

**Processo:** 1092340  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados - FBAC  
**Denunciado:** Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp)  
**Partes:** Mário Lúcio Alves de Araújo, Rogério Greco, Valdeci Antônio Ferreira  
**Procuradores:** Fernando Nogueira de Andrade, OAB/MG 206.071, Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG 83.743  
**MPTC:** Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**PRIMEIRA CÂMARA – 24/9/2024**

DENÚNCIA. SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. PARCERIAS. ASSOCIAÇÕES DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. APAC. PRESTAÇÕES DE CONTAS. PASSIVO. PRAZO QUINQUENAL. MOROSIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. MROSC. PRIORIZAÇÃO DE RESULTADOS. LINDB. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS. PROPORCIONALIDADE. GLOSAS. ATO DE BLOQUEIO DE REPASSES. IRREGULARIDADE. MEDIDAS ALTERNATIVAS. AÇÕES COMPENSATÓRIAS. POSSIBILIDADE.

1. A Lei Federal n. 13.019/2014 (Marco Regulatório da Organização da Sociedade Civil – MROSC) estabelece como diretriz que o foco das análises das parcerias firmadas com as APACs deve ser os resultados e não aspectos estritamente financeiros.
2. É irregular o ato de bloqueio de recursos destinados à APACs em razão de glosas decorrentes de análises de contas cobertas pelo prazo quinquenal e que não tenham justificativa de descumprimento de metas e resultados pactuados, salvo quando houver indícios da ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa.
3. As Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) possuem como sua maior fonte de custeio os recursos repassados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) não sendo razoável o bloqueio destes recursos, que pode inviabilizar o exercício das suas atividades, sem que sejam considerados os resultados alcançados e as consequências práticas do ato de bloqueio.
4. Deve ser possibilitada às APACs a realização das ações compensatórias, caso haja interesse destas OSC em sua propositura e salvo nos casos de vedação legal, conforme disposições da Lei Federal n. 13.019/2014 (MROSC) e do Decreto Estadual nº 47.132/2017 antes da instauração de Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual (PACE) ou Tomada de Contas Especial (TCE).

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a Denúncia, diante dos resultados exitosos na realização do seu mister e dos prejuízos advindos no caso de paralisação de suas atividades;
- II) reconhecer a irregularidade do ato de bloqueio de repasses à APAC Frutal/MG por glosas identificadas na prestação de contas, o que se aplica às demais APACs em situação semelhante e à FBAC, por violação pela Sejusp dos preceitos e princípios previstos nos arts. 20, 21, 26 e 27 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o art. 76, II, do Decreto Estadual n. 47.132/2017 e também das diretrizes de análise de prestações de contas previstas no inciso II do art. 6º, caput do art. 63, caput e §3º do art. 64, inciso II do art. 66, §§1º e 4º do art. 67 na Lei Federal n. 13.019/2014 (MROSC) e, por consectário lógico, e determinar, ainda, à Sejusp que se abstenha de efetuar o bloqueio à APAC Frutal/MG por glosas identificadas na prestação de contas, o que se aplica às demais APACs em situação semelhante e à FBAC, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) deixar de aplicar sanção, haja vista inexistir erro grosseiro ou dolo na conduta do agente público já que este simplesmente estava cumprindo os ditames do Decreto Estadual, embora a existência de irregularidade. Ademais, o agente público desconhecia as informações e dados sobre toda a situação que permeia estas parcerias, já que tais dados foram evidenciados posteriormente ao referido ato, por meio do Relatório de Auditoria Operacional;
- IV) recomendar que a Sejusp, com o respaldo da Advocacia Geral do Estado (AGE), reveja sua orientação quanto à prescrição e aplique o prazo quinquenal, além dos marcos prescricionais<sup>1</sup> sugeridos na análise das prestações de contas das APACs e, considere ainda que para as glosas cobertas pelo transcurso do prazo quinquenal e para as prestações de contas apresentadas até maio de 2019, em vista da sistemática da Resolução TCEMG n. 12/2008 vigente à época, está prescrita a atuação fiscalizatória desta Corte, o que determina a impossibilidade de êxito quanto ao ressarcimento de valores nesta Corte, como também judicialmente;
- V) determinar à Sejusp, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III da Lei Complementar n. 102/2008 que, no caso de rejeição da prestação de contas, seja notificada a OSC para que, no prazo de trinta dias:
- a) realize o ressarcimento, de forma integral, por meio de parcela única, ou parcelada na forma disciplinada nos decretos estaduais que regem a matéria, do dano ao erário apurado;
  - b) proponha ação compensatória, com o devido plano de trabalho, ao dirigente máximo do órgão ou entidade estadual parceiro que decidirá se aprova ou não a

---

<sup>1</sup> • o prazo quinquenal de prescrição deve começar a ser contado a partir do momento em que a APAC submete sua prestação de contas à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP);

• o prazo prescricional é interrompido quando, considerada irregular com a necessidade de devolução de recursos, a SEJUSP notificar formalmente a APAC para regularização ou ressarcimento ou for instaurada Tomada de Contas Especial;

• o prazo prescricional é suspenso quando houver um processo de conciliação ou negociação em curso entre a APAC e o Estado para resolver a questão do débito, como parcelamento e, ainda quando deflagrada ação de fiscalização. Durante o período de suspensão, o prazo de prescrição não corre, sendo retomado após o término da suspensão.

medida proposta, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, a essencialidade dos serviços prestados, o valor do dano e o grau de reincidência da entidade parceira, nos termos do § 2º do art. 72 da Lei n. 13.019/2014 e dos §8º do art. 85 c/c art. 85-A do Decreto Estadual n. 47.132/2017;

- VI)** determinar o encaminhamento de cópia desta decisão à Superintendência de Controle Externo (SCE), para conhecimento e adoção das diretrizes estabelecidas pela Lei 13.019/2014 (MROSC) no que tange aos procedimentos de prestação de contas, tanto por resultados quanto por análise financeira. Ressaltar a importância da observância rigorosa dessas diretrizes em todas as etapas de controle e fiscalização das parcerias firmadas, assegurando a conformidade com os critérios estabelecidos pela legislação vigente;
- VII)** determinar a intimação do Secretário da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e o Diretor Geral da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados do teor desta decisão;
- VIII)** determinar, após transitado em julgado o acórdão, nos termos do art. 258, I da Resolução n. 24/2023 e cumpridas as demais disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de setembro de 2024.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente e Relator

*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 24/9/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Denúncia oferecida pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) em face da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) contra ato administrativo proferido pelo ordenador de despesa dessa Secretaria que inviabilizaria o repasse de recursos financeiros às Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) e à própria Denunciante.

De acordo com a peça inicial, destaco os principais pontos da Denúncia (peça 1):

1. Desde 2003, as APACs celebram convênios e parcerias com o Estado de Minas Gerais, tendo como órgão conveniente/concedente dos recursos a Secretaria Estadual que administra o sistema prisional, atual SEJUSP;
2. Tais instrumentos jurídicos foram celebrados sob a égide do Decreto 43.635/2003 e que exigia a prestação de contas das associações ao Estado de Minas Gerais dos recursos repassados;
3. Que há um enorme passivo das prestações de contas das Apacs a serem analisadas pela SEJUSP;
4. Foram encaminhadas a Ouvidoria deste Tribunal, por meio dos Ofícios FBAC/GCON n. 157/2019, de 23/09/2019, e n. 160/2019, datado de 30/09/2019, as seguintes solicitações: (i) constituição de Comissão Técnica com o objetivo de aprimorar procedimentos para celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas das parcerias, e buscar soluções para as demandas dos agentes envolvidos, em adequação à Lei 13.019/2014; (ii) discussão, no fórum a ser criado, sobre o passivo de prestações de contas dos convênios celebrados até janeiro/2017, de modo que pudesse ser resolvido com segurança jurídica, tanto às APAC's, quanto ao Estado, sempre visando boas práticas na gestão dos recursos públicos;
5. Em 21 de setembro de 2019, em reunião em que estavam presentes autoridades do TCE, TJMG, SEJUSP e FBAC, com a concordância de todos os membros, foi criada Comissão de Trabalho (art. 23, § 3º do Regimento Interno TCE/MG), com representantes das instituições acima mencionadas para resolver pendências em prestações de contas de recursos públicos geridos pelas APACs, e ao qual foi dado publicidade;
6. Não obstante o grupo de trabalho formado estar em plena atividade, em cumprimento de cronograma preestabelecido, a SEJUSP, órgão gestor das parcerias celebradas pelo sistema APAC, em 26/05/2020, decidiu por impedir novos pagamentos de recursos financeiros às APACs e FBAC, previstos em plano de trabalho dos atuais termos de colaboração celebrados, caso não sejam quitados os débitos gerados pelo passivo de prestação de contas de convênios;
7. Em virtude de decisão da SEJUSP as APACs não recebem o devido pagamento para custeio de suas atividades, desde maio/2020;
8. A decisão foi proferida em processo SEI 1450.01.0162838/2019-67 (doc. anexado na inicial), pelo servidor Carlos Vinícius de Souza Figueiredo, Ordenador de Despesas, que diz respeito a um DAE de despesas glosadas da APAC Frutal, período de prestação de contas de junho/2011, e replicada em todos os processos administrativos da mesma natureza, que compõem o passivo de prestação de contas de convênios;



9. O suposto débito se refere a despesas executadas em junho/2011, cuja análise e deliberação do Ordenador de Despesas ocorreu apenas em 04/12/2018 (Deliberação 027/2018);

10. Que a decisão proferida está nesse momento inviabilizando o sistema APAC no Estado de Minas Gerais;

11. Para que novos repasses financeiros sejam realizados, a única opção que a Administração Pública oferece às APAC's e FBAC, nesse momento, é quitar os débitos, mediante parcelamento, regulamentado pelo Decreto Estadual 46.830/2015, o que, seria inviável nesse momento, considerando a redução drástica de receita própria das entidades, em tempos de pandemia, com a paralisação quase total de suas oficinas profissionalizantes, movidas pelo trabalho dos recuperandos de regime semiaberto intramuros, aos quais foi concedida prisão domiciliar, nos termos recomendados por Portaria Conjunta n. 19-PR/TJMG/2020;

12. Até a presente data, a FBAC não conseguiu viabilizar nenhuma outra solução administrativa, embora tivesse proposto aos gestores da SEJUSP, a suspensão dos procedimentos de cobrança, considerando a legislação decretada pelo Estado em virtude do estado de emergência (Decreto com numeração especial n. 113/2020) e estado de calamidade pública, considerando também que as APACs e FBAC exercem atividades essenciais, nos termos do art. 3º, § 1º, III do Decreto Federal n. 10.282, de 20/03/2020;

13. A decisão administrativa ora questionada, que condiciona novos repasses aos pagamentos de débitos de convênios vigentes em tempos remotos, seria, na visão da FBAC, *contra legem*, e impõe ao sistema APAC, a essa altura, o ônus de arcar com a inércia do Estado durante vários anos, e fica perpetuamente sujeito a sanções por ato ou fato praticado há muito tempo, que não importam prejuízo ao erário, e que não impediram os expressivos resultados alcançados pela política pública executada através dos convênios e parcerias celebrados, durante mais de quinze anos;

14. O custo para manutenção de um preso no sistema convencional do Estado de Minas Gerais é três vezes superior ao custo da APAC. E, caso a decisão administrativa prevaleça nesse momento, impedindo novos repasses para as APACs, e condicionando-os ao pagamento dos débitos vencidos, sobre os quais pode incidir, inclusive a prescrição, as atividades das APACs poderão ser inviabilizadas, o que poderá acarretar a transferência de 4164 presos atualmente custodiados nas unidades APACs, para o sistema convencional;

15. Caso as APACs não recebam repasse, e tenham suas atividades inviabilizadas, os recuperandos, atualmente sob custódia do sistema APAC serão transferidos para o sistema convencional, ao custo adicional mensal de R\$6.847.947,84 (seis milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, novecentos e quarenta e sete reais e oitenta e quatro centavos) para o Estado, o que não atenderia aos princípios da economicidade e razoabilidade e causa grave prejuízo ao erário, além de inviabilizar política pública de Estado hoje regulamentada por lei.

Ao final, a Denunciante pugnou pela concessão de medida cautelar nos seguintes termos:

(a) determinar a sustação do ato administrativo (art. 198, III do Regimento Interno), proferido pelo Ordenador de Despesas da SEJUSP, de modo que nenhum débito de glosas das APACs e FBAC, constituídos até janeiro/2017, em virtude de convênios anteriores vigente até essa data, seja impedimento para os repasses previstos em plano de trabalho dos atuais termos de colaboração celebrados pelas APACs e FBAC;

(b) seja determinada a realização dos pagamentos pendentes e futuros, para todas as APACs e FBAC, regularmente, conforme previsto em plano de trabalho dos termos de colaboração vigentes, até que o Eg. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais decida sobre o mérito das questões apresentadas no grupo de trabalho designado.

Conforme Expediente n. 1761/2020, o Exmo. Conselheiro Presidente determinou a autuação da documentação protocolada pela FBAC como Denúncia e sua distribuição à minha relatoria, em razão da minha prevenção para apreciar a matéria, nos termos previstos no caput do art. 305 c/c o art. 117 da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Em 03/07/2020 deferi a cautelar solicitada (peça 16), o que foi referendado na sessão da Primeira Câmara de 04/08/2020 (peça 36), nos seguintes termos:

Isto posto, com fundamento no artigo 95 c/c inciso III, do artigo 96 ambos da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, e no caput do art. 197, §1º c/c o inciso III, do artigo 198, ambos da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal, defiro, *ad referendum* da Primeira Câmara, a medida cautelar requerida pela Denunciante, e determino a intimação, por e-mail e por publicação no Diário Oficial de Contas, do Exmo. Gen. Mário Lúcio Alves de Araújo atual Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública, para que adote, de imediato, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica), as seguintes medidas:

- a) suspender qualquer ato administrativo editado por qualquer Ordenador de Despesas da SEJUSP, de modo que nenhum débito de glosas das APACs e FBAC, constituídos até janeiro/2017, em virtude de convênios (ou outros termos de parceria) anteriores vigente até essa data, seja impedimento para os repasses previstos em plano de trabalho dos atuais termos de colaboração celebrados pelas APACs e FBAC;
- b) se abstenha de editar qualquer ato administrativo, de modo que nenhum débito de glosas das APACs e FBAC, constituídos até janeiro/2017, em virtude de convênios (ou outros termos de parceria) anteriores vigente até essa data, seja impedimento para os repasses previstos em plano de trabalho dos atuais termos de colaboração celebrados pelas APACs e FBAC;
- c) com o cumprimento dos itens “a” e “b” e em caso de ausência de qualquer outro impedimento que extrapole os limites dessa decisão, que seja determinada a realização dos pagamentos pendentes e futuros, para todas as APACs e FBAC, regularmente, conforme previsto em plano de trabalho dos termos de colaboração vigentes, até que este Tribunal de Contas decida sobre o mérito da presente denúncia;

Determino, ainda, ao Exmo. Gen. Mário Lúcio Alves de Araújo, atual Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública, que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias úteis:

1. A relação planilhada de todas as prestações de contas das APACs pendentes de análise pela SEJUSP, constando: (a) número do instrumento jurídico da parceria (convênio, termo de colaboração e ou termo de fomento); (b) valor do objeto; (c) ano referência da parceria; (d) nome da APAC beneficiada; (e) fase atual do processo de prestação de contas e (f) motivo para a paralisação de cada prestação;
2. A relação planilhada de todas as prestações de contas das APACs já analisadas e consideradas irregulares referente aos últimos 05 (cinco) anos, a partir desta data, constando: (a) número do instrumento jurídico da parceria (convênio, termo de colaboração e ou termo de fomento); (b) valor do objeto; (c) valor glosado, (d) motivo da glosa, (e) ano referência da parceria; (e) nome da APAC beneficiada;
3. Manual de diretrizes para a análise das prestações de contas pela SEJUSP considerando a nova sistemática estabelecida pela Lei 13019/2014 e pelo Decreto 47132/2017 – foco em resultados, e respectiva comprovação de sua divulgação às APACs;
4. Normas internas e ou manual de diretrizes que possam (a) estabelecer e avaliar se as metas pactuadas estão adequadas ao objeto e são exequíveis e claras, e se os indicadores possibilitam o acompanhamento da execução e a avaliação dos

resultados e (b) estabelecer e avaliar se o plano de trabalho é adequado para a consecução do objeto, e respectiva comprovação de sua divulgação às APACs.

Por último e para evitar a inviabilização da humanizadora e reconhecida metodologia desenvolvida pelas APACs, mediante o acompanhamento da FBAC em parceria com os Poderes Executivo, Judiciário e demais entidades envolvidas, determino que eventuais passivos financeiros sejam objeto de conciliação entre o Estado e a(s) entidade(s), através da Câmara de Conciliação da Advocacia Geral do Estado.

Determino à Secretaria da Primeira Câmara, que informe ao atual Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública que poderá acessar documentos relativos à presente denúncia no Portal do Tribunal de Contas, no endereço [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br), na aba “Secretaria Virtual”, na funcionalidade “Vista Eletrônica de Processos” e que o acesso a tais documentos eletrônicos se dará mediante o fornecimento de “chave de acesso”, identificada nos ofícios a eles dirigidos.

A Denunciante, o Coordenador-Executivo do Programa Novos Rumos para Execução Penal, Exmo. Juiz de Direito Luiz Carlos Rezende e Santos, o Advogado-Geral do Estado, Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro e o Secretário de Estado de Fazenda, Exmo. Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, deverão ser cientificados do teor desta decisão.

Encaminhados os autos à Unidade Técnica, veio a conclusão constante no relatório técnico (peças 63/64 do SGAP), bem como a ratificação pela Diretoria de Controle Externo do Estado (peça 65) e pela Superintendência de Controle Externo (peça 66), pela realização de auditoria com a finalidade de analisar, de forma pormenorizada, os procedimentos adotados pela SEJUSP para adequação de sua sistemática de análise de prestação de contas aos parâmetros da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Estadual nº 47.132/2017, o que deferi (peça 67).

Em 29/06/21 (peça 70) cumprindo o despacho constante da peça 67 do SGAP, a Superintendência de Controle Externo, por meio da Portaria nº 17/SCE/2021, instituiu equipe para realização de auditoria operacional com o objetivo de avaliar o desempenho da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp na gestão das parcerias firmadas com as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), no período de 29/06/2021 a 31/05/2022 e encaminhou cronograma de auditoria, com indicação das atividades a serem desempenhadas, nos moldes da Resolução TCEMG nº 02/2013 – Manual de Auditoria.

Autuada a Auditoria Operacional sob o n. 1.119.965, foi emitido o relatório preliminar de auditoria avaliando a gestão da Sejusp nos instrumentos de parcerias firmados com as APACs, em 02/06/2022.

Tendo o gestor se manifestado, a equipe de auditoria emitiu relatório definitivo no referido processo, o qual, posteriormente, foi julgado e aprovado por unanimidade na sessão de 07/03/2023 (peça 38 no processo 1.119.965) nos seguintes termos:

### **III – CONCLUSÃO**

Com base nos argumentos expostos na fundamentação deste voto, proponho as medidas abaixo especificadas.

#### **III.1 – RECOMENDO à SEJUSP que:**

##### **III.1.1 - aprimore relatórios técnicos da Diretoria de Custódias Alternativas (DCA):**

(III.1.1.1) inserindo tópico específico versando sobre a tempestividade da entrega de documentação pela APAC e os motivos de eventuais atrasos ou glosas realizadas no decorrer da execução da parceria;

(III.1.1.2) realizando a análise individual do cumprimento de cada meta, atribuindo nota de monitoramento à APAC e informando, com prazo, quais medidas deverão ser saneadas pela associação, bem como boas práticas, caso existam – **primeiro achado de auditoria;**

III.1.2 – aprimore os relatórios de visita técnica utilizados como instrumento para subsidiar o monitoramento e avaliação do cumprimento das metas previstas nos planos de trabalho das parcerias firmadas com as APACs, fazendo constar quais metas foram consideradas insatisfatórias, o que precisa ser aperfeiçoado pela APAC, prazo para correção das inconformidades, os parâmetros utilizados para aferição dos resultados e o período de análise dos documentos – **primeiro achado de auditoria**;

III.1.3 – aprimore a forma de seleção das APACs no cronograma de visitas técnicas, passando a utilizar critérios objetivos pautados em análises de riscos – **primeiro achado de auditoria**;

III.1.4 – adequar o modelo de documento que consolida os resultados obtidos por meio da pesquisa de satisfação, para que possa aferir de forma eficiente e efetiva o cumprimento do objeto com foco no desempenho da APAC, com as seguintes modificações:

(III.1.4.1) atualização das questões às metas, indicadores e critérios objetivos previstos nos planos de trabalho das parcerias firmadas entre a SEJUSP e as APACs a partir de 2022;

(III.1.4.2) inserir informações a respeito da quantidade de atendimentos realizados com cada um dos beneficiários do plano de trabalho e dos motivos que ensejaram avaliação negativa de determinado quesito da pesquisa de satisfação, para fins de comprovação do cumprimento do objeto e alcance de resultados – **primeiro achado de auditoria**;

III.1.5 – promova alterações na Resolução n. 219/2021, que regulamenta os processos de seleção das amostras, para que o escopo selecionado para a análise não seja ampliado em demasia a ponto de gerar uma quantidade excessiva de processos a serem analisados que irá impactar no acúmulo de prestação de contas pendentes de análise e agravar o problema do passivo – **segundo achado de auditoria**;

III.1.6 – mapeie e adequar os fluxos e procedimentos de análises de prestações de contas das OSCs ao disposto no inciso II do art. 66 e no art. 71 da Lei n. 13.019/2014, no intuito de priorizar a análise das prestações de contas das APACs que não cumpriram as metas e de operacionalizar a seleção amostral, com base em critérios de risco, relevância e materialidade, a fim de conferir celeridade, eficiência e efetividade à análise dos processos de prestação de contas – **segundo achado de auditoria**;

III.1.7 – implemente alternativas de solução do passivo de prestações de contas pendentes de análise, tendo em vista o prazo determinado no art. 71 da Lei n. 13.019/2014 – **segundo achado de auditoria**;

III.1.8 – solicite à FBAC a liberação de perfis de acesso ao INFOAPAC e a realização dos devidos treinamentos na utilização do sistema, para a DCA e para a Diretoria de Contratos e Convênios (DCC), a fim de subsidiar, de forma complementar, o monitoramento das parcerias a partir dos dados e relatórios produzidos pelo sistema, e para o TJMG, a fim de acompanhar as taxas de ocupação dos CRSs e de avaliar o desempenho da APAC dentro da sua esfera de competência – **quinto achado de auditoria**;

III.1.9 – oriente a FBAC a publicar a situação da prestação de contas das parcerias firmadas entre a SEJUSP e as APACs, para que possa disponibilizar, em seu portal próprio de transparência, a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, nos termos do disposto nos arts. 7º, 8º e 97 do Decreto Estadual n. 47.132/2017 e no art. 11 da Lei n. 13.019/2014 – **sexto achado de auditoria**;

III.1.10 – oriente os dirigentes das APACs para que expandam os canais de divulgação dos editais de seleção de pessoal, de forma que essas informações sejam divulgadas no *facebook*, *instagram*, *linkedin*, rádio local, Sistema Nacional de Emprego (SINE), órgão da Prefeitura local e outros – **sétimo achado de auditoria**;

III.1.11 – acompanhe constantemente os reajustes concedidos às remunerações da categoria dos profissionais prestadores de serviço de contabilidade, para que, caso se faça necessário,



promova alterações no ato normativo que atualmente regulamenta os cargos e as remunerações dos funcionários das APACs, no intuito de evitar a defasagem salarial do seu quadro de pessoal, com destaque para o encarregado de tesouraria – **sétimo achado de auditoria**;

III.1.12 – aprimore os processos e procedimentos de ocupação e gerenciamento de vagas nas APACs, tendo em vista as seguintes constatações: (a) ausência de normas e fluxos de trabalho que estabeleçam a forma, os prazos e as competências para preenchimento das vagas dos CRSs das APACs, visando agilizar o processo de ingresso do preso no CRS; e (b) precários procedimentos de ocupação dos CRSs, mostrando-se aconselhável estudar a viabilidade de criação, no âmbito da SEJUSP, de lista eletrônica de presos que preencham os requisitos da Portaria Conjunta n. 1.182/PR/2021 do TJMG para ingresso nas APACs – **oitavo achado de auditoria**;

III.1.13 – formalize consulta formal à AGE, visando reduzir a insegurança jurídica e evitar a realização de glosas desnecessárias, para obtenção de orientação jurídica sobre pontos de divergência entre a SEJUSP e as APACs no tocante à caracterização de dano ao erário nos processos de prestação de contas, adiante especificados:

(III.1.13.1) ausência de aplicação de prazo prescricional na pretensão de ressarcimento do Estado;

(III.1.13.2) ausência de cotações de preço para as compras e contratações de bens e serviços pela APAC;

(III.1.13.3) pagamento de multas e juros pela inadimplência das faturas das APACs decorrente de atraso no repasse financeiro pela SEJUSP;

(III.1.13.4) excesso de gastos com determinada rubrica acima do limite previsto no plano de trabalho;

(III.1.13.5) pagamento de aviso prévio indenizado aos funcionários da APAC no caso de rescisão de contrato de trabalho;

(III.1.13.6) pagamento de tarifas bancárias pela APAC à instituição financeira em que foi aberta a conta corrente para gerenciamento dos recursos da parceria – **décimo achado de auditoria**;

III.1.14 – encaminhe aos gestores das APACs o ofício de “solicitação de isenção de tarifas bancárias”, devidamente assinado, cujo modelo encontra-se disponibilizado no SIGCON-Saída, para que, quando da abertura de contas bancárias específicas para gestão dos recursos públicos recebidos em decorrência da formalização das parcerias, eles possam apresentá-lo à instituição financeira pública determinada pela SEJUSP, a fim de garantir que ela não realize cobranças indevidas, em cumprimento ao disposto no art. 51 da Lei n. 13.019/2014 – **décimo achado de auditoria**;

III.1.15 – revise o fluxo processual para a obtenção do ressarcimento do dano ao erário, para não haver replicação ou sobreposição de atividades entre o processo de PACE, o processo de TCE e as ações compensatórias – **décimo primeiro achado de auditoria**.

**III.2 – DETERMINO** à SEJUSP que:

III.2.1 – aprimore os modelos dos relatórios de monitoramento produzidos pelas APACs, para que passem a exigir:

(III.2.1.1) a comprovação do cumprimento qualitativo do objeto com base em documentos e informações que possibilitem aferir, de forma objetiva, o cumprimento qualitativo das novas metas a partir dos indicadores estabelecidos nos novos planos de trabalho constantes das parcerias celebradas a partir de 2022, para que possa retratar o efetivo alcance dos resultados decorrentes da execução das atividades desenvolvidas pelas APACs;

(III.2.1.2) a obrigatoriedade no preenchimento dos dados relativos ao registro dos profissionais que prestam serviços assistenciais nas APACs, para que, quando da análise do relatório de monitoramento produzido por aquelas associações, a SEJUSP possa verificar se a pessoa que assinou as listas é o profissional habilitado e responsável pelo atendimento dos recuperandos – **primeiro achado de auditoria**;

III.2.2 – elabore plano de ação para as APACs com critérios de medição do desempenho, informando-as das medidas que poderão ser adotadas nos casos de descumprimento total ou parcial do objeto, de acordo com as notas obtidas por cada uma das filiadas da FBAC durante o monitoramento e avaliação das parcerias – **primeiro achado de auditoria**;

III.2.3 – aprimore o modelo dos relatórios de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto e das metas estabelecidos nos planos de trabalho das parcerias firmadas com as APACs, inserindo os impactos dos benefícios sociais das parcerias, para aferir de forma efetiva e eficiente o desempenho das APACs, em conformidade com o disposto no art. 59, § 1º, II, da Lei n. 13.019/2014 – **primeiro achado de auditoria**;

III.2.4 – utilize os dados obtidos na pesquisa de satisfação com os beneficiários dos planos de trabalho como elemento de análise, constando expressamente seus resultados nos relatórios técnicos de monitoramento da Diretoria de Custódias Alternativas (DCA), de forma a subsidiar a avaliação do cumprimento do objeto das parcerias firmadas entre a SEJUSP e as APACs, conforme preconiza o art. 58, § 2º, da Lei n. 13.019/2014 – **primeiro achado de auditoria**;

III.2.5 – acoste aos autos dos processos de monitoramento justificativa quando da inviabilidade de realização de pesquisa de satisfação com os beneficiários dos planos de trabalho, conforme preconiza o art. 58, § 2º, da Lei n. 13.019/2014 – **primeiro achado de auditoria**;

III.2.6 – atenda às exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas das parcerias, desde a fase preparatória até o fim das prestações de contas, disponibilizando as informações que devem constar no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, a fim de fomentar o controle social da execução das parcerias firmadas com as APACs, nos termos do disposto no art. 87 da Lei n. 13.019/2014, no art. 8º do Decreto Estadual n. 47.132/2017, e nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei n. 12.527/2011 – **sexto achado de auditoria**;

III.2.8 – observe as decisões (inclusive as Consultas) deste Tribunal de Contas visando reduzir a insegurança jurídica e evitar a realização de glosas desnecessárias, para obtenção de orientação jurídica sobre pontos de divergência entre a SEJUSP e as APACs no tocante à caracterização de dano ao erário nos processos de prestação de contas;

III.2.8 – indique, nos termos de parceria firmados com as APACs, em qual instituição financeira pública elas devem realizar a abertura de conta corrente específica para recebimento dos recursos repassados para o cumprimento da parceria, nos termos do art. 51 da Lei n. 13.019/2014 – **décimo achado de auditoria**;

III.2.9 – nos termos do art. 72, § 2º, da Lei n. 13.019/2014, elabore ato normativo que estabeleça os critérios objetivos para a adoção de ações compensatórias – **décimo primeiro achado de auditoria**.

**III.3 – RECOMENDO** à SEGOV que:

III.3.1 – promova a integração do sistema CAGEC com o banco de dados do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), para emissão de certidões, de forma automática, em atendimento ao disposto no art. 15 da Resolução Conjunta SEGOV/CGE n. 5, de 24 de janeiro de 2020 – **terceiro achado de auditoria**;

III.3.2 – resolva os problemas de inconsistências de dados do CAGEC com o sistema financeiro do Estado, a partir da implantação do Sistema Integrado de Gestão Governamental de Minas Gerais (GRP Minas) – **terceiro achado de auditoria**;

III.3.3 – implemente melhorias nas funcionalidades do CAGEC, para solucionar as inconsistências identificadas e assegurar a confiabilidade das informações constantes do sistema, de forma que seja possível à SEJUSP distinguir as entidades que estão com as atividades suspensas, das que foram encerradas e das que estão em pleno funcionamento, minimizando o risco de obter informações equivocadas a respeito da atual situação da conveniente/parceira – **terceiro achado de auditoria**;

III.3.4 – aprimore os dados constantes do histórico do Certificado de Registro Cadastral (CRC) emitido pelo CAGEC para que possa contemplar informações padronizadas e específicas a respeito do bloqueio de convenientes/parceiras no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI/MG) e a respeito do monitoramento e avaliação das OSCs – **terceiro achado de auditoria**;

III.3.5 – aprimore a arquitetura lógica do sistema SIGCON-Saída, de forma que consiga suportar o grande número de acessos dos usuários e comportar a grande quantidade de informações que são armazenadas em seus bancos de dados pelos seus operadores, no intuito de minimizar os erros e instabilidades do sistema – **quarto achado de auditoria**;

III.3.6 – aprimore o SIGCON-Saída, avaliando a viabilidade de dividir a aba “caracterização da proposta” em várias abas, no intuito de evitar que o excesso de informações preenchidas em um único campo, impossibilite que elas sejam salvas no sistema antes da ocorrência do *logout* automático – **quarto achado de auditoria**;

III.3.7 – no intuito de auxiliar o gestor na tomada de decisão e de facilitar o controle interno e externo, faça constar, minimamente, dos novos módulos a serem criados no SIGCON-Saída as funcionalidades abaixo:

(III.3.7.1) Módulo de Gerenciamento e Monitoramento das Parcerias:

(III.3.7.1.1) acompanhamento de repasses financeiros realizados à OSC, comparando o planejado e o executado;

(III.3.7.1.2) elaboração, acompanhamento e execução de cronograma de visitas técnicas com base em riscos;

(III.3.7.1.3) análise de cumprimento de metas executadas em relação às previstas no plano de trabalho, com nota final de monitoramento;

(III.3.7.1.4) emissão de relatórios sobre notas de monitoramento das OSCs, realização e conclusão de visitas técnicas e comparação de indicadores;

(III.3.7.2) Módulo de Prestação de Contas das Parcerias:

(III.3.7.2.1) acompanhamento e inserção de despesas pelas OSCs em tempo real;

(III.3.7.2.2) análise das prestações de contas dividida em duas fases, sendo a primeira, a de avaliação de execução de objeto, e a segunda, de execução financeira, permitindo, neste último caso, a análise individual das despesas;

(III.3.7.2.3) análise financeira de prestação de contas automatizada por robô;

(III.3.7.2.4) classificação das prestações de contas em quatro categorias: metas inadimplidas; objetos de denúncia/representação; auxílio de interveniente; e metas cumpridas;

(III.3.7.2.5) fornecimento da informação de todas as prestações de contas aptas a comporem a amostra;

(III.3.7.2.6) emissão de alertas automáticos e acompanhamento dos prazos de manifestação e defesa das OSCs;

(III.3.7.2.7) emissão de relatórios sobre OSCs com mais glosas, irregularidades constantes; e comparação percentual de glosas e erros entre as prestações de contas de OSCs que cumpriram as metas e as das que não cumpriram as metas – **quarto achado de auditoria**.

III.3.8 – aprimore o sistema SIGCON-Saída, para inserir campo no qual o funcionário da APAC deverá informar se passou, ou não, por treinamento específico, bem como a data de realização desse treinamento, a fim de que seja possível mapear continuamente as necessidades de capacitação dos novos funcionários da APAC, bem como de reciclagem dos funcionários mais antigos – **nono achado de auditoria**;

III.3.9 – crie, nos termos do art. 85-A, § 2º, do Decreto Estadual n. 47.132/2017, um módulo eletrônico específico de gerenciamento de ações compensatórias, bem como de condução de PACE e de TCE, contendo minimamente as seguintes funcionalidades:

(III.3.9.1) solicitação de ações compensatórias;

(III.3.9.2) instauração e acompanhamento de PACE;

(III.3.9.3) emissão de alertas automáticos e acompanhamento dos prazos de manifestação e de defesa das OSCs;

(III.3.9.4) gerenciamento e alteração de propostas de parcelamento e ações compensatórias de ressarcimento;

(III.3.9.5) gerenciamento e contagem de prazos prescricionais, considerando-se as hipóteses de suspensão ou de interrupção desses prazos;

(III.3.9.6) instauração e gerenciamentos de processos de TCE;

(III.3.9.7) emissão de relatórios sobre ressarcimentos obtidos por PACE, irregularidades constantes; e sobre ressarcimentos obtidos em TCE – **décimo primeiro achado de auditoria**.

**III.4 – DETERMINO** à SEGOV que:

III.4.1 – crie módulos de gerenciamento e monitoramento das parcerias e de prestação de contas para que o sistema SIGCON-Saída contemple todo o ciclo de formalização das parcerias ou convênios, nos termos do art. 92 do Decreto Estadual n. 47.132/2017 – **quarto achado de auditoria**;

III.4.2 – adote medidas necessárias à efetivação da transparência ativa e aumento do controle social, disponibilizando dados das parcerias e perfil de acesso aos cidadãos para consulta pública das informações constantes no sistema SIGCON-Saída, nos termos dos arts. 7º e 8º do Decreto Estadual n. 47.132/2017 – **sexto achado de auditoria**.

**III.5 – RECOMENDO** à SEJUSP e à SEGOV que:

III.5.1 – elaborem planos para a realização de treinamentos contínuos, presencial ou em ensino à distância (EAD), para os servidores da SEJUSP e para os gestores e encarregados de tesouraria das APACs, no intuito de minimizar ou atenuar as deficiências verificadas nas fases de monitoramento e de prestação de contas das parcerias, abordando, em aspectos práticos, os seguintes temas:

(III.5.1.1) monitoramento e avaliação de indicadores e metas com priorização nos resultados, de acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC);

(III.5.1.2) elaboração de papeis de trabalho e relatórios para visitas técnicas;

(III.5.1.3) gestão de riscos;

(III.5.1.4) análises de prestações de contas com foco no resultado, de acordo com o MROSC;



(III.5.1.5) condução de Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual não Tributário (PACE) e de Tomada de Contas Especial (TCE);

(III.5.1.6) manuseio operacional e novas funcionalidades do sistema SIGCON-Saída e CAGEC – **nono achado de auditoria**;

III.5.2 – ampliem o acesso ao conhecimento, disponibilizando cursos de capacitação *online* em plataforma digital, com critérios de avaliação do aluno, pesquisa de satisfação e fórum de discussão de dúvidas, e aprimorem a forma de obtenção do certificado, de modo que somente possa ser obtido após a conclusão de todas as fases dos cursos ofertados – **nono achado de auditoria**.

**III.6 – DETERMINO** à SEJUSP e à FBAC que, **até o dia 15/2/2024**, informem os resultados da inclusão do cargo de gerente geral nos planos de trabalho das parcerias firmadas com as APACs de grande porte II no tocante à redução dos índices de rotatividade dos funcionários das APACs e ao aprimoramento da gestão das referidas associações, a fim de que este Tribunal possa avaliar a efetividade de se expandir esse cargo para as demais APACs, independentemente da classificação do porte – **sétimo achado de auditoria**.

**III.7 – RECOMENDO** ao TJMG que, no novo ato normativo sobre a transferência de preso do sistema prisional comum para as APACs, esteja previsto que o juiz da execução penal, ao pretender criar, por meio de portaria, critérios específicos de ocupação de vaga nos CRSs das APACs, deverá solicitar previamente ao grupo de trabalho de acompanhamento e monitoramento de vagas nos CRSs parecer opinativo com a análise do impacto que esses critérios poderão acarretar no equilíbrio entre a manutenção da segurança pública e o alcance da eficiência na ocupação das vagas no sistema APAC – **oitavo achado de auditoria**.

**III.8 – RECOMENDO** à FBAC que oriente os dirigentes das APACs para que expandam os canais de divulgação dos editais de seleção de pessoal, de forma que essas informações sejam divulgadas no *facebook*, *instagram*, *linkedin*, rádio local, Sistema Nacional de Emprego (SINE), órgão da Prefeitura local e outros – **sétimo achado de auditoria**.

**III.9 – RECOMENDO** ao TCEMG, na figura de seu Presidente, que:

III.9.1 – promova, de forma integrada com a CGE, ações de capacitação direcionadas aos servidores da SEJUSP e aos funcionários da FBAC/APACs sobre as seguintes temáticas:

(III.9.1.1) apresentação e avaliação de prestações de contas dos convênios e parcerias firmados entre o Estado de Minas Gerais e as APACs, à luz do MROSC;

(III.9.1.2) avaliação de indicadores de desempenho definidos nos planos de trabalho dos convênios e parcerias firmados entre o Estado de Minas Gerais e as APACs, para se aferir, de forma objetiva, o cumprimento das metas pactuadas e, conseqüentemente, para se identificar e mensurar os resultados alcançados;

(III.9.1.3) gestão de riscos na análise dos convênios e parcerias, orientando a SEJUSP a desenvolver mecanismos de controle interno eficientes e eficazes e que sejam capazes de mitigar a incidência de erros e de melhorar o desempenho da administração pública;

(III.9.1.4) adoção de metodologias, ferramentas e instrumentos de controle eficazes para realizar o monitoramento do cumprimento das metas de desempenho pactuadas nos convênios ou parcerias;

(III.9.1.5) cursos periódicos voltados a atender às fragilidades e necessidades identificadas pela equipe de auditoria e que abarquem temas específicos de suma relevância para a melhoria do desempenho da SEJUSP na gestão dos convênios/parcerias firmados com as APACs, bem como para a melhoria do desempenho dessas associações na administração e nas aplicação dos recursos públicos estaduais recebidos, no intuito de minimizar erros e de evitar eventuais prejuízos aos cofres públicos – **nono achado de auditoria**;

III.9.2 – confira tratamento prioritário ao Processo de Ato Normativo n. 1.119.754, o qual possui como objeto “projeto de instrução normativa que objetiva alterar a vigente Instrução Normativa n. 13, de 2013, que dispõe sobre o processo de tomada de contas especial no âmbito dos órgãos e entidades das Administrações Diretas e Indiretas, estaduais e municipais” – **décimo primeiro achado de auditoria**.

Intimem-se, por via postal, *e-mail* e publicação no Diário Oficial de Contas, os Secretários da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), para que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhem plano de ação com a especificação das medidas que serão adotadas para o cumprimento das recomendações e determinações a eles expedidas, na forma prevista na Resolução nº 16/2011 deste Tribunal.

Com fundamento no art. 13 da Resolução nº 16/2011, cientifiquem-se os Secretários da SEJUSP e da SEGOV de que a ausência injustificada de apresentação do plano de ação, no prazo fixado, poderá ensejar a aplicação de multa, por descumprimento de determinação deste Tribunal, nos termos do inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Os ofícios de intimação dos Secretários da SEJUSP e da SEGOV deverão estar acompanhados de cópia do relatório final de auditoria (peça n. 30), bem como do acórdão referente a esta deliberação.

Encaminhem-se, por via postal e *e-mail*, cópias do relatório final de auditoria e do acórdão referente a esta deliberação ao Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao Controlador-Geral do Estado, ao Advogado-Geral do Estado e ao Diretor da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados.

Encaminhem-se, por *e-mail*, cópias do relatório final de auditoria e do acórdão referente a esta deliberação ao Presidente do Tribunal de Contas.

Nos termos do inciso X do art. 4º da Resolução n. 16/2011, disponibilizem-se, no sítio eletrônico deste Tribunal, o relatório final de auditoria, bem como as notas taquigráficas e o acórdão referentes a esta deliberação.

Recebidos os planos de ação, adotem-se as medidas previstas no § 1º do art. 8º da Resolução n. 16/2011.

Quanto à presente denúncia, a 3ª Coordenadoria Fiscalização do Estado, em manifestação preliminar (peça 78), considerou irregular o ato de bloqueio de repasses do ordenador de despesas, e concluiu o seguinte:

- Que se tratavam de prestações de contas muito antigas, analisadas fora do prazo legal de 150 dias, prorrogados por mais 150, ou seja, 300 dias e que o percentual de glosa não representava nem 1% do valor global repassado;
- Que o sistema APAC é um modelo com melhores resultados de ressocialização e menor custo e que eventual bloqueio extinguiria a APAC, transferindo os presos para o sistema comum, o qual já se encontrava em situação precária de superlotação;
- Que a SEJUSP não estava considerando a aplicação da prescrição e das ações compensatórias no momento da análise das prestações de contas e cobrança do ressarcimento dos valores.

À peça 86, o Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se requerendo a citação dos responsáveis sem realizar aditamentos à conclusão inicial da Unidade Técnica.

Em 15 de setembro de 2023, a Sejusp encaminhou sua manifestação acerca das conclusões da Unidade Técnica (peça 100).

À peça 107, a Unidade Técnica em reexame ratificou sua manifestação preliminar (peça 78), concluindo que:

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A anulação, em definitivo, do ato administrativo de bloqueio dos recursos da APAC de Frutal/MG, sem aplicação de sanção ao agente público responsável, haja vista inexistir dolo ou erro grosseiro por parte do referido agente;
- Determinar à SEJUSP que em suas análises de prestações contas, realize averiguação da ocorrência da prescrição;
- Determinar à SEJUSP que oportunize as APACs a possibilidade de proposição de ações compensatórias, salvo nos casos de vedação legal, devendo a Secretaria instaurar PACE e/ou TCE nas impossibilidades, inexecuções ou rejeições, devidamente justificadas, das ações compensatórias propostas.

Em 20/05/2024, o Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se em parecer conclusivo (peça 112) pela **procedência dos apontamentos** que foram objeto desta Denúncia, ressaltando em sua fundamentação que:

Contudo, à luz dos parâmetros de segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade positivados pela Lei n. 13.655/2018, entende este Ministério Público de Contas que a aplicação de sanções, notadamente de multa, não se revela compatível com os atos irregulares praticados por Rogério Greco, Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, uma vez que não foi configurado dolo ou erro grosseiro por parte do referido agente.

Não obstante, **faz-se oportuno determinar a Rogério Greco, Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais a anulação, em definitivo, do ato administrativo de bloqueio dos recursos da APAC de Frutal/MG.**

Ainda, **nos termos propostos pelo estudo técnico acima colacionado, deve esta Corte recomendar ao mesmo responsável, ou a quem lhe haja sucedido, que, em suas análises de prestações contas, realize as averiguações sugeridas e oportunize às APACs a possibilidade de proposição de ações compensatórias, salvo nos casos de vedação legal, devendo instaurar processo administrativo de constituição do crédito estadual ou tomada de contas especial nas impossibilidades, inexecuções ou rejeições, devidamente justificadas, das ações compensatórias propostas.** (Grifei.)

Em 03/09/2024, à vista da minha manifestação (peça 115) procedeu-se o desapensamento da Auditoria Operacional nº 1.119.965 destes autos, bem como alterou-se a competência colegiada dos presentes autos para a Primeira Câmara, nos termos dos fundamentos apresentados.

Tendo retornado os autos ao meu gabinete, passo a analisar os apontamentos da Denúncia.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a Denúncia da FBAC é contra o ato administrativo de bloqueio das verbas destinadas às APACs emitido pelo ordenador de despesas da Sejusp, o que segundo a Denunciante seria irregular pois: **(a)** o eventual dano ao erário apontado para justificar o bloqueio se refere a irregularidades antigas, decorrentes da morosidade administrativa em analisar as prestações de contas tempestivamente enviadas pelas APACs; **(b)** não reconhecimento do instituto da prescrição pela Sejusp durante a análise das prestações de contas e; **(c)** descumprimento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) por não oportunizar às APACs a possibilidade de adotarem medidas compensatórias do dano.

Insta ressaltar que as APACs (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) são organizações, sem fins lucrativos, que atuam na ressocialização de pessoas privadas de

liberdade no Brasil. As APACs funcionam como uma alternativa ao sistema prisional convencional, baseando-se em um método humanitário de cumprimento de pena, onde os presos, chamados de “recuperandos” têm maior responsabilidade sobre sua recuperação e reintegração à sociedade.

O método APAC se destaca por envolver a comunidade, oferecer oportunidades de trabalho, educação e assistência espiritual, promovendo a valorização do ser humano. A filosofia por trás das APACs é de que, ao tratar os presos com dignidade e oferecer suporte para sua transformação, é possível reduzir significativamente a reincidência criminal.

Neste sentido, o relatório da Auditoria Operacional n. 1.119.965:

De acordo com os dados fornecidos pela SEJUSP, o número de ocupação carcerária nas 19 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) do **Estado de Minas Gerais atingiu o total de 46.658 presos, de modo que o déficit de vagas nessas regiões atingiu o total de 20.955, o que equivale a 44,91% de presos acima da capacidade das vagas disponibilizadas pelo sistema prisional do Estado.**

É exatamente nesse contexto de ineficácia e colapso do sistema carcerário brasileiro que as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), como entidades parceiras do Estado, surgem como uma alternativa mais eficaz na execução penal e na administração do cumprimento de penas nos regimes fechado, semiaberto e aberto, uma vez que a sua metodologia é baseada na valorização humana e encontra-se voltada à assistência ao recuperando, bem como à sua recuperação e reintegração social, nos termos do art. 1º, 10 e 11 da Lei de Execução Penal.

[...]

Informou, também, a equipe de auditoria que o Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais, ao aprovar a Lei n. 15.299/2004 (dispõe sobre a realização de convênios entre o Estado e as APACs), contribuiu para que as APACs saíssem da “marginalidade legal” e ampliou o seu acesso a recursos públicos, uma vez que até então sobreviviam de doações.

[...]

Segundo informações colhidas no *site* da FBAC, **existem 63 APACs em funcionamento no Brasil que possuem Centro de Reintegração Social (CRS) próprio, sendo que, desse total, 46 APACs encontram-se no Estado de Minas Gerais** para atendimento do público prisional masculino e feminino. Consta, também, no sítio eletrônico da FBAC, que as 63 APACs em funcionamento no Brasil possuem capacidade de ocupação total de 6.321 recuperandos, comportando **as 46 APACs do Estado de Minas Gerais 5.324 recuperandos.**

Destacou a equipe de auditoria que as 46 APACs localizadas no Estado de Minas Gerais são mantidas com recursos advindos das parcerias celebradas com a SEJUSP, a qual fica, portanto, incumbida de gerir essas parcerias e de avaliar o desempenho das APACs no atingimento das metas pactuadas. (Grifei.)

A natureza jurídica de uma APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) é a de uma **organização da sociedade civil**, constituída como uma associação sem fins lucrativos. Isso significa que a APAC é uma entidade privada, criada por iniciativa de cidadãos ou grupos da sociedade civil, com o objetivo de desempenhar atividades de interesse público, neste caso, a ressocialização de pessoas privadas de liberdade.

Como uma organização da sociedade civil, a APAC pode estabelecer parcerias com o poder público para a gestão de unidades prisionais, utilizando o método APAC, atualmente conforme as diretrizes estabelecidas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).



Assim, embora as APACs estabeleçam parcerias com o Estado de Minas Gerais desde 2003, a partir da publicação da Lei Federal n. 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), tais parcerias devem ser orientadas pelas diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Entre outras modificações, é sabido que o MROSC promoveu uma significativa mudança no paradigma de controle ao estabelecer a prioridade do controle de resultados sobre o controle de meios, o que significa dizer que há prevalência na avaliação do cumprimento do objeto da parceria e das metas estabelecidas no plano de trabalho em detrimento da mera análise da execução financeira.

Neste sentido, cumpre aos órgãos de controle externo o importante mister de avaliar a atuação do poder público na adoção de uma nova sistemática de gestão de parcerias, que implemente de maneira efetiva o monitoramento e avaliação constantes, para alcançar uma adequada prestação de contas de resultados.

## **II.1 – Do ato administrativo de bloqueio das verbas destinadas às APACs emitido pelo ordenador de despesas da Sejusp**

Conforme relatado, a Denúncia oferecida pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) em face da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) se deu contra ato administrativo proferido pelo ordenador de despesa dessa Secretaria que inviabilizou o repasse de recursos financeiros às Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) e à própria Denunciante (peça 1).

Destacou a Denunciante que as APACs enviaram a prestação de contas no prazo, todavia a Sejusp a analisou quase 10 (dez) anos depois, desconsiderando a ocorrência de prescrição e também as exigências do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), ao não oportunizar medidas compensatórias do dano.

Considerando que o passivo das prestações de contas de 2004 a janeiro de 2017, referentes a convênios, não impediu a celebração de novas parcerias com as APACs e FBAC, incluindo termos aditivos celebrados em fevereiro de 2020, vigentes até janeiro de 2022, a Denunciante alegou que o bloqueio de repasses para os convênios vigentes, em razão de despesas glosadas após análise extemporânea de prestações de contas de convênios anteriores, é desarrazoado e desproporcional pois inviabiliza a continuidade das APACs, desconsiderando os exitosos resultados das parcerias celebradas.

Segundo alega a Denunciante, as APACs e a FBAC sempre prestaram suas contas no prazo estabelecido pelos normativos vigentes à época da celebração dos ajustes:

**Os primeiros convênios foram celebrados à luz do Decreto 43.635/2003, e exigia prestações de contas parciais, nos termos do seu art. 31, e normas internas estabelecidas pelo concedente. O que significa que, após a execução de cada período repassado, as APACs, e a partir de 2010, também a FBAC, por determinação legal, deveriam concluir um processo de prestação de contas e encaminhar ao Estado.**

O desembolso de recursos financeiros, era, a princípio, mensal, e, posteriormente, trimestral, e após a utilização de recursos a cada desembolso, era encaminhada ao Estado a respectiva prestação de contas.

De modo que, **de 2004 a janeiro/2017, temos um passivo de prestação de contas dos convênios de centenas de volumes a serem ainda analisados, conforme levantamento já encaminhado ao grupo de trabalho coordenado pela Ouvidoria.** E, dos volumes já analisados, temos pendências a serem sanadas pelas entidades convenientes, no tocante a despesas glosadas, as quais o Estado concedente considerou como irregulares. (Grifei.)

Justamente em razão do elevado estoque de processos pendentes de análise, cujos convênios foram celebrados entre 2004 e 2017, bem como em razão de algumas contas deste mesmo período terem sido glosadas sem indicação de ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa, após longo decurso de prazo inclusive superior a 5 (cinco) anos, a FBAC encaminhou à Ouvidoria do TCE<sup>2</sup> solicitação de criação de um Fórum para discutir o passivo das prestações de contas dos convênios celebrados até janeiro de 2017 para que as análises se adequassem à Lei Federal n. 13.019/2014 e garantissem boas práticas de gestão, resguardando ambos os parceiros.

Em 21/09/2019 foi criada uma Comissão de Trabalho com representantes do TCEMG, TJMG, Sejusp e FBAC. Posteriormente foram incluídos representantes da SEGOV e da PRODEMGE. Mesmo com o grupo de trabalho em andamento, com realização de reuniões periódicas, entregas de relatórios e discussões de projetos, a Sejusp decidiu por impedir novos pagamentos às APACs e FBAC caso não sejam quitados os débitos gerados nas prestações de contas de convênios anteriores.

A decisão da Sejusp, de exigir o pagamento de débitos relativos à prestação de contas de Convênios, ocorreu no processo relativo à APAC de Frutal que avaliou as prestações de contas no período compreendido entre **junho e setembro de 2011** oriundas do Convênio nº 008/2010, que tinha um débito de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). O suposto débito se refere a despesas executadas em junho/2011, cuja análise e deliberação do Ordenador de Despesas ocorreu apenas em 04/12/2018 (Deliberação 027/2018<sup>3</sup>).

Cautelarmente, determinei aos Ordenadores de Despesas da Sejusp:

- a) suspender qualquer ato administrativo editado por qualquer Ordenador de Despesas da SEJUSP, de modo que nenhum débito de glosas das APACs e FBAC, constituídos até janeiro/2017, em virtude de convênios (ou outros termos de parceria) anteriores vigente até essa data, seja impedimento para os repasses previstos em plano de trabalho dos atuais termos de colaboração celebrados pelas APACs e FBAC;
- b) se abstenha de editar qualquer ato administrativo, de modo que nenhum débito de glosas das APACs e FBAC, constituídos até janeiro/2017, em virtude de convênios (de outros termos de parceria) anteriores vigentes até essa data, seja impedimento para os repasses previstos em plano de trabalho dos atuais termos de colaboração celebrados pelas APACs e FBAC;

Os termos acima citados foram confirmados em decisão colegiada na 9ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida em 04/08/2020. Assim, desde então, a Sejusp está obrigada a realizar os repasses para as APACs, garantindo a continuidade de sua atuação no sistema prisional mineiro.

Em sua Defesa, a Sejusp afirma que não emitiu documento suspendendo o bloqueio de todas as APACs que estivessem com débitos junto ao órgão, mas que emitiu apenas um documento específico para o caso da APAC de Frutal/MG, a qual tinha um débito de R\$ 15.000,00 oriundo de despesas do Convênio nº 008/2010, especificamente, do período entre junho a setembro de 2011. Outrossim, a Sejusp afirma que após a decisão cautelar do colegiado desta Corte de

---

<sup>2</sup> Ofícios FBAC/GCON n. 157/2019, de 23/09/2019, e n. 160/2019, datado de 30/09/2019.

<sup>3</sup> A decisão foi proferida em processo SEI 1450.01.0162838/2019-67 (doc. anexado na inicial), pelo servidor Carlos Vinícius de Souza Figueiredo, Ordenador de Despesas, que diz respeito a um DAE de despesas glosadas da APAC Frutal, período de prestação de contas de junho/2011, e replicada em todos os processos administrativos da mesma natureza, que compõem o passivo de prestação de contas de convênios.

Contas, a Secretaria Estadual está obrigada a continuar efetuando os repasses às APACs mesmo que estas estejam com débito pendente e que as entidades estão desobrigadas de questionar ou mesmo pagar quaisquer débitos referentes aos convênios, impedindo, inclusive a Administração Pública de adotar medidas que obriguem o pagamento, ressalvada a conciliação.

Para melhor entendimento de como funciona a prestação de contas das parcerias, destaco trecho do relatório da Auditoria Operacional n. 1.119.965 que minudenciou o procedimento previsto na legislação de referência:

Note que com o advento da lei nº 13.019/2014 houve uma mudança de paradigma com relação aos procedimentos adotados nas prestações de contas dos convênios, **uma vez que o foco das prestações de contas no âmbito das parcerias passou a ser a análise dos resultados obtidos com a execução do objeto e não mais a comprovação da forma como as despesas eram executadas.**

Nesse cenário, **passou-se a exigir uma prestação de contas simplificada**, com a definição de novos fluxos para abarcar os possíveis cenários das prestações de contas apresentadas pelas OSCs e a **fixação de prazos específicos para a conclusão de cada uma das etapas das análises, de forma que o administrador público não poderia ultrapassar o prazo de 150 (cento e cinquenta dias) para a conclusão das prestações de contas, em conformidade com o disposto no MROSC [...]**

Analisando os fluxos acima é possível observar que, **no cômputo do prazo de 150 dias, que começa a contar do recebimento da prestação de contas ou do cumprimento da diligência determinada pela administração pública**, o qual pode ser prorrogável justificadamente, por igual período, estão incluídos a emissão de pareceres pelas áreas técnicas, de parecer técnico conclusivo pelo gestor e a decisão do administrador público.

[...]

A lei nº 13.019/14, em seu art. 49, assevera que nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício, devendo tais prestações de contas, nos termos do art. 66 dessa mesma lei, serem analisadas pelo órgão conveniente por meio de dois documentos, o relatório de execução do objeto e o relatório de execução financeira.

O MROSC dispõe ainda, em seu art. 66, II, que **os relatórios de execução financeira, somente serão analisados, nos casos que ficarem evidenciados no relatório de execução do objeto, o descumprimento de metas e resultados previstos no plano de trabalho.**

Destaca-se que, dentro do organograma da SEJUSP, o relatório de execução do objeto é elaborado pela DCA, enquanto o relatório de execução financeira é de competência da DCC, sendo que este último setor analisa financeiramente todas as parcerias firmadas pela SEJUSP, independente da OSC ser APAC ou não.

Por sua vez, **o art. 71 da lei 13.019/2014 (MROSC), dispõe que a administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período.** (Grifei.)

Entende-se do relatório da auditoria e das disposições do MROSC nele citadas que cabe às entidades parceiras o encaminhamento anual das prestações de contas e, à Sejusp, a análise da documentação entregue em até 150 dias, prorrogáveis por igual período.

Já o Decreto Estadual n. 47.132/17, em seu art. 74, afirma que as prestações de contas devem ser entregues em até 90 dias, contados do término de cada exercício, sendo que cada exercício é o período de 365 dias, contado do primeiro aporte de recursos estaduais.

A Unidade Técnica, em seu relatório inicial (peça 78), propôs um exemplo que demonstra a quão morosa e fora do prazo legal (MROSC), foi a análise da prestação de contas em discussão:

Imagine que uma parceria é firmada em janeiro de 2018. Nesse caso, a prestação de contas deve ser entregue até o final de março de 2019, tendo a Secretaria o dever de analisar a documentação e sobre ela decidir em até 150 dias, prorrogáveis por igual período, isto é, até agosto de 2019, com a possibilidade (excepcional) de prorrogação até janeiro de 2020.

Como se pode concluir, da efetivação da parceria (janeiro de 2018) até o final do prazo prorrogado para a análise da prestação de contas (janeiro de 2020), transcorrem 24 meses. **No caso do convênio de Frutal/MG, entre a data da prestação de contas (não a data quando a parceria foi firmada) e a data da análise da prestação de contas, transcorreram mais de 7 anos.**

Mais adiante, ao analisar os documentos apresentados pela Sejusp (peças 42 e 43), destacou a Coordenadoria de Auditoria do Estado o passivo de prestações de contas pendentes de análise em agosto de 2020 (planilha a seguir), cujo valor total a ser analisado é de R\$ 385.878.491,95 (trezentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e setenta e oito mil, quatrocentos e noventa e um reais e noventa e cinco centavos) referentes ao período de 2004 a 2017.

| ANO DE REFERÊNCIA | VALOR DOS REPASSES A ANALISAR |
|-------------------|-------------------------------|
| 2004              | R\$ 436.053,24                |
| 2005              | R\$ 52.118,40                 |
| 2006              | R\$ 9.364.253,45              |
| 2007              | R\$ 749.815,47                |
| 2008              | R\$ 6.294.828,55              |
| 2009              | R\$ 127.400.180,47            |
| 2010              | R\$ 16.812.992,19             |
| 2011              | R\$ 4.740.831,38              |
| 2012              | R\$ 5.509.575,07              |
| 2013              | R\$ 15.601.322,20             |
| 2015              | R\$ 3.259.363,94              |
| 2017              | R\$ 195.657.157,59            |
| <b>TOTAL</b>      | <b>385.878.491,95</b>         |

Fonte: peça 42.

Em outra planilha apresentada pela Sejusp (peça 43) e analisada pela Unidade Técnica (peça 78) são listadas parcerias que tiveram apontamento de glosa, mostrando em uma coluna o valor total do convênio e, em coluna lateral, o valor da glosa.

Em sua análise, a Unidade Técnica aponta que **na maioria dos anos, as glosas realizadas pela Secretaria nas APACs não representam nem 1% do valor total repassado. Ademais, calculando o valor médio em todos os anos constantes no gráfico, tem-se o percentual de 0,93% de valor glosado em relação ao montante total repassado às APACs.**





Fonte: peça 78

Como bem observado, o percentual de glosa é ínfimo em relação ao valor total da parceria.

Para além da questão de o valor ser pequeno quando comparado ao valor total previsto, necessário trazer à baila, uma vez mais, as diretrizes estipuladas pela Lei Federal n. 13.019/2014 (MROSC) quanto à apreciação das prestações de contas em parcerias.

**Nos termos do inciso II do art. 6º da Lei n. 13.019/2014, “a priorização do controle de resultados” constitui uma das diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria; e, nos termos do § 3º do art. 64 da Lei n. 13.019/2014, deverão ser consideradas na análise das prestações de contas a verdade real e os resultados alcançados.**

O que se pretende é cotejar se as irregularidades que geraram as glosas impediram os resultados alcançados pela política pública executada através dos convênios e parcerias celebrados, sem justificativa plausível.

Importa ressaltar que esta mudança de paradigma para favorecer o controle de resultados no âmbito das parcerias celebradas com as organizações da sociedade civil não é um evento isolado e sim fruto de uma perspectiva de busca de maior eficiência que já acontece na gestão pública. Segundo Carrijo (2017):

Conforme já mencionado, entende-se que o gerencialismo no Brasil teve o início de sua implementação ainda na década de 1960, cabendo notar, para os fins deste artigo, que o Decreto-Lei nº 200, de 1967, **já anunciava a “supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”**.

Nesta linha, o TCU se manifestou no Acórdão n. 3681/2014<sup>5</sup> ao entender, quanto à aplicação de recursos da Lei Rouanet, que deve haver uma priorização do controle por resultados e a consequente flexibilização de exigências de caráter formal e burocrático:

8. No caso sob análise, **mais que a boa e regular aplicação dos recursos, ocorreu também o pleno alcance do objetivo proposto.**

[...]

10. O Tribunal tem entendido, em algumas situações análogas, que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos captados por meio da Lei Rouanet pode conduzir à

<sup>4</sup> CARRIJO, Cesar Dutra. Mudança de paradigma na Administração Pública: o controle de resultado e o MROSC. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 11, n. 22, p. 49-76, jul./dez. 2017.

<sup>5</sup> Acórdão n. 3681/2014. TCU. Rel. Min. Ana Arraes. Sessão da 2ª Câmara realizada em 22/07/2014.

regularidade com ressalva das contas, considerando-se a intempestividade na apresentação da prestação de contas como impropriedade meramente formal. São, nesse sentido, os acórdãos 5.484/2013, 4.409/2013 e 984/2013, todos da 1ª Câmara, e 828/2014 - 2ª Câmara, dentre outros.

11. Assim, ainda que excepcionalmente, entendo que devam as presentes contas ser julgadas regulares, com ressalva, dando-se quitação à responsável que conseguiu comprovar a boa e regular aplicação dos recursos captados por meio da Lei Rouanet. (Grifei.)

O § 3º do artigo 64 da Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece diretriz importante sobre a transparência e a acessibilidade das informações relacionadas às parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs) e sobre a necessidade de verificar se os valores glosados estão relacionados a metas e resultados descumpridos.

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

§ 1º Serão glosados nas prestações de contas os valores que não atenderem ao disposto no caput deste artigo e nos arts. 53 e 54.

§ 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento. (Grifei.)

A lei enfatiza que o controle e a avaliação das parcerias devem ser focados nos resultados alcançados (controle de resultados) e não apenas no cumprimento formal das obrigações financeiras e burocráticas. Esse princípio está claramente expresso no artigo 6º, inciso II, que menciona a "**priorização do controle de resultados**" na gestão das parcerias.

Segundo Kruchin<sup>6</sup> (2021):

O controle de resultados não é propriamente novidade, tendo sido extensamente debatido pelo menos desde 1998, com o advento da legislação de Organizações Sociais (Lei n. 9.637/98), que institui o modelo de parcerias calcado nos contratos de gestão, realizados com organizações experientes da sociedade civil para absorção de atividades de ensino,

---

<sup>6</sup> KRUCHIN, Mariana. Cinco anos de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - O controle de resultados nas parcerias sociais: desafios e estratégias. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/cinco-anos-de-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>

pesquisa, desenvolvimento tecnológico, entre outros. A partir daí o tema foi também amplamente discutido por ocasião do MROSC, em fóruns diversos.

**Teoricamente, há um consenso de que o modelo é baseado numa operação ganha-ganha: as organizações ganham em autonomia para gerir e executar os projetos parceirizados; os projetos ganham eficiência; a efetividade é medida de forma cuidadosa, havendo processo de monitoramento que possibilita eventual correção de rumos durante a execução da atividade, buscando-se o alcance das metas; o Estado se organiza para cumprir bem seu papel de fomento e supervisão. (Grifei.)**

No entanto, a despeito dos inúmeros benefícios que o Marco Regulatório traz com esta mudança de paradigma, observa-se ainda uma injustificada resistência por parte do Poder Público. Neste sentido Carrijo<sup>7</sup> (2021) aponta em seu estudo acerca do processo de formulação e implementação do MROSC, com foco no tipo de controle exercido pela administração pública federal sobre as entidades sem fins lucrativos que recebam transferências voluntárias de recursos financeiros:

**Ao invés de se pensar em como uma parceria pode aperfeiçoar uma política pública, como se poderia avaliar o seu resultado, buscar exemplos internacionais exitosos, investigar o modo que mais alavanque o desenvolvimento da população beneficiária, como buscar efeito multiplicador, como convergir uma parceria com políticas já realizadas pela atuação estatal, discute-se anos sobre a necessidade ou não de uma OSC realizar uma licitação para comprar insumos básicos à sua atividade.**

**Adicionalmente, quase dezena de Estados da federação que regulamentaram o MROSC exigindo análise financeira mesmo quando os resultados tenham sido atingidos, em contrariedade à possibilidade de dispensa expressamente consignada na lei, parece evidenciar o quanto da energia da coalizão favorável às parcerias se aloca para evitar retrocessos ao invés de se concentrar em uma agenda mais propositiva para o desenho de uma política de fomento e colaboração. (Grifei.)**

O que se verifica, portanto é um esforço para evitar retrocessos ao invés de uma ação mais propositiva e que seja condizente com os avanços estabelecidos no Marco Regulatório, especialmente no tocante à análise das prestações de contas.

A prestação de contas, segundo o artigo 63 da Lei, considera o alcance dos objetivos pactuados e a efetividade das ações realizadas, em vez de se limitar à verificação do cumprimento estritamente financeiro, justamente por entender que que é o alcance dos objetivos pactuados que determinará o sucesso da política pública envolvida.

Os artigos 66 e 67 também reforçam essa ideia ao estipular que a prestação de contas será analisada a partir de uma perspectiva de resultados, verificando o cumprimento do objeto e os resultados obtidos em comparação com os recursos aplicados.

Portanto, **há uma clara determinação na lei para que a análise do desempenho das entidades parceiras tenha prioridade sobre a simples análise financeira**, valorizando a eficácia e a eficiência das ações realizadas com os recursos públicos. Essa abordagem busca assegurar que as parcerias efetivamente gerem benefícios para a sociedade, alinhando a gestão pública com os princípios de transparência, eficiência e resultados.

---

<sup>7</sup> Mendes da Rocha Neto, J. (2021). Análise das coalizões de defesa no marco regulatório das organizações da sociedade civil. *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 20(1).

Assim e à despeito da eficiência e dos exitosos resultados alcançados pelas das APACs, como salientou a Unidade Técnica (peça 78), o ato administrativo de bloqueio de repasses para a APAC, decorre de análise intempestiva da Sejusp e restrita ao aspecto financeiro, o que onera de maneira inesperada a entidade, inviabilizando, se efetivado, a continuidade da parceria e a existência da própria entidade:

[...] há aproximadamente R\$ 386.000.000,00 em prestações de contas para serem analisadas e que **o bloqueio realizado pela SEJUSP se refere a aproximadamente R\$ 1.750.000,00, resultante do acúmulo de prestações de contas do período de 2005 a junho de 2017 que foram analisadas intempestivamente pela SEJUSP**, mais especificamente, entre os exercícios de 2019 e 2020.

Verifica-se que o bloqueio realizado pela SEJUSP se refere, em sua totalidade, às glosas decorrentes de prestações de contas analisadas em prazo superior ao limite legal de 150 dias, prorrogados uma vez por igual período.

Deve-se entender que o MROSC não impõe qualquer sanção ou restrição ao órgão público pelo não cumprimento do prazo de até 300 dias para análise da prestação de contas, portanto, a simples morosidade do órgão, *per si*, não impede o bloqueio decorrente de dano apurado nas prestações de contas.

[...]

Ocorre que, **no presente caso, ao avaliar as consequências práticas de eventual bloqueio realizado de forma abrupta, bem como os ônus decorrentes do acúmulo demasiado de glosas oriundas das prestações de contas acumuladas, verifica-se não haver proporcionalidade e razoabilidade no referido ato administrativo.**

Haja vista que **a dívida que deveria custar um valor “X”, correspondente a apenas uma prestação de contas anual, passa a ser “5X”, porque há uma soma de todas as prestações de contas anuais que tiveram sua análise realizada de forma extemporânea.**

**Portanto, torna-se irrazoável e desproporcional exigir que a APAC, pague esse valor acumulado de uma única vez, sem ainda prejudicar a boa prestação dos serviços e o cumprimento das metas pactuadas nos ajustes. (Grifei.)**

Devo ressaltar, como já pontuei na Auditoria Operacional n. 1.119.965, que o prazo estabelecido no art. 71 da Lei n. 13.019/2014 para a Administração Pública concluir a apreciação da prestação de contas é impróprio. Nos termos do inciso I do § 4º do art. 71 da Lei n. 13.019/2014, o transcurso do prazo sem a conclusão da apreciação da prestação de contas “não significa impossibilidade de apreciação em data posterior ou vedação a que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos”.

Na realidade, nos termos do inciso II do § 4º do art. 71 da Lei n. 13.019/2014, o descumprimento do prazo possui como única consequência impedir a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo e a data de apreciação da prestação de contas, nos casos em que não for constatado dolo da OSC ou de seus prepostos.

Na mesma oportunidade, me manifestei também quanto às diretrizes de desempenho do MROSC, dizendo que embora o inciso II do *caput* do art. 66 da Lei n. 13.019/2014 estabeleça que o relatório de execução financeira será analisado na prestação de contas da parceria firmada com a OSC apenas na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho, não existe vedação legal para que o órgão ou entidade parceiro estabeleça outros critérios em que a análise do relatório de execução financeira também se fará necessária.

A título exemplificativo, mencionei que, nos termos do art. 76, II, do Decreto n. 47.132/2017, o Governo de Minas Gerais previu que, nas prestações de contas das parcerias celebradas entre



a Administração Pública do Poder Executivo e as OSCs, **além da hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho**, o relatório de execução financeira será analisado em caso de parceria prevendo o aporte de recursos por interveniente, em caso de parceria selecionada por amostragem e em caso em que for aceita denúncia de irregularidade na execução do objeto ou dos recursos financeiros.

Assim, o Decreto Estadual estabelece as hipóteses em que haverá análise do relatório de execução financeira.

No entanto, **não houve apontamento pela Sejusp de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho, nem qualquer outra hipótese prevista no do art. 76, II, do Decreto n. 47.132/2017, apenas análise do relatório de execução financeira.**

Ademais, embora seja impróprio o prazo legal (MROSC) para que o poder público aprecie as prestações de contas, não se pode olvidar que a morosidade administrativa tem o condão de gerar efeitos àqueles que dependem da atuação estatal. E é justamente por isso que o ordenamento jurídico, numa senda ou outra, busca mitigar os efeitos da inércia estatal ou mesmo impedir que estes efeitos operem no mundo. Um dos institutos que visa a resguardar o direito daqueles que, tendo cumprido suas obrigações, não podem sofrer as consequências advindas da inércia de outrem, é o **instituto da prescrição**, do qual trataremos a seguir, em tópico específico.

Todavia, algumas disposições legais se prestam também a conter os efeitos eventualmente decorrentes da morosidade administrativa, entre elas, trago as da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que tratam da necessidade de verificação das consequências práticas do ato administrativo.

Segundo os arts. 20 e 21 da LINDB, as decisões e atos das esferas jurídicas, controladoras e administrativas devem considerar as consequências práticas e não podem impor aos sujeitos ônus ou perdas demasiadas.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

A LINDB estabelece que as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial devem considerar as consequências práticas, evitando decisões baseadas em valores jurídicos abstratos. Ou seja, as decisões não devem apenas seguir o comando legal, mas também avaliar como a aplicação dessa lei impactará as partes envolvidas. O artigo 21 complementa o anterior, determinando que, ao invalidar um ato, contrato ou norma administrativa, a decisão deve indicar explicitamente as consequências jurídicas e administrativas dessa invalidação. Isso significa que a decisão deve prever de forma clara os efeitos que ela gerará e, se possível, apresentar soluções que não causem prejuízos excessivos às partes envolvidas.

Na sequência, colaciono ainda os arts. 26 e 27 da LINDB. O art. 26 permite que, para resolver irregularidades, incertezas jurídicas ou disputas na aplicação do direito público, as autoridades possam firmar compromissos com os envolvidos. Esses compromissos devem ser proporcionais, equânimes e alinhados com os interesses gerais, sempre buscando uma solução eficiente e justa para todas as partes.

Já o art. 27 permite que as decisões imponham compensações por benefícios indevidos ou prejuízos injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. Ou seja, se uma das partes foi injustamente prejudicada ou beneficiada durante o processo, a decisão pode prever uma compensação para equilibrar essa situação.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo.

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

No contexto desta Denúncia esses artigos indicam que a decisão e o ato administrativo da Sejusp, em relação ao bloqueio de repasses para as APACs, devem ser avaliados com base em suas consequências práticas.

Sob esta ótica, **a decisão de bloquear os repasses é desproporcional e inadequada**, visto que, não fosse a suspensão cautelar determinada por esta Corte, poderia inviabilizar o funcionamento das APACs e prejudicar os apenados que se beneficiam de sua metodologia e, por consequência, a sociedade mineira.

Alega a Sejusp, em sua defesa (peça 100), que o ato de bloqueio de repasses é restrito à APAC de Frutal/MG, em razão de uma dívida de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). De acordo com Pareceres Técnico Jurídicos juntados aos autos era inviável a continuidade de novos repasses por parte do Estado ante a ausência de ressarcimento das glosas identificadas na análise de prestação de contas da OSC.

Todavia, em nenhum momento os pareceres técnicos jurídicos trataram das consequências práticas da descontinuação dos repasses para as APACs, como exige a LINDB. Causa ainda mais espanto neste caso por tratar-se de serviço público cuja eventual descontinuidade gera impacto severo e multifacetado. Valendo-me uma vez mais do relatório da Auditoria Operacional n. 1.119.965 e das análises técnicas nestes autos (peças 78 e 107) destaco alguns destes impactos:

1 - Desassistência aos recuperandos: As APACs operam como uma alternativa ao sistema prisional convencional, oferecendo um modelo de ressocialização baseado na disciplina, no trabalho e na corresponsabilidade dos próprios presos (chamados de recuperandos) por sua recuperação. Se os repasses forem interrompidos abruptamente, devido à cobrança de débitos antigos, milhares de recuperandos podem ser deixados sem assistência adequada. No caso dos autos, mais de 4.000 recuperandos poderiam ser transferidos de volta ao sistema penitenciário convencional, que já é conhecido por suas altas taxas de reincidência e superlotação.

2 - Aumento dos custos para o Estado<sup>8</sup>: O modelo APAC tem se mostrado não apenas mais humanitário, mas também mais econômico. O custo mensal de manter um preso em uma APAC é significativamente menor do que no sistema prisional convencional. Por exemplo, o custo de um preso no sistema APAC é de aproximadamente R\$ 1.288,48, enquanto no sistema comum chega a R\$ 2.801,24. Se os repasses forem bloqueados, o Estado enfrentará um aumento significativo nos custos com a transferência dos recuperandos para o sistema comum, além de ter que lidar com a superlotação e a ineficácia desse modelo.

3 - Prejuízo à ressocialização: As APACs têm uma abordagem única que envolve a família, a comunidade e os próprios recuperandos na promoção de sua ressocialização. Esse método tem demonstrado resultados superiores em termos de reintegração social, reduzindo as taxas de reincidência<sup>9</sup>. A interrupção dos serviços das APACs, devido à falta de recursos, significaria a perda desse processo de ressocialização mais eficaz, potencialmente levando a um aumento da criminalidade e à reincidência entre os ex-recuperandos.

4 - Comprometimento de políticas públicas reconhecidas: As APACs em Minas Gerais foram elevadas ao status de política pública e sua metodologia é reconhecida tanto no Brasil quanto internacionalmente como uma forma humanizada e eficaz de cumprir penas. Bloquear o financiamento dessas entidades devido a questões financeiras em detrimento da análise de resultados (inciso II do art. 6º da Lei n. 13.019/2014), seria uma medida que comprometeria diretamente uma política pública consolidada e reconhecida por seus bons resultados.

5 - Precarização do sistema prisional comum: Com a transferência de recuperandos das APACs para o sistema comum, a já precária situação das prisões convencionais em termos de superlotação e violência seria exacerbada. Isso poderia resultar não apenas em condições desumanas para os presos, mas também em maiores dificuldades para o Estado em gerenciar o sistema prisional, que enfrentaria uma sobrecarga ainda maior.

Diante destas consequências práticas decorrentes do bloqueio de repasses e, considerando as disposições da LINDB e também do inciso II do art. 6º da Lei Federal n. 13.019/2014 que prioriza resultados das parcerias em detrimento da execução financeira, considero irregular o ato de bloqueio de repasse à APAC.

A Lei Federal n. 13.019/2014 define um modelo prioritário de controle de resultados e, por conseguinte, afirma que o relatório de execução financeira só pode ser exigido na hipótese de descumprimento de metas e resultados (art. 64, II). No mesmo sentido o art. 76, II, do Decreto Estadual n. 47.132/2017. Sendo assim, a imposição do controle financeiro *a priori*, quando não

---

<sup>8</sup> Conforme dados fornecidos pela SEJUSP, durante o exercício de 2020, a média de custo mensal do preso no sistema convencional foi de R\$2.801,24, enquanto, nas APACs, foi de R\$1.288,48.

<sup>9</sup> Conforme dados extraídos do Portal da FBAC, o percentual médio de reincidência no sistema prisional nacional convencional é de 80%, enquanto nas APACs é de 13,90% e nas APACs femininas de 2,84%.

presentes as condições acima, o que é o caso da análise empreendida no Convênio n. 08/2011, caracteriza uma ilegalidade.

Embora o ato tenha sido exclusivo para a APAC Frutal/MG, como bem salientado pela Unidade Técnica (peça 107), *a Administração não poderia aplicar entendimento diverso às demais OSCs, até porque, pelos fundamentos dos pareceres e justificativas envolvidas, o bloqueio deveria ser aplicado a toda e qualquer OSC que descumprisse eventual pagamento de DAE por glosas identificadas na prestação de contas ou inadimplemento de parcelamento. Neste entendimento, embora o ato não tenha expandido para as demais APACs, o entendimento jurídico de bloqueio foi consolidado dentro do âmbito administrativo, sendo que esse ato de bloqueio seria aplicado às demais OSCs, até por questões de segurança e uniformidade jurídicas, bem como a eliminação de decisões contraditórias.*

Diante disso, **reconheço a irregularidade do ato de bloqueio de repasses** à APAC Frutal/MG por glosas identificadas na prestação de contas, o que se aplica às demais APACs e FBAC em situação semelhante, pois embora a SEJUSP esteja cumprindo os ditames do Decreto Estadual nº 46.830/15, viola os preceitos e princípios previstos nos arts. 20, 21, 26 e 27 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o art. 76, II, do Decreto Estadual n. 47.132/2017 e também as diretrizes de análise de prestações de contas previstas no inciso II do art. 6º, caput do art. 63, caput e §3º do art. 64, inciso II do art. 66, §§1º e 4º do art. 67 da Lei Federal n. 13.019/2014 (MROSC).

## **II.2 – Da não aplicação do instituto da prescrição ressarcitória na análise das prestações de contas da SEJUSP**

### **II.2.1 Considerações iniciais acerca da prescrição no âmbito deste Tribunal de Contas**

A prescrição se impõe toda vez que ocorre a inércia na persecução de um direito, como forma de perda da sua exigibilidade. Trata-se de um princípio geral do direito aplicável tanto no âmbito do direito privado quanto no do direito público.

No Direito Civil, a prescrição é a extinção da pretensão relacionada a direitos subjetivos de cunho patrimonial, em decorrência do decurso de tempo, conforme lição de Flávio Tartuce<sup>10</sup>:

Na prescrição, nota-se que ocorre a extinção da pretensão; todavia, o direito em si permanece incólume, só que sem proteção jurídica para solucioná-lo. Tanto isso é verdade que, se alguém pagar uma dívida prescrita, não pode pedir a devolução da quantia paga, eis que existia o direito de crédito que não foi extinto pela prescrição.

Tal conceito está positivado no art. 189 do Código Civil: “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”. Com a ocorrência da prescrição, o direito patrimonial persiste, mas não pode ser exigido.

Importante destacar que a prescrição incide até mesmo no âmbito das ações penais, podendo ser definida como a perda do direito-dever do Estado de punir a prática de determinado delito, o *jus puniendi*, em razão do decurso do prazo previsto em lei. A Constituição Federal, no art. 5º, incisos XLII e XLIV, estabelece dois delitos imprescritíveis: racismo e ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. **Em relação, portanto, à pretensão punitiva estatal no que se refere à prática de crimes, a regra é a prescritibilidade.**

---

<sup>10</sup> TARTUCE, Flávio. Direito Civil I. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 467.



No âmbito do Direito Administrativo, é usual falar em prescrição administrativa em sentidos distintos: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; por fim, significa a perda de prazo para aplicação de penalidades administrativas<sup>11</sup>.

No que tange aos ilícitos administrativos, há previsão constitucional, também, para a aplicação do instituto da prescrição sob vários aspectos, tanto em relação às pretensões de interessados em face da Administração, quanto às desta em relação aos administrados. Se a Administração não toma providências para apuração e responsabilização do agente, sua inércia gera a perda de seu *jus persequendi*<sup>12</sup>. É o que reza o art. 37, § 5º, da Constituição Federal:

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:

(...)

§ 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.

O eminente administrativista Marçal Justen Filho destaca que a redação do dispositivo constitucional retro transcrito é confusa, tendo produzido interpretações problemáticas ao longo do tempo. Segundo suas lições<sup>13</sup>:

Difundiu-se a concepção de que o dispositivo teria consagrado a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Anote-se que a expressão “imprescritível” não consta do texto constitucional. A CF/1988 restringe-se a afirmar que as ações de ressarcimento são “ressalvadas”. Mas não há clareza quanto ao objeto da ressalva. Ou seja, as ações de ressarcimento são ressalvadas de quê? A ressalva tanto pode referir-se a “prazos de prescrição” quanto à “lei”. **Afigura-se que não é compatível com a Constituição a interpretação de imprescritibilidade de alguma ação, especialmente da ação de ressarcimento de danos. (Grifei)**

O Supremo Tribunal Federal (STF) analisou a hermenêutica do § 5º do art. 37 da Constituição Federal acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de dano ao erário em três ocasiões, como demonstrarei mais adiante no item II.1.3 deste voto. **Concluiu, coerentemente, que a ressalva final do dispositivo deve ser aplicada restritivamente apenas ao ressarcimento de dano ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa.**

O STF, como órgão de cúpula do Poder Judiciário e instância máxima da interpretação das normas constitucionais, atribuiu o devido sentido e funcionalidade ao disposto no referido dispositivo. Lenio Streck<sup>14</sup>, um dos maiores juristas do país, discorre com objetividade sobre o tema da hermenêutica jurídica:

Com efeito, no âmbito da dogmática jurídica, há um considerável sincretismo. Por exemplo, em Aníbal Bruno (1967, p.198), interpretar a lei é penetrar-lhe o verdadeiro

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 890.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 349.

<sup>13</sup> FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 1349.

<sup>14</sup> STRECK, Lenio Luiz. Dicionário de Hermenêutica. 2ª ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 129.

sentido, sendo que quando a lei é clara (*in claris non fit interpretatio*), a interpretação é instantânea. Conhecido o texto, complementa o autor, aprende-se, imediatamente, o seu conteúdo. Na mesma linha, Paulo Nader (1995, p. 306) entende que interpretar a lei é fixar o sentido de uma norma e descobrir a sua funcionalidade, colocando a descoberto os valores consagrados pelo legislador. Para ele, todo subjetivismo deve ser evitado durante a interpretação, devendo o intérprete visar sempre à realização dos valores magistrais do Direito: justiça e segurança, que promovem o bem comum. Carlos Maximiliano (1965, p.13, *et. seq.*), autor da clássica obra sobre hermenêutica, entendia que interpretar é a busca do esclarecimento, do significado verdadeiro de uma expressão; é extrair de uma frase, de uma sentença, de uma norma, tudo o que na mesma contém.

(...)

Mais contemporaneamente, **Maria Helena Diniz (1993, p.384 *et.seq.*) entende que interpretar é descobrir o sentido e o alcance da norma, procurando a significação dos conceitos jurídicos. Para ela, interpretar é explicar, esclarecer; dar o verdadeiro significado do vocábulo; extrair da norma, tudo o que nela se contém, revelando seu sentido apropriado para a vida real e conducente a uma decisão. (Grifei.)**

No mais recente julgamento sobre o assunto, nos autos do RE nº 636.886/AL<sup>15</sup>, o STF definiu o Tema nº 899 e concluiu que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas, conforme abordarei detalhadamente mais adiante.

**O que se busca alcançar com a aplicação da prescrição é o afastamento de situações de instabilidade, pois é inadmissível que o Estado possa manter o direito de ação de modo indeterminado.** Há, sem dúvida, a necessidade de se **preservar o princípio da segurança jurídica**, que tem por escopo assegurar a estabilidade das relações consolidadas. Trata-se de um princípio de envergadura constitucional previsto no inciso XXXVI do art. 5º, o qual determina que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

**A segurança é um dos pilares mais valiosos do plexo axiológico da experiência jurídica, sinalizando a importância da estabilidade e da previsibilidade nas relações sociais como meio para a concretização do direito com justiça<sup>16</sup>.**

Ressalto que, em várias decisões<sup>17</sup>, aderi ao posicionamento de que nenhuma das teses de repercussão geral fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Temas nºs 666, 897 e 899 se aplicava aos processos de controle externo. Por conseguinte, manifestei-me contrariamente à incidência da prescrição **sobre a pretensão deste Tribunal de Contas de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e de condenar o(s) agente(s) que lhe deu(ram) causa ao ressarcimento dos valores devidos**, pretensão essa adiante denominada apenas de **pretensão de ressarcimento**.

---

<sup>15</sup> Supremo Tribunal Federal. RE nº 636.886/AL. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/4/2020.

<sup>16</sup> SOARES, Ricardo Maurício Freire. Elementos de Teoria Geral do Direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 342.

<sup>17</sup> Seguem adiante especificados processos de minha relatoria nos quais defendi a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas: Tomada de Contas Especial nº 885.874 (1ª Câmara, julgado em 25/8/2020), Recurso Ordinário nº 1.015.376 (Tribunal Pleno, julgado em 5/8/2020) e Recurso Ordinário nº 1.047.689 (Tribunal Pleno, julgado em 12/8/2020).

No entanto, em julgados do Tribunal Pleno<sup>18</sup> e da Primeira Câmara<sup>19</sup>, após refletir sobre os novos argumentos trazidos pelo Conselheiro Cláudio Terrão e pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, modifiquei o meu entendimento a respeito do sentido e do alcance da ressalva contida na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal (“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”), conforme será adiante detalhado.

Desde a promulgação da Constituição Federal, questiona-se a interpretação que deve ser dada à parte final do seu art. 37, § 5º, tendo prevalecido durante décadas o entendimento de que o legislador constituinte definiu que as ações de ressarcimento ao erário eram imprescritíveis, fossem elas decorrentes de atos de improbidade ou não. Tal interpretação decorria de argumentos vários como o de que o patrimônio público pertence a toda a coletividade, de modo que o dano contra ele, por afetar toda a sociedade, exige proteção diferenciada. Por esse motivo, a Constituição haveria estabelecido a imprescritibilidade das ações voltadas à recomposição do erário. Este argumento conferiu uma superioridade à coisa pública que sempre destoou do sistema jurídico por impactar sobremaneira a proteção dos princípios da ampla defesa e da segurança jurídica.

Em 2008, ao julgar o Mandado de Segurança nº 26.210/DF<sup>20</sup>, o STF reafirmou, por maioria de votos, a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do dano ao erário:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. **RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO.** DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. **III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.** IV - Segurança denegada. (Grifei.)

A partir de 2016, o STF voltou a enfrentar, de forma verticalizada, pelo reconhecimento da repercussão geral, a questão hermenêutica da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Numa sucessão de julgamentos que originou os Temas nºs 666, 897 e 899, a Corte

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

<sup>18</sup> Seguem adiante especificados processos do Tribunal Pleno nos quais passei a aderir ao entendimento de que a pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas encontra-se sujeita à prescrição: Recurso Ordinário nº 1.066.476 (relator conselheiro Claudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.077.095 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.084.258 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.084.623 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.082.569 (relator conselheiro Wanderley Ávila, julgado em 28/4/2021), Embargos de Declaração nº 1.092.661 (relator conselheiro José Alves Viana, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.084.527 (relator conselheiro José Alves Viana, julgado em 28/4/2021) e Recurso Ordinário nº 1.054.102 (relator conselheiro Claudio Terrão, julgado em 28/4/2021).

<sup>19</sup> Seguem adiante especificados processos da Primeira Câmara nos quais passei a aderir ao entendimento de que a pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas encontra-se sujeita à prescrição: Denúncia nº 888.137 (relator conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 4/5/2021) e Processo Administrativo nº 679.815 (relator conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 4/5/2021).

<sup>20</sup> Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.210/DF. Plenário. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 04/09/2008.

finalmente se manifestou quanto à celeuma interpretativa para adotar teses mais restritivas ao poder estatal.

Primeiramente, ao julgar o RE nº 669.069/MG<sup>21</sup>, o STF enfrentou a controvérsia quanto à prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos civis, sem entrar na questão das ações decorrentes dos atos penais e de improbidade, divergência levantada pelo ministro Luís Roberto Barroso, que, à época, afirmara não haver consenso sobre a questão da imprescritibilidade em matéria de improbidade, tendo, ainda, ponderado que o recurso analisado estava restrito à prescrição de ilícitos civis. Também o ministro Marco Aurélio Mello reafirmou seu entendimento já manifestado no Mandado de Segurança nº 26.210/DF, supracitado de que as ações patrimoniais não são imprescritíveis.

Segundo o professor Emerson Gabardo<sup>22</sup>, fervoroso defensor da tese da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, “a pergunta a ser respondida pelo STF naquela oportunidade poderia assim ser descrita: ‘são ou não imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário oriundas de ato ilícito?’”.

O acórdão, objeto do RE nº 669.069/MG, proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim consignou:

(...) os requisitos que legitimam a ação de improbidade administrativa, imprescritível nos termos do permissivo constitucional inscrito no § 4º do artigo 37<sup>2324</sup>, não se confundem com aqueles decorrentes da ação de ressarcimento dos prejuízos ao patrimônio público por causa diversa, no caso, acidente automobilístico, que deve observar, dentre outros, a prescrição quinquenal.

A Fazenda Pública sustentou que “as ações de ressarcimento ao erário propostas em caso de ilícitos civis praticados contra o Poder Público são imprescritíveis” e “que, ainda quando direcionadas contra particulares, as ações de ressarcimento ajuizadas em nome do patrimônio

---

<sup>21</sup> Supremo Tribunal Federal. RE nº 669.069/MG. Plenário. Relator ministro Teori Zavascki. Julgado em 03/02/2016.

<sup>22</sup> GABARDO, Emerson. *A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário*. Revista Colunistas de Direito de Estado. Ano 2016. Núm. 81. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-a-imprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso em: 21/5/2021.

<sup>23</sup> A menção no acórdão recorrido ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal foi considerada *obiter dictum* após manifestação do ministro Luís Roberto Barroso. O relator, ministro Teori Zavascki, pontuou que a tese da repercussão geral era “imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos causados ao erário ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa”, todavia o ministro Luís Roberto Barroso sustentou a necessidade de aterem-se ao caso concreto, o qual versava sobre uma ação de reparação de dano por um acidente automobilístico. O posicionamento do ministro Luís Roberto Barroso foi encampado pelo voto vista do ministro Dias Toffoli, prevalecendo ao final a tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”.

<sup>24</sup> O *obiter dictum* (*obiter dicta*, no plural) ou simplesmente *dictum* é o argumento jurídico, consideração, comentário exposto apenas de passagem na motivação da decisão, que se convola em juízo normativo acessório, provisório, secundários, impressão ou qualquer outro elemento jurídico-hermenêutico que não tenha influência relevante e substancial para a decisão (“prescindível para o deslinde da controvérsia”). Conceito extraído de: DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil - v. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 10. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 444.



público estariam ressalvadas da prescrição, pois o dispositivo constitucional em questão estaria impregnado de noções de supremacia e de indisponibilidade do interesse público”.

De acordo com o Procurador-Geral da República, no RE nº 669.069/MG, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal deveria alcançar também os ilícitos civis, pois “a regra da imprescritibilidade, ao ser consagrada no texto constitucional, por legítima decisão do legislador constituinte, acarreta a afirmação da segurança jurídica em prol do interesse público consubstanciado na proteção do erário”.

Os argumentos da defesa não prosperaram e o STF adotou a seguinte tese, configurada no Tema nº 666: **“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”**.

Dessa forma, permaneceu a discussão quanto à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento decorrente de ato de improbidade. Destaco, por oportuno, que, em 2016, não havia distinção entre ato ímprobo doloso e culposos.

Com o Tema nº 666, o STF dava início a uma importante guinada interpretativa, pois, até então, o esforço doutrinário e jurisprudencial era quase que em sua totalidade voltado para a interpretação literal, e não sistemática, da Constituição Federal.

Quanto a esse ponto, a ministra Carmen Lúcia destacou, no julgamento do RE nº 669.069/MG, a doutrina do professor titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Emerson Gabardo, em que ele aborda os dilemas envoltos no interesse público primário e a questão interpretativa e em que, fundamentalmente, defende que o reconhecimento da prescritibilidade não é apenas questão de segurança jurídica, mas sobretudo de **justiça**:

**(...) o Direito não existe sem o tempo. Todo o ordenamento constitucional está implicado pela sustentação dos fatos passados e seus efeitos, pela estabilidade do presente e pela garantia de um futuro previsível. Esta estruturação, essencialmente jurídica, está intimamente ligada a outro direito fundamental presente na Constituição Federal de 1998: a ampla defesa.**

**(...)**

**As normas constitucionais não devem ser entendidas topograficamente ou literalmente. Elas dependem do sistema como um todo e do relacionamento interno e externo entre os princípios e direitos fundamentais incidentes. No caso, embora seja um interesse público relevante o ressarcimento, há um valor maior que deve ser considerado: o direito real (efetivo) de o indivíduo se defender de qualquer imputação de responsabilidade que lhe atinja, realizado o devido processo legal. E não é crível imaginar que o cidadão terá condições de se defender sem que possua um prazo certo no qual sabe que possam lhe ser cobradas explicações em face dos seus atos. Se a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público, quanto mais se defender de acusações (considerando, inclusive, o atualmente tão desvalorizado, mas importantíssimo, princípio da presunção de inocência).<sup>25</sup> (Grifei)**

---

<sup>25</sup> GABARDO, Emerson. *A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário*. Revista Colunistas de Direito de Estado. Ano 2016. Núm. 81. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudancade-entendimento-do-stf-sobreaimprescritibilidade-das-aco-es-deressarcimento-ao-erario>. Acesso em: 21/5/2021.

Dois anos após a formulação do Tema nº 666, em agosto de 2018, no julgamento do RE nº 852.475/SP<sup>26</sup>, foi fixada a seguinte tese, consubstanciada no Tema nº 897: **“São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”**

Como já mencionei, até então, não havia distinção entre atos de improbidade culposos e dolosos. Tal diferenciação foi proposta pelo ministro Luís Roberto Barroso para resolver a questão processual exposta pelo relator, ministro Alexandre de Moraes, especialmente quanto às ações materialmente objetivas, em que não há verificação de culpa ou dolo para a caracterização da improbidade.

A Lei nº 8.429/1992, ao tratar dos atos que configuram improbidade administrativa, admitiu imputação por culpa apenas nos atos descritos no art. 10. Para todos os outros, arts. 9º, 10-A e 11, a imputação ocorre apenas a título de dolo.

Dessa forma, somente é imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário envolvendo atos de improbidade praticados dolosamente<sup>27</sup>. Se do ato de improbidade praticado culposamente decorrer prejuízo ao erário, a pretensão de ressarcimento será prescritível e deverá ser proposta no prazo do art. 23 da Lei nº 8.429/1992, que é, em regra, de cinco anos.

Emerson Gabardo e Lucas Saikali<sup>28</sup>, ao examinarem os atos de improbidade, destacam a distinção destes atos para os demais atos ilícitos:

Entende-se que a improbidade administrativa **não é a mera ilegalidade administrativa, mas sim a ilegalidade qualificada pela desonestidade**. É o agir do gestor público ou de beneficiário da Administração Pública de forma improba. É totalmente equivocada, portanto, a redação legal ao aceitar a modalidade culposa, se causar dano ao erário. Nesse sentido, **a improbidade difere da ilegalidade em sentido estrito, uma vez que não se busca a condenação do eventual gestor ou administrador inábil, de gestão imperfeita dos recursos públicos, pois ausente o elemento da “desonestidade”**. (FIGUEIREDO, 2009, p. 49 *apud* GABARDO *et* SAIKALI)

Retomando a importância da questão interpretativa, o reconhecimento, no RE nº 852.475/SP, da conexão hermenêutica<sup>29</sup> entre os §§ 4º e 5º do art. 37 da Constituição Federal, determinou o

---

<sup>26</sup> Supremo Tribunal Federal. RE nº 852.475/SP. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 8/8/2018.

<sup>27</sup> Para Juliana Fagundes Mafra, em seu artigo intitulado **Primeiros reflexos dos julgamentos dos temas de repercussão geral sobre dano ao erário na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas**, publicado na Revista deste Tribunal (n. 37, v. 2, jul/dez 2019):

*“Apesar de o STF, ao julgar o RE n. 852.475, leading case do Tema 897, ter alcançado a maioria para declarar a prescritibilidade do dano ao erário, ao final do julgamento o tema fixado apenas confirmou o que o dano ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa é imprescritível, não alterando o que vinha sendo decidido até então, apesar de as discussões terem indicado a tendência da Corte em declarar prescritíveis os demais casos de dano ao erário.*

*A Tese 897 poderia ter efetivamente inovado, declarando passível de prescrição o dano ao erário que não constitua ato doloso de improbidade administrativa, mas não o fez, indicando que a questão ainda não está madura no Supremo Tribunal Federal.”*

<sup>28</sup> GABARDO, Emerson. SAIKALI, Lucas Bossoni. *A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos de improbidade administrativa*. Revista Jurídica, vol. 01, nº 50, Curitiba, 2018, pp. 514 a 543.

<sup>29</sup> FERRAZ, Luciano. *Segurança Jurídica Positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 22, junho,

entendimento de que a **imprescritibilidade serve apenas para as ações judiciais que possam levar à tipificação das condutas na Lei de Improbidade Administrativa**, ou seja, a ação judicial de conhecimento que conclui pelo ato ímprobo doloso é pressuposto da ação de ressarcimento ao erário.

Quero registrar que vejo, na evolução jurisprudencial do STF, ao tratar da (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de dano ao erário, uma incontestável e necessária adequação aos parâmetros trazidos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655/2018, publicada também em 2018, notadamente ao seu art. 28:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Rodrigo Valgas dos Santos (2020, p. 201), em livro publicado em 2020, cujo título já nos provoca importante reflexão “Direito Administrativo do Medo”, ao tratar da casuística disfuncional nas ações de improbidade, diz que:

De regra os tribunais de contas acabam por impor responsabilidade objetiva ao gestor público, partindo da premissa que por ser ordenador de despesa, deva, necessariamente, defluir sua responsabilidade civil. Sua obrigação originária acaba por transmutar-se, automaticamente em responsabilidade.

Todavia, a responsabilidade a incidir na espécie é sempre a responsabilidade civil subjetiva (...).

Além disso, a mera culpa simples na atual dicção da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, não é suficiente para a responsabilização do agente público que atue na condição de ordenador de despesas. É necessário que tenha agido com dolo ou culpa grave no processo de tomada de decisões (...). (Grifei.)

Em 2020, ao julgar o RE nº 636.886/AL<sup>30</sup>, o STF fixou, por unanimidade, o Tema nº 899, que possui inquestionável repercussão no exercício das competências dos tribunais de contas, nos seguintes termos: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”**.

A posição ora firmada modifica o entendimento do próprio STF consolidado no MS nº 26.210/DF que citei inicialmente, indicado como precedente acerca da imprescritibilidade dos processos de competência dos tribunais de contas.

Em primoroso artigo, Daniel Giotti de Paula<sup>31</sup> esclarece acerca dos precedentes:

O que seria precedente? Ravi Peixoto, após estabelecer que seria essa uma categoria da teoria do direito, diferencia precedentes próprio e impróprio.

O sentido próprio faria “referência a todo o ato decisório, abarcando o relatório, a fundamentação e o dispositivo. Nesse aspecto, **o precedente é texto, é fonte do direito. A**

---

julho, agosto, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em 21/5/2021.

<sup>30</sup> Supremo Tribunal Federal. RE nº 636.886/AL. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/4/2020.

<sup>31</sup> PAULA, Daniel Giotti de. *A superação de precedente na exclusão da base de cálculo do PIS e da COFINS (ou o STF decidindo o que é precedente e as consequências da alteração da jurisprudência)*. Revista Colunistas de Direito de Estado. Ano 2021. Núm. 481. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/daniel-giotti/a-superacao-de-precedente-na-exclusao-da-base-de-calculo-do-pis-e-da-cofins-ou-o-stf-decidindo-o-que-e-precedente-e-as-consequencias-da-alteracao-da-jurisprudencia>. Acesso em 21/5/2021.

partir dele e das decisões posteriores é que será formada a norma geral”<sup>32</sup>. Importa, porém, o sentido impróprio, mais restrito, que seria o aspecto normativo do precedente, “refere-se à *ratio decidendi*, ou seja, a norma jurídica a ser desenvolvida a partir da decisão enquanto texto a ser interpretado”<sup>33</sup>.

Precedente se torna algo importante por se relacionar à segurança jurídica, por ser algo que permita que se conheça o direito, possa-se confiar na sua estabilidade, protegendo-se situações consolidadas no passado, e prever as condutas, a projeção para o futuro, com a possibilidade de saber as consequências aplicáveis a atos e fatos no tempo.

Trata-se das três dimensões da segurança jurídica: cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade<sup>34</sup>. A todo modo, trata-se de uma tutela da previsibilidade, o que motivou a que no Código de Processo Civil tenha se previsto pelo artigo 927, § 3º, que “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”. (Grifei.)

O RE nº 636.886/AL foi interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal, que manteve sentença do juiz de primeiro grau, que reconheceu de ofício a prescrição de um título executivo decorrente de decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) em uma tomada de contas especial. De acordo com a sentença, “a União não realizou diligências efetivas depois de decorridos mais de cinco anos do pronunciamento que determinou o arquivamento provisório da execução”. O juízo de primeira instância reconheceu a prescrição intercorrente com fundamento no art. 40, § 4º, da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), ou seja, aplicou a norma de prescrição da dívida ativa da Fazenda Pública em um título executivo do TCU decorrente de decisão condenatória de ressarcimento ao erário.

De início, a União, por meio do RE nº 636.886/AL, atacou o acórdão do Tribunal Regional Federal por entender pela impossibilidade de prescrição dos títulos executivos já emitidos pelos tribunais de contas. Tanto este era o objeto do recurso que, ainda hoje, muitos tribunais de contas insistem na incidência da imprescritibilidade no bojo dos processos de controle externo, sob o argumento de que o referido recurso não tratou de prazo prescricional na fase de constituição do título executivo, já que o caso concreto se referia à fase executória de título já constituído.

Ora, devo frisar que a norma que fundamenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é a mesma tanto para a constituição do título executivo, quanto para a sua execução: § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Inclusive, nesse ponto, trago à baila para contribuir com o meu raciocínio, a Súmula nº 150 do STF: “Prescreve a execução no mesmo prazo da prescrição da ação.”.

Concordo que, no acórdão que reconheceu a repercussão geral, houve uma ampliação do tema para decidir-se sobre o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da Constituição Federal relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de tribunais de contas.

---

<sup>32</sup> PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e modulação de efeitos*. Salvador: Juspodium, 2021, p. 108 (prelo).

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.



Todavia, essa ampliação encontra guarida no art. 322, parágrafo único, do Regimento Interno do STF (RISTF)<sup>35</sup> pela existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassam os interesses subjetivos das partes, conferindo certo grau de abstração à questão, o que configura requisito para o reconhecimento da repercussão geral.

Em seu relatório, o ministro Alexandre de Moraes, relator do RE nº 636.886/AL, destacou:

A excepcionalidade reconhecida pela maioria do Supremo Tribunal Federal no Tema 897, não se encontra presente 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.

E, ainda, acrescentou **“(…) não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública”**.

O ministro Gilmar Mendes, em seu voto vogal, ao conjugar a análise dos Temas nºs 666 e 897 no RE nº 636.886/AL, concluiu 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.

Mais adiante, resgatando os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no tocante à redação do dispositivo constitucional em análise, buscou o ministro Gilmar Mendes demonstrar inclusive a intenção do Constituinte:

A questão veio à tona no Substitutivo 2 do relator da Comissão de Sistematização e foi mantida no Projeto A, do início do 1º Turno de votação, com a seguinte redação:

**“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, que serão imprescritíveis”.**

Do Projeto B em diante **até a promulgação do texto, a expressão “que serão imprescritíveis” foi suprimida, o que nos orienta no sentido de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento não fora pretendida pelo Constituinte.**

---

<sup>35</sup> Art. 322. O Tribunal recusará recurso extraordinário cuja questão constitucional não oferecer repercussão geral, nos termos deste capítulo. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

Parágrafo único. Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões que, relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassem os interesses subjetivos das partes. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

O dispositivo, tal como promulgado, prevê que a lei em sentido formal estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente público, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, excluindo expressamente as ações de ressarcimento. Tal fato não tem o condão de garantir a imprescritibilidade das ações de reparação de danos ao erário (...). (Grifei)

Em seguida, ao citar o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU, que dispensa a instauração da tomada de contas especial se houver transcorrido prazo superior a 10 anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, aduz:

Vê-se, pois, que a própria Corte de Contas Federal reconhece a dispensa de instauração de tomada de contas especial quando superado o prazo de “(dez) anos entre data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”, **constatação da qual se deflui o claro reconhecimento administrativo de que o decurso do tempo decenal impede o prosseguimento das medidas administrativas cabíveis para desaguar na cobrança de ressarcimento ao erário.**

Dito isso, **assento que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, restando saber qual seria o seu transcurso: cinco ou dez anos.**

(...)

Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, *mutatis mutandis*, como poder de polícia administrativa *lato sensu*, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, **entendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.**

Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, **é etapa obrigatória a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário. (Grifei)**

Finalizando seu voto vogal, o ministro Gilmar Mendes apresenta a seguinte conclusão sobre os prazos prescricionais:

Por oportuno, **registro a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário.**

Primeiro, **há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial** (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), **com a observância de causas de interrupção** (retificação da prestação de contas pelo responsável) **e de suspensão** (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.

Secundariamente, **uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.**

Terceiro, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução.

(...)

Por conseguinte, **há, em regra, prazos quinquenais diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário: fase administrativo-fiscalizatória (prazo decadencial ou prescricional punitivo) e fase executória (prazo prescricional próprio), observadas as causas suspensivas ou interruptivas dos cálculos. (Grifei)**

Em artigo<sup>36</sup> sobre o Tema nº 899, Luciano Ferraz cita o julgamento da ADI nº 5259/SC<sup>37</sup> contra a Lei Complementar estadual nº 588/2013<sup>38</sup> de Santa Catarina, que instituiu prazo quinquenal de prescrição para processos administrativos submetidos à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Ao acrescentar o art. 24-A à Lei Complementar estadual nº 202/2000, estabeleceu o prazo de cinco anos para análise e julgamento de todos os processos administrativos relativos a administradores e demais responsáveis que praticarem ilícitos ofensivos ao erário. No caso, o STF declarou a lei constitucional reiterando a tese firmada no julgamento do RE nº 636.886/AL. De acordo com Ferraz (2021):

Nos termos do voto do relator, ministro Marco Aurélio, **a fixação de prazo para análise e julgamento de processos administrativos em curso no Tribunal de Contas não é incompatível com o artigo 37, §5º, da Constituição, apresentando-se, portanto, como subordinado ao prazo de fulminação (decadência ou prescrição).**

Ao acompanhar o relator, **o ministro Alexandre de Moraes acrescentou, referindo-se ao RE 636.886, que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível**, havendo de prevalecer na espécie a orientação do Tema 666 do STF: *"É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil."* (Grifei)

Em decisões prolatadas em mandados de segurança, os ministros do STF têm enfrentado o Tema nº 899 e afirmado que a atuação dos tribunais de contas, em tomada de contas especial, não está abarcada pela exceção constitucional de imprescritibilidade estatuída na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, pois a mencionada exceção tem âmbito de aplicação restrito às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, sem prejuízo de que a União, se assim entender, persiga os valores referentes ao ressarcimento do dano na esfera judicial, o STF tem declarado a ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento fundada em decisão do TCU.

---

<sup>36</sup> FERRAZ, Luciano. The walking dead na Administração Pública — Temporada 1 (Prescrição e TCU). Consultor Jurídico. Janeiro de 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-jan-07/interesse-publico-the-walking-dead-administracao-publica-temporada#\\_ftn1](https://www.conjur.com.br/2021-jan-07/interesse-publico-the-walking-dead-administracao-publica-temporada#_ftn1). Acesso em 21/5/2021.

<sup>37</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5259/SC. Plenário. Relator ministro Marco Aurélio. Sessão virtual em 14/12/2020.

<sup>38</sup> Disponível em: [http://leis.alegsc.sc.gov.br/html/2013/588\\_2013\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alegsc.sc.gov.br/html/2013/588_2013_lei_complementar.html). Acesso em 24/5/2021.

No MS nº 37.089/DF<sup>3940</sup>, impetrado contra o Acórdão nº 2.705/2019-TCU/Plenário, no qual o TCU julgou as contas irregulares e determinou o pagamento de multa e o ressarcimento ao erário, o relator ministro Ricardo Lewandowski informa que:

Com base no acórdão supratranscrito, a Corte de Contas sustenta que a tese firmada no julgamento do Tema 899 da Repercussão Geral, a saber, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, **seria aplicável apenas à fase de execução da pretensão de ressarcimento fundada em acórdão de Tribunais de Contas, impossibilitando a sua aplicação ao caso dos autos.**

*In casu*, conforme relatado, está-se diante de controle externo exercido pelo TCU com vistas à **aplicação das sanções previstas em lei e ao ressarcimento de valores, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.**

(...)

Assim, faz-se necessário levar em consideração que os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontam aos anos de 2009 e 2010, enquanto a citação nos autos do TC 028.371/2016-0, com a efetiva comunicação do ora impetrante, aconteceu em 9/12/2016 (pág. 1 do documento eletrônico 14), **ou seja, mais de 5 anos após a prática do ato.**

Nesses termos, aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, **observa-se que a pretensão sancionatória do TCU em relação aos atos praticados pelo impetrante prescreveu 5 anos após a ocorrência do fato.** Esse também foi o entendimento ao qual chegou o Ministério Público Federal:

“Em razão disso, em que pese a gravidade dos fatos imputados pelo Tribunal de Contas da União, no acórdão condenatório n. 2705/2019-TCU-Plenário, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 028.371/216-0, **observa-se o transcurso prazo prescricional de 05 (cinco) anos entre a data das irregularidades apontadas, no período de 17.07.2009 a 10.12.2010, e a instauração do processo administrativo em que aplicadas as sanções, em 04.10.2016.**” (pág. 5 do documento eletrônico 211).

No mesmo sentido são as manifestações exaradas pelo MPF nos autos do MS 35.430/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes e do MS 35.165/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Isso posto, adotando o entendimento apresentado no parecer ministerial, concedo a segurança para **declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, em relação às infrações imputadas ao ora paciente nos autos da TC 028.371/2016-0, sem prejuízo de que a União, se assim entender, persiga os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** (Grifei.)

No Ag. Reg no MS nº 34.467/DF<sup>41</sup>, interposto contra a decisão unipessoal por meio da qual, com supedâneo no art. 205 do RISTF<sup>42</sup>, a relatora ministra Rosa Weber concedeu a ordem para

<sup>39</sup> Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.089/DF. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Decisão monocrática publicada em 16/11/2020.

<sup>40</sup> Foi interposto agravo regimental que não foi julgado até esta data (25/5/2021).

<sup>41</sup> Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Mandado de Segurança nº 34.467/DF. Primeira Turma. Relatora ministra Rosa Weber. Sessão virtual em 5/3/2021.

<sup>42</sup> **Capítulo II – DO MANDADO DE SEGURANÇA**



anular as deliberações proferidas pelo TCU na Tomada de Contas Especial TC nº 575.497/1998-0, o TCU argumentou a inexistência de jurisprudência consolidada e específica sobre o tema a justificar a aplicação do art. 205 do RISTF pela relatora:

Com a devida vênia, **não há precedente específico desse Supremo Tribunal Federal sobre a matéria discutida neste processo**, consubstanciada na incidência de prazo prescricional ou decadencial, **no tocante à pretensão de ressarcimento ao erário, na fase prévia à formação do título executivo extrajudicial** (procedimento de tomada de contas especial).

Com efeito, **são invocados, na decisão agravada, os seguintes precedentes**: RE-RG nº 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 28.04.2016 (**Tema nº 666**); RE-RG nº 852.475, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/Acórdão Min. Edson Fachin, DJe 25.03.2019 (**Tema nº 897**); RE-RG nº 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.06.2020 (**Tema nº 899**).

Conquanto todos esses julgados versem sobre a interpretação da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição - segundo o qual “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 -, é possível afirmar que nenhum deles trata da matéria discutida neste processo.

(...)

Vê-se, pois, que **esse Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou, de forma conclusiva, sobre o tratamento jurídico a ser conferido ao lapso temporal decorrido entre o ato lesivo ao erário e a decisão condenatória proferida pela Corte de Contas**. Por conseguinte, não se revela possível potencializar o alcance da solução preconizada no referido precedente, de modo a alcançar o caso sob análise.

(...)

**Em verdade, inexistindo precedente específico que tenha afastado a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário durante a fase administrativa do julgamento de contas, permanece hígida a diretriz jurisprudencial firmada pelo Plenário desse Excelso Pretório por ocasião do julgamento, em 2008, do Mandado de Segurança nº 26.210**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 10.10.2008.

(...)

(...) mesmo que a tese fixada por ocasião do julgamento do RE-RG nº 636.886 também abarcasse a fase anterior à formação do título executivo extrajudicial – o que se admite apenas para fins argumentativos –, não se pode admitir a sua aplicação aos acórdãos do Tribunal de Contas da União prolatados anteriormente ao julgamento do referido paradigma de repercussão geral, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

Conforme demonstrado no tópico anterior, a jurisprudência dessa Suprema Corte consolidou-se no sentido da imprescritibilidade de todas as pretensões de ressarcimento ao erário, tendo em vista o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição. Tal entendimento

(...)

Art. 205. Recebidas as informações ou transcorrido o respectivo prazo, sem o seu oferecimento, o Relator, após vista ao Procurador-Geral, pedirá dia para julgamento, ou, quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal, julgará o pedido. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 28, de 18 de fevereiro de 2009)

jurisprudencial orientou, durante todos esses anos, o proceder do Tribunal de Contas da União, que, de modo a melhor espelhá-lo, editou a já mencionada Súmula nº 282.

Não há dúvida, portanto, que se está diante de uma mudança de jurisprudência. Desse modo, como corolário do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, o novo entendimento deve ser aplicado de forma prospectiva (*ex nunc*), não abarcando as situações já consolidadas.

(...)

Por conseguinte, **mesmo que se entendesse, *ad argumentandum tantum*, aplicável ao caso dos autos a tese fixada por ocasião do julgamento do RE-RG nº 636.886, ela não poder ser invocada como fundamento para o desfazimento do ato do Tribunal de Contas da União impugnado, tendo em vista ter sido proferido em data anterior ao julgamento do mérito do mencionado paradigma de repercussão geral. (Grifei.)**

Em seu voto, aprovado por unanimidade pela Primeira Turma, a ministra Rosa Weber, após mencionar os recursos extraordinários paradigmáticos e que deram origem aos Temas nºs 897 e 899, consignou que:

Houve, assim, adequada aplicação à espécie do art. 205 do RISTF, uma vez que, à luz da jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, **a atuação do Tribunal de Contas da União, em tomada de contas especial, não está abarcada pela exceção constitucional de imprescritibilidade, estatuída na parte final do § 5º do art. 37 da Magna Carta.** Isso porque, como se extrai dos precedentes a que me reportei, a mencionada exceção tem âmbito de aplicação restrito às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

(...)

**Verifico que, quer no RE nº 852475, com acórdão já transitado em julgado, quer no RE nº 636886, em que pendente o julgamento de embargos de declaração, não houve até o momento qualquer deliberação desta Casa no sentido de emprestar efeito prospectivo ao ali decidido. Vale dizer que situações anteriores também são alcançadas pelo entendimento assentado ao julgamento dos mencionados recursos extraordinários paradigmáticos, ausente, à luz do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil, decisão implementadora de modulação temporal de efeitos.**

**Afigura-se, portanto, superada, no âmbito desta Suprema Corte, compreensão segundo a qual a atividade do Tribunal de Contas da União, em tomada de contas especial, seria desenvolvida sob o signo da imprescritibilidade, no tocante a eventual imputação de débito, para efeito de ressarcimento ao erário.**

(...)

Situada a atuação do TCU em tomada de contas especial fora do restrito e excepcional alcance da imprescritibilidade estatuída no art. 37, §5º, parte final, da Magna Carta, reitero, portanto, que, na espécie, até mesmo o lapso temporal mais dilatado previsto para o exercício de pretensão na seara civil, qual seja, o de dez anos, restou ultrapassado, circunstância que ensejou a concessão da ordem mandamental, por meio da decisão unipessoal ora agravada.

Registro, em acréscimo, que eventual aplicação à espécie do art.1º da Lei nº 9.873/1999, **para regular a atuação do TCU, na imputação de débito, e não apenas na aplicação de multa ou outras sanções** (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 07.8.2017; e MS 35.940, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 14.7.2020), como sinalizado em decisões monocráticas de alguns de meus eminentes pares (exemplificativamente: MS 37.628, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 04.02.2021; MS 37.423, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 04.02.2021; e MS 37.368 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 28.10.2020), em nada modificaria a conclusão esposada na decisão

unipessoal agravada. Isso não apenas porque, como já enfatizei, o lustro a que alude o mencionado dispositivo legal é inferior ao decênio, que parametrizou a argumentação desenvolvida na decisão agravada e ora retomada neste voto, mas também porque, quer nas informações, quer no presente agravo interno, a autoridade impetrada não indicou a ocorrência, entre a data da primeira citação válida na tomada de contas especial e a da deliberação que primeiro imputou débito à impetrante, ora agravante, de marcos interruptivos suscetíveis de afastar a incidência do cutelo prescricional quinquenal.

**Assim por qualquer ângulo que se examine a pretensão, concluo pela insuficiência das razões da parte agravante para modificar a decisão agravada, balizada na jurisprudência desta Suprema Corte a respeito do tema, traduzindo o presente recurso mero inconformismo e resistência em pôr fim à demanda. (Grifei.)**

Resumidamente, o STF resolveu pacificar a questão atinente ao § 5º do art. 37 da Constituição Federal e o fez por meio de teses firmadas em repercussão geral, correspondendo aos Temas nºs 666, 897 e 899<sup>43</sup>.

No primeiro, consolidando a tese de que **“é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”**. No segundo, fixando a tese de que **“são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”**. E, no último, a tese de que **“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**.

Ultrapassada a análise da evolução das deliberações do STF a respeito da prescrição da pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas, ainda que no exercício de suas atribuições esteja sob exame ato de gestão que, em tese, possa configurar ato de improbidade administrativa, tal fato não autoriza o tribunal de contas a se manifestar quanto à adequação da conduta aos tipos previstos na Lei nº 8.429/1992, seja porque, em conformidade com a referida lei, essa manifestação compete exclusivamente ao Poder Judiciário, seja porque, nos processos de controle externo, embora haja a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa<sup>44</sup>, não se abre ao responsável ou ao interessado a possibilidade de se defender com a mesma extensão e as mesmas garantias existentes no processo judicial. Na realidade, existem significativas diferenças entre o processo judicial e o de controle externo, conforme adiante exposto.

O primeiro ponto de diferenciação que entendo imprescindível realçar diz respeito ao fato de que o processo judicial somente pode ser instaurado “mediante provocação de uma das partes (o autor) que, por ser titular de um interesse conflitante com o de outra parte (o réu), necessita da intervenção de terceira pessoa (o juiz)”<sup>45</sup>, caracterizando-se pela formação de uma relação triangular, composta pelo autor, pelo juiz e pelo réu. Por outro lado, o processo de controle externo, como qualquer processo administrativo, pode ser instaurado mediante provocação ou **por iniciativa do próprio tribunal de contas**, e é constituído por uma **relação bilateral**,

---

<sup>43</sup> Os autos do RE nº 636.886/AL estão conclusos para decisão em embargos de declaração opostos pela União.

<sup>44</sup> Nos termos do disposto no art. 295 do Regimento Interno (Resolução nº 24/2023), o contraditório e a ampla defesa, nos processos de competência deste Tribunal, serão assegurados aos responsáveis e aos interessados por meio de: vista e cópia dos autos; apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas; sustentação oral, perante o Tribunal Pleno e as Câmaras; obtenção de certidões e informações; conhecimento das decisões do Tribunal; e interposição de recursos.

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 766.

estando, de um lado, o responsável ou o interessado, que pode ser uma pessoa física ou jurídica, e, de outro, o tribunal de contas, que, ao decidir, **não age como terceiro estranho à controvérsia**, mas sim como órgão de fiscalização legitimado a defender o interesse da coletividade e o patrimônio do órgão ou entidade afetada pelo suposto ilícito praticado, nos limites que lhe são impostos por lei.

Em decorrência da relação bilateral formada nos processos administrativos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que as decisões proferidas nesses processos poderão ser revistas no Poder Judiciário com fundamento no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal<sup>46</sup>.

Quanto à eficácia das decisões dos tribunais de contas, na obra denominada “O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos”, Carlos Ari Sundfeld e outros autores afirmam que: “Não existe, no direito brasileiro, reserva de competência para o TCU decidir, com exclusividade ou com efeito de coisa julgada judicial, sobre a existência de irregularidade ou dano em contrato estatal. O Judiciário possui jurisdição autônoma e plena a respeito dessas questões”<sup>47</sup>.

Outro ponto de distinção que merece ser salientado refere-se ao **ônus da prova**. Explico-me: numa ação judicial de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento ou numa ação judicial autônoma de ressarcimento, o ônus da prova sobre o efetivo prejuízo ao erário, sobre a responsabilidade de quem lhe deu causa e sobre a existência de dolo na conduta do responsável incumbe àquele que pleiteia a reparação. Já no processo de controle externo, **com destaque para a tomada de contas especial**, há a inversão do ônus da prova, na medida em que caberá àquele que recebeu os recursos públicos comprovar que os aplicou de forma adequada e regular. Nessa circunstância, se não houver a comprovação da adequada e regular aplicação dos recursos públicos, presume-se o comportamento culposos do agente e a ocorrência do dano ao erário, estando o tribunal de contas autorizado a imputar-lhe sanção (pretensão punitiva) e débito (pretensão de ressarcimento). Complemento dizendo que a inversão do ônus da prova na situação aqui narrada encontra respaldo no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal que dispõe sobre o dever jurídico de prestar contas de todo aquele que administra recursos públicos<sup>48</sup>.

Em virtude dessa distinção do ônus da prova entre o processo de controle externo, no caso a **tomada de contas especial**, e o processo judicial, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial nº 1.480.350/RS<sup>49</sup>, decidiu que a prescrição incide não apenas sobre a pretensão punitiva do TCU, mas também sobre a sua pretensão de ressarcimento. A título de elucidação, transcrevo excerto do voto do relator, ministro Benedito Gonçalves:

---

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 766.

<sup>47</sup> Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v13n3/1808-2432-rdgv-13-03-0866.pdf>. Acesso em 11/5/2021.

<sup>48</sup> O comando do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal foi reproduzido no § 2º do art. 74 da Constituição do Estado.

<sup>49</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.480.350/RS. Primeira Turma. Relator ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 5/4/2016. O mesmo entendimento a respeito da aplicação da prescrição sobre a pretensão punitiva e de ressarcimento do Tribunal de Contas da União, também, foi defendido pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.464.480/PE, de relatoria do ministro Francisco Falcão, julgado em 13/6/2017.



(...) os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação.

Trata-se de procedimento de controle das finanças públicas, de grande valia, a fim de constituir crédito não tributário, no caso de contas julgadas irregulares, com reconhecido status de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 19, *caput*, e 24 da Lei 8.443/92 (...).

Sob esse prisma, o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas é imputado, como não poderia ser diferente, ao responsável pela utilização dos valores repassados pela União. Assim, a não comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos traduz, apenas por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário e, consequentemente, a imputação do débito e multa ao gestor falho ou faltoso. E nesse ponto reside o principal fundamento para entender que a atuação administrativa está sujeita a prazo para a constituição do crédito não tributário.

Enquanto que na tomada de contas especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas; na ação de ressarcimento, imprescritível, o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário.

Não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.

Lado outro, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento visa, à evidência, o resguardo do patrimônio público a qualquer tempo. Nessa hipótese, conforme a dicção constitucional ‘ação de ressarcimento’, o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador, perante o Poder Judiciário. Assim, a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia.

(...)

**Dessa forma, repito, a atuação do Tribunal de Contas da União, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, nos termos da legislação, em especial a Lei 8.443/92. Entretanto, a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito. (Grifei)**

Como terceiro ponto de diferenciação entre os processos judiciais e os de controle externo, friso que, nos primeiros, em especial nos de natureza civil, para demonstrar a verdade dos fatos, as partes possuem “o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos”, ainda que não especificados no Código de Processo Civil, nos termos do disposto no art. 369 desse Código. Já nos processos de controle externo, “as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal **devem sempre ser apresentadas na forma documental**, mesmo as declarações pessoais de terceiros” (Grifei.), em conformidade com o disposto no art. 300, *caput*, do Regimento Interno (Resolução nº 24/2023). Em outras palavras, não se admite a produção de prova oral nos processos de controle externo, como a prova testemunhal e o depoimento pessoal.

Quanto à produção de provas por iniciativa do próprio Tribunal Contas, em decorrência dos princípios da oficialidade e da verdade material, ressalto que existem alguns entraves ao exercício pleno dessa prerrogativa, conforme descrito pelo procurador do Ministério Público junto ao TCU, Sérgio Caribé, em parecer emitido no Processo TC 000.012/2020-3, do qual decorreu o Acórdão nº 18/2021 – TCU – 1ª Câmara<sup>50</sup>:

Não se disponibilizam ao Tribunal de Contas da União, por exemplo, os instrumentos investigatórios próprios das polícias judiciárias. Desse modo, a produção de provas por iniciativa do próprio TCU está limitada à fiscalização executada por seus auditores, o que inclui auditorias e diligências. Não obstante a excelência do corpo de auditores, o trabalho investigativo realizado por um órgão policial, sobretudo quando **autorizado judicialmente**, com muito mais condições poderá amealhar provas cabais da existência de dolo. (Grifo no original.)

Destaco que outra limitação ao contraditório e à ampla defesa decorrente da sistemática do processo de controle externo refere-se à reapreciação das deliberações proferidas por este Tribunal. Explico-me: embora estejam previstos na Lei Complementar estadual nº 102/2008 instrumentos para questionar as deliberações proferidas por este Tribunal, como, por exemplo, os recursos e o pedido de rescisão, na realidade, a reapreciação da deliberação ocorrerá pelo próprio colegiado que a proferiu ou por parte do colegiado que a proferiu, o que flexibiliza o princípio do duplo grau de jurisdição.

Chamo, também, atenção para o fato de que o rito previsto para as ações de improbidade administrativa possui peculiaridades que conferem maiores garantias ao exercício do contraditório e da ampla defesa, o que o difere do rito de outros procedimentos próprios do Poder Judiciário ou de competência do tribunal de contas. A título de elucidação, menciono que, nos termos do disposto no art. 17, §§ 7º e 8º, da Lei nº 8.429/1992, o juiz, após determinar a autuação da petição inicial, “ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias”. Em seguida, com o recebimento dessa manifestação, em decisão fundamentada, o juiz poderá rejeitar a ação, “se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita”, hipótese em que a citação do agente não será concretizada.

Sobre a questão ora discutida, transcrevo excerto do parecer emitido pelo Ministério Público junto a este Tribunal nos autos do Recurso Ordinário nº 1.098.280:

O terceiro aspecto é a possibilidade de o Tribunal de Contas reconhecer um fato como ato doloso de improbidade administrativa para fins de aplicação da tese da imprescritibilidade. **Indaga-se se seria possível o Tribunal de Contas exercer pretensão ressarcitória imprescritível, caso os fatos sob o seu crivo pudessem ser qualificados, ainda que sem caráter de definitividade, como atos dolosos de improbidade.**

**A resposta deve ser negativa.** A nosso ver, os julgados do STF, em especial aquele do tema 899, não deixam margem a essa possibilidade. O juízo acerca da qualificação dos atos como dolosos de improbidade administrativa pertence ao Poder Judiciário, que o fará seguindo regras materiais e processuais explicitadas na lei de improbidade administrativa, que não podem ser manejadas pelos Tribunais de Contas.

---

<sup>50</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 18/2021. Primeira Câmara. Relator ministro Vital do Rêgo. Julgado em 26/1/2021.

Caso eventualmente as situações de fato possam ser enquadradas como atos dolosos de improbidade e não houver mais prazo viável ao Tribunal de Contas exercer a pretensão ressarcitória deles decorrente, a solução jurídica encontrada pelo STF é permitir a busca do ressarcimento perante o Poder Judiciário, tendo com causa de pedir o reconhecimento de uma situação fática como ato doloso de improbidade causador de dano ao erário. **(Grifo no original.)**

Em razão do acima exposto, considerando as teses de repercussão geral fixadas pelo STF nos Temas nºs 666, 897 e 899 e considerando a ausência de competência dos tribunais de contas para se manifestarem sobre a existência de ato de improbidade administrativa, entendo que a atuação deste Tribunal, tanto na aplicação de sanções como na imputação de débito, deve estar submetida a limites temporais, em observância aos princípios basilares do Estado de Direito, como a duração razoável do processo e a segurança jurídica, a qual garante a estabilidade das relações jurídicas bem como a confiança e a boa-fé dos administrados.

Em recente decisão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais anulou condenação administrativa imposta por este Tribunal com o reconhecimento da prescrição sobre a pretensão de ressarcimento ao erário, tendo em vista o decurso de tempo entre a instauração do processo administrativo e o julgamento meritório da imputação do débito<sup>51</sup>:

EMENTA: APELAÇÃO - AÇÃO ORDINÁRIA - ANULATÓRIA DE CONDENAÇÃO IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALFENAS - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - RE N. 636.886 (TEMA N. 899) - PRESCRITIBILIDADE - AUSÊNCIA DE AFERIÇÃO ADMINISTRATIVA DO ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CHANCELA DA NATUREZA ÍMPROBA DO ATO - VIA PROCESSUAL INADEQUADA PARA A REFERIDA PERQUIRÇÃO - ATO PRATICADO ANTES DO ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08 (ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS) - APLICAÇÃO CONCRETA DO DECRETO N. 20.910/32 - DECURSO DE QUATORZE ANOS ENTRE A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E O JULGAMENTO MERITÓRIO DA IMPUTAÇÃO - SEGURANÇA JURÍDICA - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE CONFIGURADA - CONDENAÇÃO ANULADA - RECURSO PROVIDO

- Consoante sedimentado pelo colendo Pretório Excelso no âmbito do Recurso Extraordinário n. 636.886, a impossibilidade de aferição pelas Cortes de Contas do elemento subjetivo balizador da conduta investigada afasta do correspondente processo a imprescritibilidade prevista no artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

- Praticada a conduta antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 102/2008, que regulamentou a prescrição no âmbito dos processos administrativos instaurados pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não de incidir na espécie, consoante já decidido pelo colendo Superior Tribunal de Justiça, as disposições do Decreto nº. 20.910/32<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.18.126718-8/002. Relator: Desembargador Corrêa Junior. Julgado em 02/03/2021.

<sup>52</sup> Com o advento da Lei Complementar estadual nº 120/2011 e da Lei Complementar estadual nº 133/2014, as quais introduziram na Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal) disposições sobre a incidência da prescrição nas atividades de controle externo, informo que este Tribunal, nos processos de sua competência, tem usado essas disposições inclusive sobre os **atos praticados antes da entrada em vigência das referidas leis**. A meu ver, não se justifica a aplicação de regramento distinto, como defendido na decisão do TJMG, uma vez que existe regulamentação específica para a matéria e tal regulamentação pode ser aplicada de forma

- Em prol da segurança jurídica, o decurso de mais de quatorze anos entre a instauração do processo administrativo e o julgamento meritório da imputação impõe o reconhecimento da prescrição intercorrente em relação à investigação perpetrada, o que deságua na anulação da condenação administrativa fustigada.

- Recurso provido. (Grifei.)

Desse modo, partindo-se do pressuposto de que a ressalva prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal não incide sobre os processos de controle externo, estando restrita às ações judiciais de reparação de dano ao erário decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa, surge a questão afeta a qual regramento legal deverá orientar a verificação da prescrição da pretensão de ressarcimento deste Tribunal<sup>53</sup>.

Nesse contexto, tendo em vista que existe, na Lei Complementar estadual nº 102/2008, disciplina específica para a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, na qual foram consideradas as particularidades do processo de controle externo para se definirem prazos, modalidades, termo *a quo* e causas interruptivas; e tendo em vista que os pressupostos de aplicação do instituto da prescrição neste Tribunal são os mesmos para o exercício da pretensão punitiva e para o da pretensão de ressarcimento, estou de acordo com o entendimento defendido pelo conselheiro Cláudio Terrão no Recurso Ordinário nº 1.066.476<sup>54</sup> de que a questão deve ser solucionada mediante a aplicação das disposições da Lei Complementar estadual nº 102/2008 atinentes à prescrição da pretensão punitiva, até que sobrevenha, se for o caso, regulamentação própria para a pretensão de ressarcimento<sup>55</sup>.

Realço que a Secretaria de Recursos do TCU, no processo TC 027.624-2018-8, do qual decorreu o Acórdão nº 2620/2020 – Plenário<sup>56</sup>, aderiu ao posicionamento de que as pretensões punitiva e de ressarcimento **devem estar sujeitas ao mesmo regime** no exercício do controle externo, com base nos seguintes argumentos:

O uso de critérios uniformes para as prescrições que incidem nesta fase do processo [a que antecede à fase de execução do título no Poder Judiciário] se justifica, pois a prescrição seria para o tribunal de contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar os efeitos da conduta (notadamente a quantificação do dano, se existente) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória.

Afinal, o instituto da prescrição busca indicar se ainda é possível ao tribunal de contas exercer a apuração e julgamento dos fatos, o que deve ser decidido levando-se em conta não tanto o desfecho do processo (se haverá imputação de débito ou a aplicação de

---

retroativa, na medida em que o reconhecimento da prescrição ou da decadência beneficia o responsável ou o interessado, impedindo a sua condenação por este Tribunal.

<sup>53</sup> Conforme preceito contido no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescrição somente poderá ser disciplinada por lei formal.

<sup>54</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário nº 1.066.476. Tribunal Pleno. Relator conselheiro Cláudio Terrão. Julgado em 28/4/2021.

<sup>55</sup> Esse entendimento também foi defendido pelo Ministério Público junto a este Tribunal no parecer emitido nos autos do Recurso Ordinário nº 1.098.280: “(...) o regime jurídico aplicável pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais deve ser aquele da prescrição da sua pretensão punitiva, pela similitude e até identidade das situações jurídicas reguladas pela norma em relação àquelas que envolvam dano ao erário.”.

<sup>56</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2620/2020. Plenário. Relator ministro Vital do Rêgo. Julgado em 30/9/2020.



sanções), e sim o prazo para que a ação de controle se inicie. É da essência do instituto a finalidade de fixar prazo para a iniciativa da pretensão (a prescrição intercorrente, que incide sobre um processo já validamente iniciado, apenas confirma essa regra geral), independentemente do eventual desfecho.

Ademais, (...) a fixação de um prazo prescricional também objetiva não comprometer a possibilidade de defesa pelo demandado. E a defesa, pelo responsável, se dá quanto aos fatos que lhe são atribuídos, independentemente se, após a apuração, as consequências da responsabilidade se situem no âmbito do ressarcimento ou da sanção. É a possibilidade de plena defesa, quanto aos fatos, que o instituto visa resguardar, sendo certo que determinadas sanções, de elevado impacto (como a inabilitação para o exercício de cargo comissionado ou a inidoneidade para participar de licitações) podem ter efeitos até mais gravosos que certas ordens de ressarcimento (de baixa materialidade).

Informo, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no Acórdão nº 1.695/2021<sup>57</sup> e no Acórdão nº 2.462/2021<sup>58</sup>, reconheceu que a persecução do dano ao erário encontrava-se prescrita com base nas normas dispostas em sua Lei Orgânica (Lei nº 16.168/2007) para a prescrição da pretensão punitiva. Nesse sentido, transcrevo excerto do voto da relatora do Acórdão nº 1.695/2021, conselheira Carla Cíntia Santillo:

Por se tratar de prazo prescricional constante da Lei Orgânica deste Tribunal dirigido à pretensão punitiva desta Corte, entendo apropriada a utilização por analogia da mencionada norma, ante a inexistência de norma regulamentadora estadual do prazo prescricional da pretensão reparatória, de forma que os critérios para exame da prescrição para ambas as pretensões (punitiva e de ressarcimento) resem unificados.

(...)

**Insistir na continuidade da persecução reparatória mesmo depois de tão longo lapso temporal, importaria na anulação ou supressão, mesmo que parcial, das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sem falar da grave ofensa à estabilidade das relações jurídicas estabelecidas entre o poder público e os particulares (segurança jurídica).**

Ante o exposto, (...) voto pelo conhecimento dos Embargos de Declaração interpostos pela empresa (...), para, no mérito, dar-lhe provimento (...), ante o reconhecimento da prescrição da pretensão reparatória deste Tribunal de Contas, por aplicação analógica do art. 107-A, inciso III, § 3º da Lei Orgânica deste Tribunal, extinguindo-se o feito, com resolução de mérito, e, consequentemente, determinando o seu arquivamento. (Grifei)

Nesses termos, com base na argumentação acima desenvolvida e configurando a prescrição matéria de ordem pública, passível de ser reconhecida, em qualquer etapa processual, de ofício pelo julgador, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal ou mediante requerimento do responsável ou interessado, faz-se necessário examinar a sua incidência, caso a caso, sobre a pretensão de ressarcimento, à luz das disposições da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

## **II.2.2 Do entendimento acerca da prescrição das prestações de contas apresentadas pelas entidades parceiras**

---

<sup>57</sup> Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Acórdão nº 1.695/2021. Tribunal Pleno. Relatora conselheira Carla Cíntia Santillo. Julgado em 1/4/2021.

<sup>58</sup> Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Acórdão nº 2.462/2021. Tribunal Pleno. Relator conselheiro Saulo Marques Mesquita. Julgado em 23/4/2021.

Houve um longo período em que as APACs prestaram contas de suas parcerias, mas o Estado, por vários anos consecutivos, não realizou a análise destas prestações de contas, o que gerou um passivo de prestação de contas entre 2004 e 2017. Esse atraso na análise implica, em muitos casos, no necessário reconhecimento da prescrição, uma vez que a prescrição existe para evitar a insegurança jurídica e a perpetuação de passivos que podem comprometer o funcionamento das instituições envolvidas.

O relatório da Auditoria Operacional n. 1.119.965, ao tratar do grupo de trabalho da SEJUSP que atuou na redução deste passivo de prestação de contas, reforçou que, apesar da dedicação da equipe atuante, a redução do estoque de prestação de contas foi irrisória, além do aumento anual de novos processos ter sido significativo, já que restaram poucos servidores para a análise “tempestiva” das então novas prestações de contas:

**No ano de 2017, segundo informações fornecidas pela SEJUSP, o estoque do passivo de prestação de contas oriundos das parcerias pré-MROSC era de 3.926 prestações de contas pendentes de análise**, contudo, neste mesmo ano, por meio da Portaria GAB. Nº 21/2017, foi instituída uma força tarefa, composta apenas com servidores da própria DCC, para atuarem na redução deste passivo.

A força tarefa conta com 13 servidores da DCC, contudo, o referido setor possui ao todo 18 servidores destinados exclusivamente à análise de prestação de contas, ou seja, **do total de servidores da DCC responsáveis pela análise das prestações contas, 72,22% integram a força tarefa, de forma que apenas 27,78% dos servidores permanecem exclusivamente dedicados à análise temporal destas prestações de contas.**

Com a formulação dessa força de trabalho o passivo mencionado que, em 2017, era de 3.926, passou a ser 3.574, em 2022, o que simbolizou **em quase 5 anos, redução aproximada de 10,24%, o que demonstra uma redução aproximada de 2,05% ao ano.**

O que se verifica é que, embora as medidas adotadas tenham contribuído para reduções no passivo, o percentual de redução por ano é baixo e o estoque de processos de prestação de contas pendentes de análise ainda permanece volumoso.

Destaca-se que uma força tarefa se caracteriza no agrupamento de pessoas de unidades diferentes, de forma temporária, para cumprir um objetivo específico. De forma prática, não há como vislumbrar esta equipe de redução de passivo como força tarefa, porquanto o grupo já perdura há muitos anos e todos os membros são da própria DCC.

Logo, conclui-se que não houve aumento da força de trabalho no referido setor e suas atividades não são exclusivas para combater o passivo, devendo também analisar as prestações de contas temporais.

Destaca-se que, **em reunião com a própria DCC, os servidores foram claros no sentido de afirmar que eles não conseguem focar apenas em reduzir o passivo, porque, caso assim o façam, a análise das prestações de contas temporais atrasa e estes processos se tornam passivo.**

Destarte, cabe à SEJUSP reavaliar a situação e adotar medidas, mesmo que temporárias, para aprimorar os fluxos de prestação de contas, adequar os procedimentos adotados e cumprir os prazos do MROSC, promovendo a análise tempestiva destes processos e reduzindo este passivo de prestação de contas de forma rápida, prudente e eficiente. (Grifei.)

A Unidade Técnica (peça 78), em manifestação preliminar, entendeu pela aplicação da prescrição quinquenal aos processos de prestações de contas, pela segurança jurídica e por otimização das análises pela SEJUSP:

Avaliando as consequências práticas da situação e as dificuldades reais do gestor, conforme preconiza o art. 22 da LINDB, torna-se contraproducente os servidores da SEJUSP

realizarem todas as análises das prestações de contas já acobertadas pelo instituto da prescrição, haja vista que **eventuais cobranças decorrentes deste passivo de prestação de contas prejudicarão o andamento das atividades da Secretaria e, ao final do processo, os débitos serão cancelados, em razão do transcurso do prazo prescricional ressarcitório.**

Destarte, **o entendimento desta Unidade Técnica é que a Secretaria reconheça a prescrição de todas as glosas cobertas pelo transcurso do prazo quinquenal, devendo ainda a SEJUSP arquivar o passivo de prestações de contas pendentes de análise que também foram cobertas por este mesmo período.**

Noutro prisma, deve a SEJUSP manter o direito de cobrança do Estado e o dever de a própria SEJUSP analisar o passivo de prestação de contas do período que ainda não foi coberto pela prescrição, priorizando seus esforços nestes casos, a fim de evitar o surgimento de novos casos prescritos. (Grifei.)

Em sua Defesa (peça 100), a SEJUSP argumentou que está vinculada ao entendimento da AGE, que entende que se aplica à espécie a prescrição quinquenal, mas cuja contagem tem início apenas após a regular notificação do parceiro e o decurso do prazo de dez dias sem o pagamento do DAE a ele encaminhado:

Assim, o Departamento Penitenciário formalizou, por meio do Memorando SEJUSP/DEPEN.nº 5627/2022 (51857950), consulta jurídica acerca de pontos de divergência apontados nas análises de prestação de contas dos convênios em atenção ao relatório de auditoria supracitado. Ato contínuo, a Assessoria Jurídica desta SEJUSP, por meio da NOTA JURÍDICA SEJUSP/AJUNº 594/2022 (53077255) manifestou nos seguintes termos:

**"é aplicável à espécie a prescrição quinquenal, cuja contagem tem início após a regular notificação do parceiro e o decurso do prazo de dez dias sem o pagamento do DAE a ele encaminhado. Apresentada defesa pelo interessado no bojo do processo administrativo, a prescrição tem início após a regular notificação, dando ciência da decisão ao interessado, e o transcurso do mesmo prazo decenal para pagamento". Entretanto, se for reconhecido pela autoridade competente que houve a prática de ato doloso de improbidade administrativa, é imprescritível a pretensão de ressarcimento do dano ao erário, em conformidade com o entendimento firmado pelo STF no julgamento do RE 852.475/SP".**

Segundo informado no site: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacoes/pareceres>, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE) presta consultoria aos órgãos vinculados à administração pública estadual, com o intuito de esclarecer dúvidas sobre legislação e direito público, nos termos da Resolução AGE nº 93/2021.

**Logo, esta SEJUSP, por estar vinculada ao parecer da Advocacia Geral do Estado, buscará cumprir integralmente o posicionamento exarado no presente caso.** Ocorre que a SEJUSP, ante a decisão preliminar do Exmo. Conselheiro Durval Ângelo (39988132), confirmada em decisão colegiada pela 9ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara (39988137) está obrigada a continuar efetuando os repasses às APAC's mesmo que estas estejam com débito pendente.

Inclusive, atualmente as entidades estão desobrigadas de questionar ou mesmo pagar quaisquer débitos referentes a convênios. Da mesma forma não pode a Administração Pública adotar medidas que obriguem o pagamento, tornando a conciliação o único caminho possível para resolver a demanda.

Posto isso, o Estado de Minas Gerais continuou garantindo o repasse financeiro às entidades, mesmo que elas estejam em débito. A única possível medida efetiva a ser tomada pela Administração foi o encaminhamento dos débitos para tentativa de composição

conciliatória, por intermédio da CPRAC - Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. Para tanto, este DEPEN encaminhou os processos conforme planilha anexa (73038611) para CPRAC/AGEMG e, desde então, vem insistentemente tentando conciliar com as OSCs, tendo tido êxito em apenas uma sessão de autocomposição.

Cumprе ressaltar, ainda, que eventual decisão nos autos da denúncia nº 1.092.340 ou em outro processo em tramitação no Tribunal de Contas de Minas Gerais que altere o entendimento da Advocacia Geral do Estado relativo a questão da prescrição dos débitos de Convênios, será acatada pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública na avaliação das prestações de contas ainda pendentes.

Caso haja a referida decisão estabelecendo parâmetros diferentes dos atualmente praticados, no que diz respeito ao compute de prazo prescricional, conforme já subsiste decisão inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal - STF, faz-se necessário que, pela delicadeza do tema e por se tratarem de políticas continuadas e de cunho social, as balizas dessa questão sejam esclarecidas.

Assim, para garantir que eventual decisão que envolva as balizas prescricionais tenha plena efetividade, é fundamental que ela esclareça os seguintes pontos : qual seria o prazo prescricional; o exato fato gerador que originará o início da contagem deste; a quem caberá o reconhecimento formal da prescrição; se haverá necessidade de procedimento suplementar após aferida a prescrição, como por exemplo a verificação de eventual dolo e culpa; caso sejam designados tais procedimentos suplementares, qual seria o ente ou órgão responsável por cada um.

Por fim, ante o passivo pendente de prestações de contas ainda sob análise da SEJUSP, faz-se necessário definir a partir de quando esse entendimento poderia ser utilizado. (Grifei.)

Conforme tratei no tópico anterior, a evolução jurisprudencial pela qual passou o Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do RE 852.475/SP, *leading case* do Tema 897, mencionado pela SEJUSP, foi acompanhada por esta Corte de Contas, especialmente quando, em 2020, ao julgar o RE nº 636.886/AL<sup>59</sup>, o STF fixou, por unanimidade, o Tema nº 899, que possui inquestionável repercussão no exercício das competências dos tribunais de contas, nos seguintes termos: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

Em decorrência do Tema 899, o STF já se pronunciou acerca do início da contagem do prazo prescricional, ao analisar processos do TCU, pronunciando que a atuação do controle precisa estar de acordo com o entendimento jurisprudencial, sob risco de tornar-se inócua. No mesmo sentido, também os órgãos da Administração devem seguir, sob o risco de despenderem recursos financeiros e humanos sem perspectiva de ressarcimento.

No MS nº 37.089/DF<sup>60</sup> <sup>61</sup>, impetrado contra o Acórdão nº 2.705/2019-TCU/Plenário, no qual o TCU julgou as contas irregulares e determinou o pagamento de multa e o ressarcimento ao erário, o relator ministro Ricardo Lewandowski informa que:

---

<sup>59</sup> Supremo Tribunal Federal. RE nº 636.886/AL. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/4/2020.

<sup>60</sup> Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.089/DF. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Decisão monocrática publicada em 16/11/2020.

<sup>61</sup> Foi interposto agravo regimental que não foi julgado até esta data (25/5/2021).



Com base no acórdão supratranscrito, a Corte de Contas sustenta que a tese firmada no julgamento do Tema 899 da Repercussão Geral, a saber, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, seria aplicável apenas à fase de execução da pretensão de ressarcimento fundada em acórdão de Tribunais de Contas, impossibilitando a sua aplicação ao caso dos autos.

*In casu*, conforme relatado, está-se diante de controle externo exercido pelo TCU com vistas à **aplicação das sanções previstas em lei e ao ressarcimento de valores, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.**

(...)

**Assim, faz-se necessário levar em consideração que os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontam aos anos de 2009 e 2010, enquanto a citação nos autos do TC 028.371/2016-0, com a efetiva comunicação do ora impetrante, aconteceu em 9/12/2016 (pág. 1 do documento eletrônico 14), ou seja, mais de 5 anos após a prática do ato.**

Nesses termos, aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, **observa-se que a pretensão sancionatória do TCU em relação aos atos praticados pelo impetrante prescreveu 5 anos após a ocorrência do fato.** Esse também foi o entendimento ao qual chegou o Ministério Público Federal:

“Em razão disso, em que pese a gravidade dos fatos imputados pelo Tribunal de Contas da União, no acórdão condenatório n. 2705/2019-TCU-Plenário, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 028.371/216-0, **observa-se o transcurso prazo prescricional de 05 (cinco) anos entre a data das irregularidades apontadas, no período de 17.07.2009 a 10.12.2010, e a instauração do processo administrativo em que aplicadas as sanções, em 04.10.2016.**” (pág. 5 do documento eletrônico 211). (Grifei.)

**Como se pode verificar o *dies a quo* da contagem da prescrição é a data do fato e não a data da efetiva comunicação do jurisdicionado; entendimento contrário desnatura por completo o instituto da prescrição quando o Poder Público é inerte.**

Neste sentido, é evidente que o entendimento da AGE, esposado nos autos, permite que a pretensão ressarcitória tenha prazo indefinido, já que o termo inicial da prescrição quinquenal aplicável à espécie se dá após a regular notificação do parceiro e o decurso do prazo de dez dias sem o pagamento do DAE, ou seja, pode o Estado demorar o tempo que for para notificar o parceiro, sem que haja extinção da pretensão ressarcitória pois não há contagem do prazo.

A legislação e a jurisprudência aplicáveis sustentam a prescrição quinquenal para a cobrança de ressarcimento de débitos que não tenham sido objeto de ato doloso de improbidade administrativa. Como os valores questionados são antigos e não há indícios de dolo, **o prazo de prescrição de cinco anos deve ser aplicado a partir do momento em que o parceiro entregou a prestação de contas.**

O entendimento majoritário deste Tribunal, no que se refere ao termo *a quo* da prescrição da pretensão ressarcitória, é no sentido de reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória no prazo de cinco anos contados da ocorrência do fato. Portanto, ao avaliar as prestações de contas apresentadas pelas APACs, deve a SEJUSP analisar quais estão cobertas pelo instituto da prescrição e arquivá-las, noutra esteira, aquelas que não tiveram o transcurso do prazo quinquenal, devem prosseguir com o processo de ressarcimento.

Noutros termos, para esta Corte, as prestações de contas que não foram analisadas pelo Estado estão prescritas após 5 (cinco) anos da sua apresentação. Veja-se que a prescrição é a perda da pretensão ressarcitória, ou seja, da pretensão do Estado de apurar a ocorrência de prejuízo ao

erário e de condenar o parceiro que deu causa ao ressarcimento dos valores devidos, em função da inércia no decurso do prazo estabelecido em lei.

Quanto às prestações de contas elencadas pela SEJUSP como componentes do passivo (prestações de contas de 2004 a 2017), o Regimento Interno vigente à época<sup>62</sup> (Resolução TCEMG n. 12/2008) as tem como prescritas, logo, não obtendo êxito do ressarcimento administrativamente, também não o terá em outras instâncias.

No relatório do RE nº 636.886/AL, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, destacou “(...) não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública”. No mesmo processo, o ministro Gilmar Mendes, em seu voto vogal, ao conjugar a análise dos Temas nºs 666 e 897, concluiu 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).

Assim, a imprescritibilidade é exceção no ordenamento, não podendo haver previsão fora das hipóteses normativas previstas. Da mesma forma não pode qualquer norma prever situações que se assemelhem à imprescritibilidade por autorizar prazos indefinidos para a atuação estatal, como é o caso do entendimento da AGE que não estipula prazo para que o Estado notifique o parceiro e comece a contagem do prazo prescricional.

Entendimento diverso se presta a desnaturar o instituto da prescrição e o que ele visa a proteger, como a segurança jurídica e a ampla defesa, bem como favorecer a inércia estatal, permitindo os impactos negativos que a cobrança de débitos antigos teria sobre o interesse público e a continuidade dos serviços prestados pelas Organizações da Sociedade Civil.

Deve-se salientar ainda que a Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que rege, portanto, parcerias como a celebrada com as APACs, estabelece disposições sobre os prazos para a análise de prestação de contas em seu art. 71:

Art. 71. A administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período.

Muito embora a legislação trate este prazo de análise das prestações de contas como um prazo impróprio, ao estabelecer as possíveis sanções a serem aplicadas pela execução irregular da parceria, **considera como marco inicial para contagem da prescrição quinquenal da pretensão punitiva, exatamente a data da apresentação da prestação de contas:**

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções:

---

<sup>62</sup> Art. 182-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

[...]

§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria.**

**§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração. (Grifei.)**

Observa-se que a legislação é alinhada ao entendimento jurisprudencial no que se refere ao prazo prescricional quinquenal e também quanto ao marco temporal de início da contagem do prazo. Logo, à despeito do termo inicial estabelecido pela AGE, a possibilidade de aplicação de penalidade prescreve em 5 (cinco) anos a contar da data de apresentação da prestação de contas.

É evidente que a legislação do MROSC deve ser guia para as parcerias celebradas pelo poder público e a adoção pela AGE de uma interpretação que dificulte o reconhecimento da prescrição quinquenal para as APACs, pode significar que o Estado continue a exigir o ressarcimento de valores, mesmo para débitos antigos **que, em outras esferas, serão considerados prescritos**. Isso pode além de onerar a Administração Pública, impactar significativamente a operação das APACs, aumentando a pressão financeira sobre essas entidades e potencialmente ameaçando sua continuidade, sem qualquer benefício para o poder público.

A interrupção dos repasses às APACs devido à cobrança de valores antigos pode ter consequências severas, incluindo a desassistência de milhares de recuperandos e o retorno desses indivíduos ao sistema penitenciário convencional, que é mais caro e menos eficaz. Portanto, a aplicação da prescrição não apenas se justifica juridicamente, mas também se alinha com o princípio da eficiência administrativa e da razoabilidade na gestão dos recursos públicos.

Com a pacificação do prazo prescricional quinquenal nesta Corte e o entendimento acerca do prazo inicial da contagem de tempo como sendo a entrega das prestações de contas, não faz sentido que, na esfera administrativa, não haja o reconhecimento da prescrição na etapa anterior à instauração de Tomada de Contas Especial, já que havendo instauração de TCE, este Tribunal arquivará o processo.

O custo da condução de processos que não representem possibilidade de reparação pecuniária é injustificado e contraria o princípio da eficiência, além da interrupção de repasses de parcerias vigentes em razão de glosas pretéritas, sacrificar o interesse público ante a paralisação das atividades do parceiro.

Portanto, o reconhecimento da prescrição não é apenas uma questão de direito, mas também uma medida que protege a continuidade de um serviço público essencial, eficaz e economicamente vantajoso, evitando prejuízos sociais e financeiros que seriam desencadeados por uma interrupção no funcionamento das APACs.

Os marcos temporais para a aplicação da prescrição quinquenal no caso das APACs envolvem a definição de quando o prazo começa a contar e quais eventos podem interromper ou suspender esse prazo. **Abaixo estão os principais marcos temporais relevantes para a aplicação da prescrição quinquenal em relação às APACs**, em atenção à jurisprudência desta Corte e dos tribunais superiores, bem como ao art. 73, §§2º e 3º da Lei Federal n. 13.019/2014:

- o prazo quinquenal de prescrição deve começar a ser contado a partir do momento em que a APAC submete sua prestação de contas à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP);
- o prazo prescricional é interrompido quando, considerada irregular com a necessidade de devolução de recursos, a SEJUSP notificar formalmente a APAC para regularização ou ressarcimento ou for instaurada Tomada de Contas Especial;
- o prazo prescricional é suspenso quando houver um processo de conciliação ou negociação em curso entre a APAC e o Estado para resolver a questão do débito, como parcelamento e, ainda quando deflagrada ação de fiscalização. Durante o período de suspensão, o prazo de prescrição não corre, sendo retomado após o término da suspensão.

É justificável que se considere como marco temporal do início da contagem do prazo prescricional como sendo a data da apresentação da prestação de contas pois a Administração Pública tem o dever de atuar com eficiência e dentro de prazos razoáveis para garantir a segurança jurídica das partes envolvidas. Quando a Administração deixa de analisar uma prestação de contas dentro do prazo legal estabelecido, essa inação não deve prejudicar a entidade que prestou as contas. Ao considerar o prazo de prescrição a partir do momento em que foram prestadas as contas, promove-se a responsabilidade administrativa e a celeridade processual.

A segurança jurídica é um princípio fundamental no direito administrativo e significa que os administrados devem ter clareza e previsibilidade em relação aos seus direitos e obrigações. Se a Administração não analisa as prestações de contas dentro do prazo legal, a entidade como a APAC não deve permanecer indefinidamente sujeita a possíveis cobranças.

Ao responsabilizar a Administração Pública pela demora em analisar as prestações de contas, o sistema incentiva uma gestão mais proativa e organizada. A inércia administrativa não deve servir como justificativa para a prorrogação indefinida da prescrição, uma vez que isso pode criar um ambiente onde a administração negligente acaba sendo recompensada por sua falta de diligência.

Ademais, como a própria manifestação da Sejusp (peça 100) corrobora, ao não cumprir o seu dever de analisar as contas em tempo hábil, considerar a data da prestação de contas pelas APACs como data de início de contagem do prazo prescricional ajuda a evitar a perpetuação de passivos que podem se acumular ao longo dos anos, prejudicando a sustentabilidade financeira das APACs e outras entidades, pois evita que valores antigos e, muitas vezes, irrelevantes em termos absolutos sejam exigidos após muitos anos, comprometendo a continuidade dos serviços.

Posto isso, para estas glosas cobertas pelo transcurso do prazo quinquenal e para as prestações de contas que compõem o passivo, apresentadas até maio de 2019, considerando a sistemática da Resolução TCEMG n. 12/2008 vigente à época, está prescrita a atuação fiscalizatória desta Corte. Assim, devido à impossibilidade de êxito quanto ao ressarcimento de valores nesta Corte, como também judicialmente, **recomendo** que a Sejusp com o respaldo da AGE reveja sua orientação e considere o prazo quinquenal, além dos marcos prescricionais sugeridos, para a análise das prestações de contas das APACs, sob o risco de desarrazoadamente inviabilizar a atividade destas organizações.

**II.3 – Do descumprimento do MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) por não oportunizar às APACs a possibilidade de adotarem medidas compensatórias do dano**



As medidas compensatórias de danos previstas no MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) referem-se às ações que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) podem adotar para reparar ou compensar eventuais prejuízos causados ao patrimônio público ou a terceiros durante a execução de parcerias firmadas com a Administração Pública.

Previstas no art. 72 §2º da Lei Federal n. 13.019/2014, são mecanismos que visam a garantir que, em caso de descumprimento de obrigações ou na ocorrência de danos, a OSC responsável pela parceria adote ações para compensar ou reparar os danos causados. Essas medidas podem incluir, por exemplo, a realização de atividades compensatórias ou serviços adicionais que busquem reparar o impacto negativo causado como forma de compensação pelos danos ou prejuízos causados.

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

[...]

**§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público,** mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos. (Grifei.)

Inseridas nas perspectivas inovadoras estabelecidas no MROSC, que estabelecem uma relação dialógica entre os parceiros público e privado, as ações compensatórias visam assegurar a integridade e a transparência na gestão dos recursos públicos, garantindo que eventuais falhas na execução das parcerias não resultem em prejuízos ao interesse público. O objetivo é proteger o erário e assegurar a continuidade e eficácia das políticas públicas implementadas em colaboração com as OSCs.

Neste sentido o relatório da Auditoria Operacional n. 1.119.965:

O MROSC inovou o ordenamento jurídico e deu um passo fundamental na construção de uma administração dialógica, ao passo que instituiu a adoção de medidas compensatórias a serem adotadas pela OSC, a fim de compensar danos identificados nas prestações de contas.

Assim, no que tange às medidas compensatórias o que ocorre é que, uma vez identificado algum dano ao erário na prestação de contas da OSC, o ordenador de despesas, ao invés de glosar ou instituir algum processo de ressarcimento, aprova um plano de trabalho temporário para que a OSC o cumpra, sem transferência de recursos do Estado, visando compensar o dano identificado na prestação de contas.

O MROSC assevera que as ações compensatórias não poderão ser utilizadas nos casos de dolo ou fraude, ou ainda, no caso de restituição integral dos valores repassados à parceria, ou seja, inexecução total ou omissão no dever de prestação de contas.

O decreto estadual nº 47.132/17 assevera que as ações compensatórias devem tramitar no SIGCON-Saída, não podem possuir prazo superior à metade da vigência da parceria e seu descumprimento enseja instauração de Tomada de Contas Especial.

Até a presente data não foi instituída na SEJUSP a adoção de medidas compensatórias, todavia, destaca-se que, em reunião com a SEGOV, nos foi informado pelo referido órgão que nenhuma outra Unidade Federativa adotou essas ações compensatórias de dano.

[...]

Destaca-se a decisão liminar no processo de Denúncia nº 1092340, do Conselheiro Relator Durval Ângelo, o qual determinou que essas prestações de contas fossem encaminhadas à CPRAC da AGE para negociação entre SEJUSP e APACs, com auxílio da FBAC.

Até o término da fase de execução desta auditoria, a SEJUSP, em atendimento à determinação do Conselheiro Relator, havia encaminhado 24 processos de prestação de contas à Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC da Advocacia-Geral do Estado para negociação.

**Destaca-se que a informação que obtivemos até a conclusão dos trabalhos é que houve êxito apenas em um processo, no qual foi realizado parcelamento do débito.**

O setor de Assessoria de Acompanhamento Administrativo da SEJUSP informou que as negociações na CPRAC da AGE não estão sendo exitosas pelo fato da FBAC discordar da caracterização do dano, por entender que tais débitos estariam prescritos e pela pouca margem de discricionariedade na negociação, **em razão de existir normativo apenas permitindo o parcelamento, pois inexistente norma interna da SEJUSP regulando quais ações compensatórias podem ser utilizadas pelas OSCs.**

Ademais, a CGE informou que os procedimentos de ressarcimento de dano na Secretaria são atualmente custosos, tendo em vista que envolvem muitos servidores para a instauração de procedimentos paralelos com o mesmo objetivo.

Por esta razão, a CGE, inclusive, já realizou consulta ao TCEMG para analisar a possibilidade de não exigir abertura de TCE quando se houver instaurado PACE. Então, analisando o panorama geral da Secretaria, vislumbra-se dois problemas: (i) falta de flexibilidade na compensação de danos, por inexistência de norma interna do dirigente máximo do órgão que estabeleça critérios objetivos e conceda segurança jurídica aos servidores da SEJUSP; (ii) entraves burocráticos e procedimentais na obtenção do ressarcimento do dano.

Sobre a falta de flexibilidade na compensação de danos, tem-se que as negociações da SEJUSP com as APACs no âmbito da CPRAC estão engessadas, pois, segundo a Secretaria, as ações compensatórias necessitam de regulamentação, não restando outra alternativa às APACs, senão propor o parcelamento dos débitos. [...]

Analisando o decreto, não se vislumbra obrigatoriedade alguma em criar normativo específico regulando as ações compensatórias, pelo contrário, o normativo acima assevera que cabe à OSC propor a ação compensatória, com o devido plano de trabalho, e o ordenador de despesas decidirá se aprova ou não a medida proposta, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, a essencialidade dos serviços prestados, o valor do dano e o grau de reincidência da entidade parceira.

Logo, não há impeditivo legal para que sejam adotadas as ações compensatórias, bastando apenas a OSC solicitar e o ordenador aprovar, caso haja interesse público.

Embora não haja empecilho legal para adoção das ações compensatórias, insta salientar que a ausência de normativo interno específico expedido pelo dirigente máximo da SEJUSP regulamentando a matéria, torna sua concessão demasiadamente subjetiva, além de gerar dificuldade em equalizar o valor do dano à ação compensatória proposta.

Já imaginando essa dificuldade, o Decreto Estadual nº 47.132/17, em seu art. 85-A, §6º, previu a faculdade do ordenador de despesas estabelecer critérios para padronização de ações compensatórias.

Neste sentido, mesmo sendo uma faculdade do administrador público, é notória a necessidade de se regular a matéria, concedendo maior segurança jurídica aos servidores no trato destas ações, estabelecendo critérios objetivos para que a OSC saiba, previamente, quando e como será possível compensar eventuais danos identificados pelo órgão concedente, não ficando a cargo da única e exclusiva subjetividade do ordenador de despesas. (Grifei.)

Como destacou a Unidade Técnica em sua análise preliminar (peça 78), a equipe de auditoria identificou que uma solução dada pelo próprio MROSC para ressarcimento de dano ao Estado é a adoção de ações compensatórias, **ou seja, ao identificar e quantificar um dano em uma parceria, a OSC parceira e o órgão estatal podem, em comum acordo, propor um plano de trabalho alternativo, às expensas da entidade parceira, a fim de que sejam adotadas medidas que compensem os prejuízos do Estado e não prejudiquem a saúde financeira da OSC.** Como se observa, o objetivo é resguardar o erário e assegurar a continuidade e eficácia das políticas públicas implementadas em colaboração com as OSCs.

Após ter determinado cautelarmente o encaminhamento de todo o passivo de prestação de contas ao setor de negociação da AGE, qual seja, CPRAC<sup>63</sup>, tais negociações não tiveram êxito, pois a SEJUSP entende que o Decreto Estadual permite apenas o parcelamento do débito e que a adoção de eventuais ações compensatórias demanda a criação de normativo específico.

Em razão disso, a negociação se restringiu à oferta de parcelamento do débito, o que não representa a previsão de ação compensatória do MROSC.

De forma diversa, entende a equipe<sup>64</sup> da auditoria operacional que as ações compensatórias independem de normativo específico, pois o próprio Decreto Estadual permite sua implementação, independente de nova regulamentação. Neste sentido, o Decreto Estadual versa apenas sobre a **faculdade de o ordenador de despesas estipular normativo para padronizar os critérios de concessão e execução de tais ações compensatórias.**

Vejamos o Decreto Estadual nº 47.132/17:

Art. 85 – Caberá ao administrador público, com fundamento no parecer técnico conclusivo da análise de prestação de contas final, no prazo de quinze dias, aprovar as contas, se comprovada, de forma clara e objetiva, a execução da parceria, salvo no caso de dano ao erário.

[...]

§ 8º – No caso de rejeição da prestação de contas final, o órgão ou entidade estadual parceiro deverá notificar a OSC para que, no prazo de trinta dias, realize o ressarcimento, de forma integral ou parcelada, do dano ao erário apurado, sob pena de registro de inadimplência no Siafi-MG ou sistema que vier a substituí-lo e instauração da tomada de contas especial.

Art. 85-A – **Recebida a notificação de que trata o § 8º do art. 85, a OSC poderá solicitar o ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, desde que:**

I – seja solicitado antes da instauração da tomada de contas especial;

II – não seja constatado dolo ou fraude;

III – não seja o caso de restituição integral de recursos.

§ 1º – **Compete exclusivamente ao dirigente máximo do órgão ou entidade estadual parceiro autorizar o ressarcimento de que trata o caput, observada em sua análise de conveniência e oportunidade se os serviços são essenciais, as características da política pública setorial, o percentual do dano ao erário apurado em relação ao valor total da**

---

<sup>63</sup> Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

<sup>64</sup> Processo n. 1.119.965.

**parceria e a eventual reincidência em irregularidade de natureza formal**, de que tratam os §§ 1º e 4º a 6º do art. 85, ou da qual resulte dano ao erário.

§ 2º – **As ações compensatórias serão formalizadas e operacionalizadas, respectivamente, por meio de termo específico e de alteração no Sigcon-MG – Módulo Saída**, com prévia manifestação das áreas técnica e jurídica, vinculada à parceria original e com data de término compatível com o novo plano de trabalho.

§ 3º – **O administrador público poderá solicitar manifestação da unidade de controle interno** para subsidiar a avaliação de ausência ou existência de indícios de dolo ou fraude no caso concreto, assegurado à OSC o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º – **O termo de ações compensatórias deverá contemplar cláusula específica prevendo procedimentos e prazos para a comprovação das medidas adotadas pela OSC parceira e a aprovação da compensação pelo gestor e pelo administrador público.**

§ 5º – O prazo para a realização das ações compensatórias de interesse público não deverá ultrapassar a metade do prazo previsto para a execução da parceria, considerando a parceria original.

§ 6º – **Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade estadual parceiro poderá estabelecer critérios para padronização de ações compensatórias, observadas características da política pública setorial.**

§ 7º – O descumprimento, total ou parcial, injustificado das metas e resultados pactuados nas ações compensatórias ensejará a instauração da tomada de contas especial.

Também a Unidade Técnica, em estudo realizado (peça 78), entende pela inexistência de qualquer empecilho para a adoção de medidas compensatórias, menos ainda pela necessidade de regulamentação:

**O Decreto é claro ao permitir a adoção de ações compensatórias como medida alternativa para ressarcimento do dano**, além disso o Decreto em nenhum momento exige a edição de ato normativo complementar para a implementação destas ações compensatórias.

Sobre regulação desta matéria, o Decreto Estadual nº 47.132/17, apenas permite a faculdade, tendo em vista a palavra “poderá”, do dirigente máximo do órgão de expedir normativo padronizando as ações compensatórias, ou seja, reduzindo a margem discricionária e concedendo segurança jurídica e transparência na condução destas ações.

**Portanto, não se vislumbra nenhum empecilho legal para que sejam adotadas as ações compensatórias desde já**, conforme discricionariedade do ordenador de despesas e os interesses da política pública setorial, podendo inclusive serem adotadas tais ações como forma de ressarcimento de dano das irregularidades identificadas nas prestações de contas não prescritas e discutidas neste processo.

Em sua Defesa (peça 100) a Sejusp argumentou, em síntese, que: (I) a possibilidade de ações compensatórias se refere unicamente à rejeição de prestação de contas final, portanto, **no caso das prestações de contas parciais, comuns no fluxo de parcerias para a execução de atividades, as citadas ações compensatórias não são possíveis**, por imprevisibilidade legal; (II) pela análise do Decreto Estadual nº 47.132/2017 **cabe à OSC propor a ação compensatória**, com o devido plano de trabalho, e o dirigente máximo decidirá se aprova ou não a medida proposta, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, a essencialidade dos serviços prestados, o valor do dano e o grau de reincidência da entidade parceira. **Contudo, nenhuma OSC encaminhou pedido de ações compensatórias, até o presente momento.**



Em reexame (peça107), acertadamente a Unidade Técnica refutou os argumentos da SEJUSP, indicando que:

**(I) quanto a inaplicabilidade de ações compensatórias no caso de prestações de contas parciais por ausência de previsão legal**

O MROSC não faz distinção entre prestação de contas parcial ou final, pelo contrário, a Lei permite a compensação de danos em toda e qualquer parceria, salvo no caso de haver dolo ou fraude ou ser caso de restituição integral de recursos, a saber, omissão no dever de prestar contas.

Não pode o Decreto Estadual contradizer ou limitar a Lei, devendo apenas regular o conteúdo legal. Salientou ainda que as parcerias com as APACs são de trato sucessivo, ou seja, se renovam ano a ano até o dia em que a parceria não for mais conveniente, ou para a OSC ou para o Estado.

Destarte, não há como se falar em prestação de contas parcial ou final, já que todos os anos as OSCs devem prestar contas dos recursos recebidos naquele exercício financeiro.

Neste sentido, considerar como parcial a prestação de contas do exercício seria o mesmo que cercear o direito das APACs em compensar os danos, já que todas as prestações de contas delas se caracterizariam como parciais, já que a parceria se renova sucessivamente, ano a ano;

**(II) quanto ao fato de nenhuma OSC ter encaminhado pedido de ações compensatórias e que o instituto do parcelamento de dívidas vem produzindo eficientes resultados e, em razão disso, o Departamento Penitenciário entendeu como inoportuna, neste momento, a aplicação das medidas compensatórias nas glosas apuradas nas prestações de contas encaminhadas pelas APACs**

Tendo em vista que o entendimento firmado da SEJUSP é que não se pode compensar prestações de contas parciais, não há motivos para as OSCs apresentarem plano de trabalho, até porque o entendimento pré-estabelecido da SEJUSP é da sua inviabilidade jurídica.

Entretanto, caso o jurisdicionado entendesse viável a compensação de danos, de fato restaria caracterizada a falta de interesse das próprias OSCs em compensar os danos.

Inclusive o próprio jurisdicionado afirma que caracterizaram inoportunas as ações compensatórias, haja vista os êxitos provenientes do parcelamento, o que corrobora com a ideia de que não há planos de trabalhos apresentados pelas APACs porque a própria SEJUSP, de pronto, já havia deixado o entendimento pela rejeição de eventuais pedidos que surgissem.

O que fica evidenciado nos autos é que não há o necessário equilíbrio no trinômio: proteção ao erário, sustentabilidade financeira das APACs e continuidade da política pública.

As medidas compensatórias, como foram concebidas visam a justamente salvaguardar o patrimônio público, garantir a sustentabilidade das OSC e assegurar a manutenção da política pública correspondente.

Não é benéfico, para nenhuma das partes (Estado, OSC, sociedade) que haja desequilíbrio. Neste sentido, a compensação tende a ser alternativa melhor do que a devolução dos recursos, pois a quase totalidade dos recursos das APACs advêm dos repasses do Estado e uma glosa intempestiva ensejará sua extinção ou redução das suas atividades, ou ainda a necessidade de complementação de recursos pelo próprio Estado de modo que não haja qualquer benefício prático ao ente concedente.

Como citado alhures, também a LINDB em seus arts. 26 e 27 já colacionados, prevê a possibilidade de auto composição dialógica por benefícios indevidos ou prejuízos, sempre que motivada e presente o interesse público, o que, no caso ora analisado, se aplica.

Em sua argumentação (peça 100) a Sejusp alegou ainda que a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Governo através da Nota Jurídica 342/2022 entendeu que *o parcelamento tem sido um instrumento bastante eficaz para ressarcimento ao erário, sendo mais "uma medida de estímulo ao pagamento do crédito e ressarcimento de valores ao Estado, constituindo um meio mais célere e menos oneroso para cobrança da dívida pela Administração Pública. (...). Nesse sentido, o parcelamento do débito prestigia o princípio da eficiência da Administração, pois possibilita o pagamento do débito apurado de forma mais célere, já que uma vez aceito pelo devedor configura confissão extrajudicial irrevogável e irretratável dos valores devidos."* Além disso, informou que o Departamento Penitenciário *entendeu como inoportuna, no momento, a aplicação das medidas compensatórias nas glosas apuradas nas prestações de contas encaminhadas pelas APACS, não tendo sido possível dar cumprimento a esta recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Relatório Preliminar de Auditoria Operacional.*

Quanto a isso, valho-me do reexame elaborado pela Unidade Técnica (peça 107) para ponderar acerca do entendimento da Sejusp sobre o “êxito dos parcelamentos” e sobre ser “inoportuna a aplicação das medidas compensatórias nas glosas apuradas”:

O jurisdicionado apresentou via planilha todas as glosas direcionadas à CPRAC que deveriam ser ressarcidas pelas APACs.

No aludido documento, **verificam-se glosas de prestação de contas dos anos de 2008 a 2016, totalizando 45 prestações de contas e o montante, a valor histórico, de R\$ 443.108,32, o que dá uma média de R\$ 9.846,85 por prestação de contas que ocorreram durante o lapso temporal de 8 anos.**

**Dessas 45 prestações de contas, a planilha informa que apenas duas tiveram acordo de parcelamento, o que totaliza 4,44% das parcerias, restando 95,56% das parcerias sem nenhum tipo de formalização de acordo estabelecido.**

Ora, **um percentual inferior a 5% de autocomposição não pode ser considerado como exitoso**, pelo contrário, demonstra a necessidade de se buscar meios alternativos para que seja efetivada a recomposição dos danos a favor do ente estatal.

Além disso, mesmo que o parcelamento tivesse bons percentuais, **a decisão de entender toda e qualquer ação compensatória como inoportuna, também não condiz com as diretrizes do MROSC e da eficiência administrativa, haja vista que a análise da oportunidade e conveniência da medida compensatória deve ser feita individualizadamente, conforme o caso concreto previsto no plano de trabalho.**

Não é porque um parcelamento seja interessante para a Secretaria, que impeça que um plano de trabalho alternativo traga soluções ou medidas mais interessantes ao cumprimento da política setorial envolvida.

A título de exemplo, **pressuponha-se que, mesmo tendo um bom parcelamento, a APAC apresenta como forma de compensar a disponibilização sem custos de mão-de-obra de recuperandos que possuam experiência ou formação acadêmica em obras de engenharia, na construção de um hospital que se encontra com as obras paralisadas ou atrasadas.** (Grifei.)

Compulsando a documentação, verificou-se que de 45 (quarenta e cinco) prestações de contas, apenas 2 (duas) tiveram acordo de parcelamento, ou seja, 4,44% das parcerias. **Seria isso efetivamente exitoso a ponto de se opor a meios alternativos de auto composição?**

**O que se percebe é uma percepção equivocada quanto ao papel do parceiro na execução de políticas públicas e a destinação do recurso público.** A entidade parceira constitui com o Estado uma relação conveniente e não contratual. Isso significa que ambos possuem interesses convergentes para a execução do objeto da parceria. Ambos trabalham juntos para fortalecer o

desenvolvimento da atividade exercida pelos convenientes em favor de terceiros, ainda que submetida por parâmetros e controles estabelecidos pela entidade fomentadora, no caso o parceiro público. O recurso público repassado não se presta a remunerar uma prestação, pois o Estado não está comprando um serviço da APAC pois não se trata de terceirização de um serviço e sim de uma parceria social.

A Unidade Técnica também tratou desta questão em reexame (peça 107):

A SEJUSP deve atentar-se **que a natureza jurídica das parcerias firmadas com as OSCs não constitui relação contratual, mas sim de convênio**. Em síntese, enquanto nos contratos há interesses contrapostos entre as partes signatárias, nos convênios os interesses dos partícipes são convergentes, para a execução de um objeto de interesse público. Nos convênios, as partes trabalham em conjunto para prestar o melhor serviço e metodologia possível, a fim de auferir melhores resultados e satisfazer tanto o interesse do Estado em prestar o serviço público, quanto o atingimento das funções precípua da OSC, que não tem finalidade lucrativa. (Grifei.)

O olhar adequado para a natureza jurídica destas relações certamente contribuiria para o entendimento acerca dos benefícios das ações compensatórias, benefícios estes que não se restringem às APACs mas principalmente se justificam pela sociedade, que é a beneficiária da existência da OSC.

**Mais uma vez devo reiterar que as APACs são parte integrante da política pública de ressocialização em Minas Gerais e contribuem para a melhoria geral da gestão penitenciária no Estado.** Embora o Departamento Penitenciário entenda ser inoportuna a adoção de medidas compensatórias, **os documentos carregados a estes autos, bem como a Auditoria Operacional n. 1.119.965 indicam a falta de resultados efetivos e significativos nas negociações das glosas, cuja opção dada às OSCs se restringe à parcelamentos.**

Principalmente, entendo, na linha da Unidade Técnica, que a legislação e normativos são suficientes para a adoção das ações compensatórias, cujos resultados por certo serão mais promissores não apenas para as APACs e para a Sejusp, mas também para a sociedade mineira.

Nota-se que **o erro não consiste na SEJUSP simplesmente cobrar os valores das glosas com posterior bloqueio**, se for o caso, mas **o problema deste ato foi a Secretaria ter passado vários anos sem analisar a prestação de contas e, após feita a análise, simplesmente determinar a glosa, sem considerar previamente a ocorrência ou não de prescrição e oportunizar à APAC a possibilidade de compensar os danos**, porquanto, **muito mais vantajoso e eficiente ao Estado é buscar meios alternativos de cobrança ao invés de simplesmente bloquear os recursos e gerar a extinção da APAC** (peça 107). (Grifei.)

O mesmo entendimento foi acordado na Auditoria Operacional n. 1.119.965:

[...] entendo que **o foco da proposta de encaminhamento não deve ser as disposições do Decreto Estadual n. 47.132/2017, mas sim o § 2º do art. 72 da Lei n. 13.019/2014, tendo em vista que esse último dispositivo prevê como prerrogativa da OSC propor medidas compensatórias quando a prestação de contas for avaliada como irregular**. Como narrado pela equipe de auditoria, atualmente, as APACs somente podem solicitar o parcelamento do débito verificado na análise da prestação de contas, estando impedidas de exercer a prerrogativa que o art. 72, § 2º, da Lei n. 13019/2014 lhes confere pelo fato de não existir ato normativo interno na SEJUSP regulamentando a matéria.

Embora a equipe de auditoria tenha defendido que a edição de ato normativo interno seria uma faculdade da SEJUSP, ela mesma reconhece, no relatório final, a NECESSIDADE de esse ato ser formalizado, nos termos transcritos a seguir:

Neste sentido, mesmo sendo uma faculdade do administrador público, **é notória a necessidade de se regular a matéria**, concedendo maior segurança jurídica aos servidores no trato destas ações, estabelecendo critérios objetivos para que a OSC saiba, previamente, quando e como será possível compensar eventuais danos identificados pelo órgão concedente, não ficando a cargo da única e exclusiva subjetividade do ordenador de despesas. (Grifo nosso.)

Com base no acima exposto, voto para que os dois comandos da recomendação (II.2.11.1) sejam separados, considerando que um deve ser objeto de determinação e o outro de recomendação, nos termos seguintes:

Determino à SEJUSP que, nos termos do art. 72, § 2º, da Lei n. 13.019/2014, elabore ato normativo que estabeleça os critérios objetivos para a adoção de ações compensatórias.

Recomendo à SEJUSP que revise o fluxo processual para a obtenção do ressarcimento do dano ao erário, para não haver replicação ou sobreposição de atividades entre o processo de PACE, o processo de TCE e as ações compensatórias.

Posto isso, concluo pela possibilidade de proposição de ações compensatórias pelas APACs à Sejusp, salvo nos casos de vedação legal, devendo a Secretaria, somente quando frustrada a ação compensatória (por impossibilidade justificada ou inexecução) e, não houver pagamento das glosas, instaurar Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual (PACE) ou Tomada de Contas Especial (TCE).

Desta forma, nos termos do § 2º do art. 72 da Lei n. 13.019/2014 e dos §8º do art. 85 c/c art. 85-A do Decreto Estadual nº 47.132/2017, no caso de rejeição da prestação de contas, o órgão ou entidade estadual parceiro deverá notificar a OSC para que, no prazo de trinta dias, realize o ressarcimento, de forma integral ou parcelada, do dano ao erário apurado **OU** a APAC querendo, **proponha a ação compensatória**<sup>65</sup>, com o devido plano de trabalho, ao dirigente máximo que decidirá se aprova ou não a medida proposta, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, a essencialidade dos serviços prestados, o valor do dano e o grau de reincidência da entidade parceira.

### III – CONCLUSÃO

Assim, diante dos resultados exitosos na realização do seu mister e dos prejuízos advindos no caso de paralisação de suas atividades, **julgo procedente a Denúncia** para:

**1. RECONHECER A IRREGULARIDADE do ato de bloqueio de repasses à APAC Frutal/MG por glosas identificadas na prestação de contas, o que se aplica às demais APACs em situação semelhante e à FBAC**, por violação pela Sejusp dos preceitos e princípios previstos nos arts. 20, 21, 26 e 27 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o art. 76, II, do Decreto Estadual n. 47.132/2017 e também das diretrizes de análise de prestações de contas previstas no inciso II do art. 6º, caput do art. 63, caput e §3º do art. 64, inciso II do art. 66, §§1º e 4º do art. 67 na Lei Federal n. 13.019/2014 (MROSC) e, por consectário lógico, **DETERMINO, ainda, à Sejusp que se abstenha de efetuar o bloqueio à APAC Frutal/MG por glosas identificadas na prestação de contas, o que se aplica às**

---

<sup>65</sup> Em não havendo vedação legal.



**demais APACs em situação semelhante e à FBAC, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III da Lei Complementar n. 102/2008.**

Insta ressaltar que, embora a existência de irregularidade, deixo de aplicar sanção, haja vista inexistir erro grosseiro ou dolo na conduta do agente público já que este simplesmente estava cumprindo os ditames do Decreto Estadual. Ademais, o agente público desconhecia as informações e dados sobre toda a situação que permeia estas parcerias, já que tais dados foram evidenciados posteriormente ao referido ato, por meio do Relatório de Auditoria Operacional.

**2. RECOMENDAR** que a Sejusp, com o respaldo da Advocacia Geral do Estado (AGE), reveja sua orientação quanto à prescrição e aplique o prazo quinquenal, além dos marcos prescricionais<sup>66</sup> sugeridos na análise das prestações de contas das APACs e, considere ainda que para as glosas cobertas pelo transcurso do prazo quinquenal e para as prestações de contas apresentadas até maio de 2019, em vista da sistemática da Resolução TCEMG n. 12/2008 vigente à época, está prescrita a atuação fiscalizatória desta Corte, o que determina a impossibilidade de êxito quanto ao ressarcimento de valores nesta Corte, como também judicialmente.

**3. DETERMINAR** à Sejusp, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III da Lei Complementar n. 102/2008 que, no caso de rejeição da prestação de contas, seja notificada a OSC para que, no prazo de trinta dias, (1) realize o ressarcimento, de forma integral, por meio de parcela única, ou parcelada na forma disciplinada nos decretos estaduais que regem a matéria, do dano ao erário apurado ou (2) proponha ação compensatória, com o devido plano de trabalho, ao dirigente máximo do órgão ou entidade estadual parceiro que decidirá se aprova ou não a medida proposta, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, a essencialidade dos serviços prestados, o valor do dano e o grau de reincidência da entidade parceira, nos termos do § 2º do art. 72 da Lei n. 13.019/2014 e dos §8º do art. 85 c/c art. 85-A do Decreto Estadual nº 47.132/2017.

Somente quando frustrada a ação compensatória (por impossibilidade justificada ou inexecução) e, não houver pagamento das glosas, poderá ser instaurado Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual (PACE) ou Tomada de Contas Especial (TCE), observando os marcos temporais de prescrição.

Determino o encaminhamento de cópia desta decisão à Superintendência de Controle Externo (SCE), para conhecimento e adoção das diretrizes estabelecidas pela Lei 13.019/2014 (MROSC) no que tange aos procedimentos de prestação de contas, tanto por resultados quanto por análise financeira. Ressalto a importância da observância rigorosa dessas diretrizes em todas as etapas de controle e fiscalização das parcerias firmadas, assegurando a conformidade com os critérios estabelecidos pela legislação vigente.

---

<sup>66</sup> • o prazo quinquenal de prescrição deve começar a ser contado a partir do momento em que a APAC submete sua prestação de contas à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP);

• o prazo prescricional é interrompido quando, considerada irregular com a necessidade de devolução de recursos, a SEJUSP notificar formalmente a APAC para regularização ou ressarcimento ou for instaurada Tomada de Contas Especial;

• o prazo prescricional é suspenso quando houver um processo de conciliação ou negociação em curso entre a APAC e o Estado para resolver a questão do débito, como parcelamento e, ainda quando deflagrada ação de fiscalização. Durante o período de suspensão, o prazo de prescrição não corre, sendo retomado após o término da suspensão.

Intimem-se o Secretário da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e o Diretor Geral da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados do teor desta decisão.

Transitado em julgado o acórdão, nos termos do art. 258, I da Resolução n. 24/2023 e cumpridas as demais disposições regimentais, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*

jc/saf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS