---

<sup>16</sup> 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;**

**344/22<sup>17</sup> e do inciso III do item 6 da NR nº 02/2023 – ATRICON -IRB-CNPTC-ABRACOM<sup>18</sup>.**

**A NR nº 02/2023 – ATRICON -IRB-CNPTC-ABRACOM foi além ao exemplificar atos inequívocos de apuração do fato em seu item 7, *verbis*:**

7. Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, a incidir uma única vez no processo, os seguintes:

- I) o despacho que ordenar a apuração dos fatos;
- II) a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção;
- III) a determinação do Tribunal de Contas para que o gestor instaure o processo de Tomada de Contas Especial;
- IV) a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual;
- V) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial;
- VI) a expedição de Despacho de Definição de Responsabilidade; e
- VII) a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades.

No presente caso, houve a ocorrência do seguinte ato inequívoco de apuração do fato que interrompeu a contagem do prazo prescricional: a determinação deste Tribunal de Contas para que o gestor instaure o processo de Tomada de Contas Especial, **ocorrido em 20/11/2020, por meio do Acórdão 01438/2020-6.**

Em vista do parâmetro estabelecido acima, evidencia-se a não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no presente caso, eis que o prazo entre a data da autuação do processo e a data da citação válida do responsável (que ainda não ocorreu) é inferior a 5 (cinco) anos, além da ocorrência do ato inequívoco de apuração do fato, que também interrompe a contagem da prescrição, **ocorrido na data de 20/11/2020.**

Assim, resta clarividente a não consumação da prescrição da pretensão punitiva.

---

<sup>17</sup> Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

**II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;**

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

<sup>18</sup> 6. No âmbito do Tribunal de Contas, a interrupção da prescrição dar-se-á:

(...)

III) por ato inequívoco que importe em apuração do fato, incidindo uma única vez no processo.

### **2.3. PREJUDICIAL DE MÉRITO – prescrição intercorrente.**

Verifico que a legislação desta Corte de Contas é omissa quanto ao prazo **prescricional intercorrente**, que está previsto no artigo 206-A do Código Civil<sup>19</sup> e no artigo 924, inciso V, do Código de Processo Civil<sup>20</sup> e, regulamentada pelo §1º do artigo 1º da lei 9.873/99:

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Seguindo o posicionamento do Excelso Supremo Tribunal Federal acima já exposto, a Lei 9.873/99 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.

Ademais, as competências dos Tribunais de Contas estão estabelecidas na Seção Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária da Constituição Federal, inclusive com o princípio da simetria que é exigido pelo art. 75<sup>21</sup>, exigindo que as normas aplicadas ao TCU também se apliquem compulsoriamente aos Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios.

O TCU editou a Resolução nº 344, fixando em seu art. 8º a prescrição intercorrente no seguinte sentido:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou

<sup>19</sup> Art. 206-A. A prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, observadas as causas de impedimento, de suspensão e de interrupção da prescrição previstas neste Código e observado o disposto no [art. 921 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#) (Código de Processo Civil).

<sup>20</sup> Art. 924. Extingue-se a execução quando:

(...)

V - ocorrer a prescrição intercorrente.

<sup>21</sup> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

subestabelecimento e outros atos que não interferiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

Dessa forma, durante o trâmite dos processos no âmbito dos Tribunais de Contas há que se considerar ainda a paralisação dos processos por prazo superior a 3 (três) anos, se ficou pendente de julgamento ou despacho, incidindo, nesses casos, a prescrição intercorrente.

Com o protocolo dos atos encaminhados às Cortes de Contas, inaugura-se então a contagem do prazo prescricional intercorrente para o exercício do direito punitivo dos Tribunais, que se esgota com o transcurso do prazo de três anos sem a movimentação devida.

Simplificando, incide a chamada prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, interrompendo-se a contagem desse prazo por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo.

Esse tem sido o posicionamento do Poder Judiciário:

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. **AUSÊNCIA DESPACHO OU JULGAMENTO POR MAIS DE TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO. LEI 9.873/99, ART. 1º, § 1º. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO DESPROVIDAS.** Tendo sido autuado por infração à legislação específica em 04/06/2002, a sentença, contra a qual se volta o IBAMA, destacou que "da data da apresentação da impugnação pelo Impetrante - 20/06/2002 (fl. 36/45) à data do despacho proferido (fl. 55) - 17/08/2005, decorreram-se mais de 03 anos". O legislador, ao enunciar que "incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho", prestigia o princípio da razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII). Por "despacho" ou "julgamento", há de se reputar o ato oficial que implique verdadeiro impulsionamento do processo a fim de se chegar a uma solução (decisão) final. Não faz suas vezes simples certidão ou movimentação física dentro da repartição administrativa. Não tendo havido despacho ou decisão em três anos, de rigor reconhecer-se prescrita a pretensão punitiva da Administração, conforme disposto pelo art. 1º, § 1º, da lei 9.873/99. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF1ª, AC 0025514-21.2009.4.01.3800/MG, rel. convocado juiz federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho, Quinta Turma, e-DJF1 de 20/4/2016)

Grifos nossos.

Subsumindo-se o presente caso a norma, tem-se que o presente processo não ficou paralisado em nenhum momento, não incidindo, portanto, a prescrição intercorrente.

**2.4. 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.

Ademais foi esse também o posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas no Parecer 2384/220-5 (TC 4496/2009-9) – peça 41:

Não obstante, consoante externado pela unidade técnica no item 2 da ITC 02002/2020-9, persiste a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para verificação da ocorrência de prejuízo ao erário e adoção de medidas corretivas (art. 71, § 5º da LC n. 621/2012 c/c art. 374 do RITCEES), visto que “o reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado” (TCU, Acórdão 2354/2020 – Primeira Câmara, Rel. Bruno Dantas).

**E também o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União ao expedir a Resolução-TCU nº 344/2022, em seu art 12:**

Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

**Inclusive com a obrigação de remessa da documentação pertinente ao Ministério Público da União para adoção das medidas judiciais cabíveis:**

Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem lhe deu causa, na forma deste artigo, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.

Ademais, essa também é a recomendação do item 15 da NR nº 02/2023 da ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM:

15. Quando evidenciadas a relevância e a materialidade do processo, disciplinadas em ato normativo próprio do Tribunal de Contas, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

Releva notar 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.

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

Defendo que a eventual inviabilidade de recomposição processual capaz de comprometer a produção de um conjunto probatório eficaz para a solução do caso concreto deve ser aferido de forma individualizada, no bojo de cada um dos procedimentos, 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 forem julgados com fundamento no Tema 899, do Excelso Supremo Tribunal Federal.

Ademais, 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.

## **2.5 Razões de mérito**

Quanto às razões de mérito, reservo a análise e manifestação para após o deslinde das questões prejudiciais, devendo-se os autos retornarem ao Conselheiro Relator para manifestação.

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

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

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

**2 RECONHECER e DECLARAR a não incidência da prescrição da pretensão punitiva** desta Corte de Contas, nos presentes autos, nos termos deste Voto.

**3 RECONHECER e DECLARAR a não incidência da prescrição intercorrente** nos presentes autos, nos termos deste Voto.

**4 Quanto ao mérito, DAR PROSSEGUIMENTO** a demanda com **RETORNO** dos autos ao Conselheiro Relator para análise e manifestação quanto ao mérito processual.

**5 Dar ciência** aos interessados.

**6** Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

### **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro

#### **1. ACÓRDÃO TC-467/2023:**

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

**1.1. RECONHECER** a prescrição dos autos – punitiva e ressarcitória;

**1.2. EXTINGUIR** o processo **por ausência de justa causa**, na forma como prevê o art. 375, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013), considerando o novo entendimento do Plenário desta Corte de Contas, no sentido de passar a considerar a possibilidade da ocorrência da prescrição do dano ao erário (prescrição ressarcitória) – Acórdão 00202/2022 - Plenário, bem como a constatação da fruição do prazo prescricional trazido no art. 71, da Lei Complementar nº 621/2012;

**1.3. Dar ciência** aos interessados do teor da decisão a ser proferida;

**1.4. Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou por reconhecer e declarar que a tese fixada no tema 899 do STF acerca da prescrição da pretensão ressarcitória, aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas perante o Poder Judiciário, reconhecendo e declarando a não incidência da prescrição da pretensão punitiva e prescrição intercorrente desta Corte nos presentes autos, bem como por dar prosseguimento a demanda com retorno dos autos ao conselheiro relator para análise e manifestação quanto ao mérito processual.

3. Data da Sessão: 19/05/2023 – 17ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**