



Processo n: 747.379
Natureza: Inspeção Ordinária
Órgão: Câmara Municipal de São Lourenço
Período: Janeiro a agosto de 2007
Interessados: - Luiz Augusto Lima Silveira – então Presidente
- Espólio do Senhor Luiz Augusto Lima Silveira, representado pela Senhora Rita de Cássia Brito Silveira
Procuradora: - Amanda Mattos Carvalho Almeida - OAB/MG n. 127.391

I - Da Inspeção Ordinária

Tratam os presentes autos eletrônicos sobre Inspeção Ordinária realizada na Câmara Municipal de São Lourenço, no período de 24/09 a 05/10/2007, determinada pela Portaria desta Diretoria, de 17/09/2007, fl. 02 do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP, tendo como objetivo fiscalizar os atos de gestão daquele Órgão no período de janeiro a agosto de 2007, quanto aos aspectos atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial (análise das disponibilidades financeiras, das despesas gerais, das outras despesas de pessoal e pontos de controle interno), cuja Presidência estava a cargo do Senhor Luiz Augusto Lima Silveira.

Os trabalhos de apuração da referida inspeção foram consolidados no relatório técnico de 04/12/2007, fl. 03 a 10-Peça 33, acompanhado da documentação instrutória de fl. 04 a 418 da mesma Peça.

Autuado em 24/03/2008 como os presentes autos e distribuídos à relatoria do Exmo. Senhor Conselheiro-Substituto Licurgo, fl. 419-Peça 33, pelo despacho de 15/12/2008, fl. 422 da mesma Peça, foi determinada a citação do Presidente da Câmara no período inspecionado, Senhor Luiz Augusto Lima Silveira, para que apresentasse defesa e/ou documentos que entendesse cabíveis sobre os fatos apontados no relatório técnico.

Após tramitação neste Tribunal, na Sessão da Segunda Câmara de 11/08/2016 o processo foi apreciado e, com fundamento no voto do Relator, aprovado à unanimidade, foi acordado “... em reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal nas irregularidades ensejadoras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

ção somente da aplicação de multa ...”, conforme notas taquigráficas e Acórdão de fl. 24 a 39-Peça 34.

Conforme registrado no referido Acórdão, publicado no Diário Oficial de Contas - DOC, de 21/02/2017, “... *no mérito, em julgar irregulares as contas do Sr. Luiz Augusto Lima Silveira, presidente da Câmara Municipal de São Lourenço e ordenador de despesas no exercício de 2007, pela realização de despesas com diárias de viagem sem apresentação da prestação de contas ou de relatório simplificado e pelo pagamento de despesa não afeta à competência do Legislativo municipal, e em determinar que o referido gestor promova o ressarcimento aos cofres públicos municipais do montante histórico de R\$39.179,24 (trinta e nove mil cento e setenta e nove reais e vinte e quatro centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 3º da Resolução n. 13/2013, conforme discriminado: item 2.2.1 (pagamento irregular de diárias de viagem): R\$38.550,00; item 2.2.3 (despesa não afeta à competência do Legislativo municipal): R\$629,24”.*

Transitado em julgado em 27/03/2017, na forma da certidão de fl. 42-Peça 34, e notificado o ex-Presidente da Câmara da decisão exarada, fl. 44 a 49, os autos foram arquivados em 27/04/2018, fl. 53, todas da mesma Peça.

Mediante ofício protocolizado nesta Casa em 03/09/2020 sob o n. 6463111/2020, fl. 58 a 72-Peça 34, acompanhado dos documentos de fl. 73 a 119, a representante do espólio do Senhor Luiz Augusto Lima Silveira, Senhora Rita de Cássia Brito Silveira, mediante sua Procuradora, Senhora Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG n. 127.391 (temo de fl. 77), requereu o desarquivamento destes autos e a anulação do Acórdão de 21/02/2017, cujo desarquivamento foi determinado pela Presidência pelo despacho de 08/09/2020, fl. 57, todas da mesma Peça.

Em síntese, a Procuradora questionou o fato de que, consoante certidão de óbito do Senhor Luiz Augusto Lima Silveira, de 23/06/2016, antes mesmo da prolação da decisão de mérito recorrível de 21/02/2017, restou nula a decisão proferida por este Tribunal nestes autos, pois foi cerceado o exercício da ampla defesa, pela impossibilidade dos sucessores de interpor recurso, na forma de precedentes desta Casa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Encaminhado o processo ao Ministério Público de Contas - MPC, aquele Órgão emitiu o parecer de 06/10/2020, fl. 125 a 139-Peça 34, no qual concluiu sinteticamente, da seguinte forma:

“a - pela preliminar de “Inadequação da Via Eleita” pela interessada em desconstituir a coisa julgada;

b – acolhida da preliminar de ordem pública, pela ausência de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo em relação ao Espólio e/ou herdeiros do de cujus Luiz Augusto Lima Silveira, vez que não foram observados os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está inserido o direito ao contraditório consagrado no inciso LV do art. 5º da Constituição da República - CR/88, ora inobservado em relação ao Espólio do jurisdicionado falecido, promovendo-se, via de consequência, a anulação do Acórdão proferido, tudo em sede de poder-dever de autotutela (Súmula 473 do STF), determinando-se o retorno do curso do processo, com a regular citação do Espólio do de cujus, a fim de se promover novo julgamento de contas;

c – acolhimento da preliminar de mérito quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, em parte”.

Ato contínuo, na Sessão da Primeira Câmara, de 20/10/2020, foi apreciada a manifestação da Procuradora da Representante do espólio do ex-Presidente da Câmara de São Lourenço, na qual foram exaradas as seguintes determinações, conforme notas taquigráficas e Acórdão de fl. 142 a 148-Peça 34:

- I) afastar a preliminar de inadequação da via eleita para desconstituição de coisa julgada administrativa, arguida pelo Ministério Público de Contas, e conhecer do pedido formulado pela representante do espólio de Luiz Augusto Lima Silveira;*
- II) declarar a nulidade absoluta da decisão proferida nestes autos na 23ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, do dia 11/8/2016, tendo em vista que restaram comprometidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, nos termos dos artigos 172 a 174 do Regimento Interno;*
- III) determinar que seja notificado, de imediato, por meio eletrônico, o Município de São Lourenço, na pessoa de seu representante legal, bem*



como o r. Juízo da Primeira Vara Cível da Comarca de São Lourenço, em que tramita a Ação de Execução n. 5001779- 67.2018, referente à execução de título extrajudicial oriundo do acórdão deste Tribunal, ora declarado nulo, para conhecimento do inteiro teor desta decisão;

- IV) *determinar a citação da sra. Rita de Cássia Brito Silveira, representante do espólio do sr. Luiz Augusto Lima Silveira, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e, com fundamento no art. 690 do CPC, para, caso queira, se pronunciar nos autos, no prazo de 5 (cinco) dias.*

Devidamente citada neste processo pelo Ofício 8002/2021 - SEC/1ª Câmara, fl. 158 e 159-Peça 34, a Procuradora da Senhora Rita de Cássia Brito Silveira, representante do espólio do Senhor Luiz Augusto Lima Silveira, trouxe aos autos a manifestação de fl. 161 a 181-Peça 34, tendo o feito sido encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para reexame, na forma do despacho de 11/08/2021, fl. 187.

Registre-se que, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 2º-A da Portaria n. 20/PRES/2020, em 02/09/2021 este processo foi digitalizado e anexado ao SGAP, conforme termo constante da Peça 35, e transferido a esta Unidade Técnica em 02/09/2021 (Peça 36), o qual passou a seguir sua tramitação em formato inteiramente eletrônico.

II - Da aplicabilidade do instituto da prescrição ressarcitória por parte deste Tribunal

Observou-se que, resumidamente, a Procuradora suscitou na peça defensoria apresentada o descabimento da imputação de dano ao erário em processo de inspeção ordinária, posto que tal apuração é cabível apenas em autos de Tomadas de Contas Especiais, o reconhecimento da prescrição no caso em tela e o reconhecimento da inexistência de dolo por parte do ex-Presidente da Câmara.

Na presente análise esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de ficar prejudicado o exame das argumentações da Procuradora, haja vista a recente mudança do entendimento jurisprudencial deste Tribunal, acerca da aplicabilidade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

instituto da prescrição da pretensão ressarcitória por parte desta Corte de Contas, decisão esta posterior ao acordado na Sessão da Primeira Câmara, de 20/10/2020.

Registre-se que, na Sessão Plenária de 28/04/2021 foi realizado o julgamento do Recurso Ordinário n. 1.054.102, interposto por então Prefeito do Município de Tapira contra decisão exarada por este Tribunal nos autos de Tomada de Contas Especial - TCE n. 887.987 (Sessão da Segunda Câmara, de 06/09/2018 - ressarcimento ao erário no valor de R\$40.302,00).

Com fundamento no voto do Exmo. Senhor Conselheiro Cláudio Terrão (após vista concedida ao Exmo. Senhor Conselheiro Gilberto Diniz), foi aprovado o entendimento, por maioria, de que, *“em face do exposto, em prejudicial de mérito, reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-F, I, e do art. 110-C, II, da Lei Orgânica, com a consequente reforma do mérito da decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Tomada de Contas Especial nº 887.987 e a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da referida Lei”*. (grifou-se)

Registre-se que no mencionado voto foram descritas, de forma pormenorizada, os entendimentos do Supremo Tribunal Federal – STF acerca da prescritibilidade das decisões dos Tribunais de Contas, conforme transcrito a seguir:

[...]

Para melhor entendimento do tema, considero imprescindível resgatar algumas noções conceituais, bem como a evolução doutrinária e jurisprudencial acerca da prescrição para ilícitos que causem prejuízo ao erário.

Com efeito, a prescrição, instituto jurídico que remonta ao direito romano, consiste na perda da pretensão de reparação de um direito violado, em virtude da inércia do seu titular.

Trata-se de instituto intrínseco à própria noção de direito enquanto fenômeno voltado à garantia da paz social, uma vez que destinado a estabilizar as relações e a reduzir as incertezas, a partir da limitação temporal para que credores exerçam seu direito de ação.

No ordenamento brasileiro, a segurança jurídica e a estabilização das situações consolidadas pelo decurso do tempo gozam de proteção constitucional, com status de garantia fundamental, ao se assegurar a razoável duração do processo e a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII), como corolários inclusive do devido processo legal (art. 5º, LIV).

Do mesmo art. 5º, é possível inferir que a prescritibilidade é a regra instituída pelo sistema, estando as hipóteses de imprescritibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

reservadas a situações excepcionais expressamente designadas, que amparam valores superiores, como ocorre com a prática de racismo (inciso XLII) e a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (inciso XLIV).

No que toca particularmente às condutas das quais decorram lesão ao patrimônio público, a regra da incidência da prescrição é reforçada no § 5º do art. 37 da Constituição da República, com a seguinte previsão:

Art. 37 [...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

A ressalva das respectivas ações de ressarcimento contidas nesse dispositivo, em contraponto com a regra da prescrição dos ilícitos, ainda que causem prejuízo ao erário, tem sido objeto de diferentes interpretações ao longo do tempo nos campos doutrinário e jurisprudencial.

Uma corrente, liderada por José Afonso da Silva, considerava que o constituinte instituiu uma hipótese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, enquanto, de outro lado, a vertente representada por Celso Antônio Bandeira de Mello entendia que a ressalva se prestaria a desvincular a pretensão reparatória da punitiva, enunciada na parte inicial do dispositivo, estabelecendo uma autonomia entre os prazos prescricionais desses diferentes pleitos.

Em paralelo à discussão fundada na disposição da Constituição da República, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Emenda nº 78/07 inseriu o § 7º ao art. 76 da Constituição mineira, para dispor que o “Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor”.

Em face dessa norma, em meados de 2010, esta Corte passou a reconhecer a ocorrência da prescrição da sua pretensão punitiva, consoante se verifica da deliberação do Termo Aditivo a Convênio nº 436.417 pela Primeira Câmara, em que, diante da ausência de norma específica aplicável aos processos que aqui tramitavam, foi adotado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, em analogia aos prazos previstos em leis especiais que versam sobre a apuração de ilícitos diversos praticados no âmbito da Administração Pública, a exemplo das Leis federais nos 8.112/90, 8.429/92, 8.884/94, 9.847/99 e 9.873/99.

A partir de 15/12/11, por meio da Lei Complementar estadual nº 120, e, posteriormente, pela Lei Complementar estadual nº 133, de 05/02/14, foi incluído na Lei Orgânica deste Tribunal regramento específico para a prescrição nos processos de contas, com a fixação do prazo de 5 (cinco) anos, observadas as causas interruptivas legalmente estabelecidas, nos termos dos arts. 110-C, 110-E e 110-F.

Cumprido salientar que, naquele momento, tanto as decisões proferidas quanto as inovações legislativas diziam respeito apenas à prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, uma vez que ainda era firme o entendimento de que a pretensão reparatória era imprescritível, amparado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

na interpretação literal da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República.

Essa era, aliás, a posição sedimentada no STF, desde o julgamento paradigmático do Mandado de Segurança nº 26.210, que fixou o entendimento de que a regra estabelecida pela parte final de mencionado dispositivo conduziria à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

Mais recentemente, a ressalva prevista no § 5º passou a ser discutida em termos mais restritivos no plano da Corte Suprema, a fim de compatibilizá-la com todo o sistema jurídico, sendo que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 669.069, em 03/02/16, foi dada nova hermenêutica ao dispositivo constitucional, tendo sido fixada Tese de Repercussão Geral (Tema nº 666) no sentido de que seria “prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

O conceito de ilícito civil, para fins da prescritibilidade em comento, dar-se-ia de forma residual, ou seja, apenas para aquilo que não fosse ilícito penal ou improbidade administrativa. Em outras palavras, “a imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais”.

Pouco tempo depois, o tema foi novamente levado ao STF, que limitou ainda mais o alcance da ressalva constitucional, fixando, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475, nova Tese de Repercussão Geral (Tema nº 897), qual seja a de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

A ratio decidendi dessa nova orientação jurisprudencial do STF, extraível do inteiro teor dos acórdãos do RE nº 669.069 e do RE nº 852.475, reside na consideração de que, no sistema constitucional pátrio, a prescritibilidade das pretensões patrimoniais é a regra, somente devendo ceder em face de valores mais elevados, de estatura constitucional. Daí a necessidade de, ponderando sobre o conflito entre o direito de defesa e a segurança jurídica, de um lado, e a tutela do patrimônio público, de outro, entender que apenas as condutas mais graves, como os atos de improbidade dolosos e os delitos penais, submetem-se à regra excepcional da imprescritibilidade.

É o que se extrai dos votos proferidos durante o julgamento do RE nº 852.475, senão vejamos:

[...] a Constituição fez uma opção por enunciar regras específicas e inequívocas quando queria a imprescritibilidade. [...] a imprescritibilidade é a manifesta exceção no sistema jurídico brasileiro. Os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma. [Min. Luis Roberto Barroso]
[...] todas as pretensões que o particular tem contra a Fazenda se submetem à prescrição. Por que a Fazenda teria a imprescritibilidade de suas pretensões contra o particular se o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

particular só tem cinco anos? No meu modo de ver, isto violaria flagrantemente o princípio isonômico. [Min. Luiz Fux]
[...] mais do que contrapor os princípios da supremacia do interesse público ao da segurança jurídica, a imprescritibilidade suprime o direito ao devido processo legal e, especialmente, ao da ampla defesa, uma vez que a eventual prevalência do entendimento pela imprescritibilidade acarretaria o dever de cada cidadão de guardar eternamente comprovantes os mais diversos de seus negócios jurídicos com a Administração, o que evidentemente seria inviável e comprometeria o direito à defesa dos cidadãos. [Min. Ricardo Lewandowski]

A partir da delimitação estabelecida no Tema nº 897, incorporei em minhas manifestações o entendimento ali assentado, considerando imprescritíveis as obrigações de ressarcimento dos danos provocados ao erário quando as condutas praticadas com grave infração às normas também configurassem em abstrato ato doloso de improbidade administrativa.

Ocorre que, mais adiante, sobreveio o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, realizado em 20/04/20, em que foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Na ocasião, o colegiado máximo do STF, por unanimidade, considerou que a ressalva do § 5º do art. 37 da Constituição não abarca a decisão proferida no âmbito dos Tribunais de Contas, porque somente na seara judicial é possível aferir a existência de ato doloso de improbidade administrativa, por meio da ação civil própria.

Ou seja, de acordo com a mais atualizada posição do STF, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento demanda o reconhecimento da existência de ato doloso de improbidade administrativa, em processo no qual o acusado tenha a efetiva oportunidade de se defender dessa imputação, o que somente ocorre na ação prevista na Lei nº 8.429/92, proposta perante o Poder Judiciário. Não basta, portanto, que o Tribunal de Contas avalie, em tese, a possível existência de ato doloso de improbidade administrativa.

Após muito refletir sobre os argumentos e sobre os termos da decisão proferida no RE nº 636.886, quedei-me convencido de que a interpretação adotada não deixa espaço para a aplicação da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas, a qual deve ser exercida dentro dos prazos legais de prescrição para que seu provimento tenha eficácia de título executivo.

Isso porque o STF foi categórico ao reafirmar a tese que constitui o Tema nº 897, de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, sendo que toda a discussão foi pautada na incompetência dos Tribunais de Contas para apurar e julgar condutas dessa natureza, o que, aliás, não gera nenhuma dúvida, em face do disposto nos arts. 17 e seguintes da Lei nº 8.429/92. Eis os termos do acórdão de julgamento:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
PRESCRITIBILIDADE.

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

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

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

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

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

A propósito, por sua contribuição quanto ao esclarecimento da matéria, cumpre referenciar também a seguinte passagem do voto do eminente ministro relator:

A excepcional hipótese de imprescritibilidade proclamada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL exige dois requisitos: (1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92; 2) presença do elemento subjetivo do tipo DOLO;

Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa,...]; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

[...]

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, que exige, tanto no campo penal, como também na responsabilidade civil, a existência de um prazo legal para o Poder Público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal.

[...]

Penso não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

Nesse cenário, em que a Corte Suprema, vocacionada por natureza a guardar e interpretar a Constituição, sedimentou o entendimento que exclui a pretensão ressarcitória exercida pelos Tribunais de Contas da incidência da imprescritibilidade, em provimento dotado do efeito multiplicador derivado do reconhecimento da repercussão geral, parece-me impropício seguir aplicando a ressalva do § 5º do art. 37 aos feitos aqui desenvolvidos, sob pena inclusive de enfraquecer as decisões proferidas na seara de contas, em face das potenciais e prováveis invalidações no Judiciário.

Importante registrar que a decisão proferida no RE nº 636.886 ainda não transitou em julgado, estando, nesta data, pendente a apreciação de embargos de declaração, o que, todavia, não altera a convicção que ora manifesto.

Isso porque a posição adotada pelo STF nessa ocasião converge para a minha linha de entendimento, de que apenas situações de especial gravidade e rejeição pelo ordenamento jurídico devem estar imunes aos efeitos do tempo, o que, no caso do § 5º do art. 37, deve corresponder aos atos dolosos de improbidade administrativa, cuja persecução é atribuição exclusiva do Poder Judiciário.

Também reforça minha opção pela aplicação desse entendimento, desde já, o fato de que o art. 1.040 do Código de Processo Civil estabelece que a aplicação da tese deve se dar imediatamente após a publicação do acórdão paradigma, determinando inclusive a retomada do curso dos processos que se encontravam suspensos em primeiro e segundo graus, como, aliás, foi adiantado durante a apreciação da questão preliminar. Ou seja, a tese fixada em repercussão geral passa a valer imediatamente, prescindindo do trânsito em julgado do recurso, conforme jurisprudência consolidada do STF e do Superior Tribunal de Justiça.

Há que se considerar, ademais, que a prescritebilidade no âmbito dos Tribunais de Contas foi reconhecida por unanimidade pelo Plenário do STF e que este ponto não foi questionado nos embargos de declaração, o que torna improvável uma mudança de orientação quanto a isso.

Destarte, à vista da tese fixada para o Tema nº 899 e na linha do parecer ministerial, hei por bem avançar em relação ao posicionamento que vinha manifestando para considerar que a **pretensão reparatória do dano causado ao erário, exercitada nos processos desenvolvidos perante esta Corte de Contas, está, sim, sujeita à prescrição, na medida em que a ressalva contida no § 5º do art. 37 da Constituição da República**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

somente tem lugar quando reconhecida a existência de ato doloso de improbidade administrativa por meio de ação civil própria.

Relevante notar que, neste caso concreto, os mesmos fatos foram submetidos ao Judiciário por meio da Ação Civil Pública nº 0994894-68.2009.8.13.0040, ao final julgada improcedente, tendo o trânsito em julgado se operado em 28/01/16. Ou seja, o Poder competente para reconhecimento do ato de improbidade administrativa já o afastou, em decisão protegida pelo manto da coisa julgada, o que, de acordo com a tese do Tema nº 897, já faria incidir a prescrição sobre as condutas ora discutidas.

Imperioso sublinhar que não se está aqui diante da discussão acerca da independência entre as instâncias judicial e administrativa, hipótese em que ambas detêm competência para analisar os fatos dentro de suas esferas e aplicar as sanções correspondentes, mas em algumas situações específicas – a negativa de autoria ou da materialidade – a decisão judicial repercute no procedimento administrativo. Somente nesse caso faria sentido o argumento levantado pela Unidade Técnica, de que a absolvição do responsável na Ação Civil Pública se deu por insuficiência de provas.

Ocorre que a premissa é outra, de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento somente se faz presente quando houver ato doloso de improbidade administrativa, cuja existência seja reconhecida por ação civil própria. Não há concorrência de instâncias, portanto. Nesta situação, somente o Judiciário tem atribuição constitucional para processar e aplicar as sanções relativas à improbidade administrativa e, se já o fez, tendo analisado o mérito, sua decisão será dotada de definitividade, por força da coisa julgada, independentemente do fundamento utilizado. [...]

No que se refere à norma legal a ser utilizada para aplicação dos prazos de prescrição da pretensão ressarcitória, no voto aprovado nos autos de n. 1.054.102 foi esclarecido que, com base em normas aplicáveis, devem ser adotados os critérios previstos na Lei Complementar Estadual n. 102/2008, conforme a seguir:

[...]

Uma vez estabelecida a incidência da prescrição para o caso em tela, cumpre identificar qual prazo é conferido a esta Corte para exercitar sua competência constitucional plena, com vistas à imputação de débito e formação de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição da República.

Neste ponto, o Parquet de Contas sugeriu a adoção do prazo quinquenal estabelecido no Decreto federal nº 20.910/32, que regulamenta as ações contra a Fazenda Pública, a ser contado da data do fato.

Como instituto de ordem pública, destinado a assegurar a segurança jurídica e a estabilidade social, é certo que a ausência de previsão legal específica quanto aos prazos de prescrição aplicáveis a cada situação não pode obstar o seu reconhecimento. Nessas circunstâncias, busca-se a aplicação supletiva e integradora de normas que melhor se ajustem à hipótese, considerando, para tal, a natureza do direito envolvido e a convergência dos objetivos visados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

No RE nº 636.886, em que foi estabelecido o Tema nº 899, o caso concreto dizia respeito a uma execução fiscal embasada em acórdão proferido pelo TCU, que reconheceu o débito derivado da ausência de prestação de contas de convênio, tendo o relator, no voto que se sagrou vencedor, aplicado “o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei nº 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente”. A prescrição foi reconhecida, portanto, na fase executória do título e não na fase de sua constituição perante o TCU.

Imperioso admitir, de todo modo, que não há legislação em sentido estrito que institua e regulamente prazos de prescrição específicos para o processo de contas no âmbito da União, ainda que atinentes à pretensão punitiva, para a qual desde antes se recorria a outras normas a que estava sujeita a Administração Pública federal.

O mesmo não ocorre em relação aos processos de fiscalização submetidos à jurisdição desta Corte, que, como destacado outrora, tiveram a incidência da prescrição e da decadência, até então voltados à pretensão punitiva, regulamentados de forma exclusiva pelas Leis Complementares estaduais nos 120/11 e 133/14.

Nas referidas normas, foram alinhadas as particularidades do processo de controle e das diferentes naturezas processuais com os fundamentos da prescrição, para, além de estabilizar as situações consolidadas pelo tempo, pormenorizar termos iniciais e marcos interruptivos compatíveis com a quebra da inércia do titular do direito violado, leia-se, com a movimentação da estrutura de controle para exercitar sua pretensão diante de um ato de gestão pública irregular ou ilegal.

Assim, conquanto idealizadas para a regência da pretensão punitiva deste Tribunal, conforme a literalidade do texto atualizado dos arts. 110-B e 110-E da Lei Orgânica, é notório que as mesmas Leis Complementares estaduais nos 120/11 e 133/14 devem constituir as balizas para a aplicação da prescrição da pretensão ressarcitória, até que sobrevenha, se for o caso, regulamentação específica para tal.

Isso porque, tendo o STF decidido que o sentido da ressalva constante no § 5º do art. 37 da Constituição é diferenciar os atos ilícitos ensejadores de dano ao erário, conforme tenham ou não decorrido de conduta caracterizada como ato doloso de improbidade administrativa, é forçoso concluir que não existe fundamento constitucional para que se faça diferenciação entre os prazos de prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória. Nesse cenário, essa diferenciação só poderá decorrer de expressa previsão legal específica no que concerne aos prazos, termos iniciais e marcos interruptivos e suspensivos, o que não existe em nosso ordenamento.

Não se pode olvidar, ademais, que essas disposições foram idealizadas especificamente para o singular processo de controle externo, com suas várias peculiaridades, contemplando de forma coerente marcos que refletem a quebra da inércia e que justificam, dentro do conceito ontológico da prescrição, a interrupção ou a suspensão dos prazos.

Considero relevante pontuar, outrossim, que, a meu ver, em face da autonomia federativa, cada esfera pode estabelecer, como forma de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

autolimitação do exercício de sua própria autotutela, prazos para, no seu âmbito, perseguir o ressarcimento de danos eventualmente sofridos. Assim, aos municípios é possível, por meio de lei municipal, estabelecer prazos para, internamente, apurar e cobrar prejuízos causados aos cofres públicos locais.

No âmbito do controle externo, porém, tal competência de regulamentar os prazos prescricionais pertence ao Estado, por meio de lei de iniciativa do Tribunal de Contas, uma vez que se trata de prazo para exercício de sua própria pretensão fiscalizatória.

Desse modo, faz-se necessário analisar a pretensão ressarcitória deste Tribunal à luz do instituto da prescrição, com fundamento nas disposições do Título V-A da Lei Orgânica desta Corte, com as alterações levadas a cabo pelas Leis Complementares estaduais nos 120/11 e 133/14, por ser matéria de ordem pública reconhecível de ofício, mediante provocação do Parquet de Contas ou requerimento do responsável ou interessado. [...]

Assim sendo, diante da nova jurisprudência deste Tribunal, cabe destacar que, conforme disposições contidas nos art. 110-E e no inciso I do 110-F da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 *“prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato”*, sendo que a contagem do referido prazo voltará a correr, por inteiro, *“quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C”*.

Como regra de transição, no inciso II do art. 118-A da referida Lei é disposto que para os processos que tenham sido autuados até 15/12/2011, como o processo em referência, deve ser adotado o prazo prescricional de *“oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo”*.

De outro modo, nos termos do inciso I do art. 110-C de tal Lei, considera-se cláusula interruptiva da prescrição o *“despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas”*.

No caso destes autos, ora sob recurso, observou-se que o ato que determinou a realização da inspeção na Câmara de São Lourenço foi exarado em 17/09/2007, conforme Portaria/DCEM n. 197/2007, fl. 02-Peça 33.

Desta forma, com a aplicação das mencionadas disposições legais, ao considerar a data de determinação da realização da inspeção, ficou caracterizado que para as ocorrências apontadas e examinadas pelo Relator neste processo, passíveis de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

determinação para a restituição ao erário e julgadas na Sessão da Segunda Câmara de 11/08/2016, ocorridas a mais de oito anos do citado ato interruptório (16/09/2015), à época do julgamento realizado (11/08/2016) se encontrava prescrita a pretensão ressarcitória desta Casa, na forma do art. 110-E e no inciso II do art. 118-A c/c o inciso I do art. 110-C e o inciso I do art. 110-F da Lei Orgânica deste Tribunal.

Cabe destacar que tal afirmação se torna razoável, na medida em que na decisão da Primeira Câmara de 20/10/2020 foi *declarada* “... a nulidade absoluta da decisão proferida nestes autos na 23ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, do dia 11/8/2016 ...”.

Ademais, a mudança da jurisprudência deste Tribunal não foi aplicada haja vista que ela ainda era no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme expressa manifestação do Relator destes autos a seguir transcrita:

Pelo exposto, tendo em vista que restaram comprometidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, nos termos dos artigos 172 a 174 do Regimento Interno, reconheço a nulidade absoluta da decisão proferida nestes autos.

No entanto, por força da parte final do §5º do art. 37 da Constituição de 1988, as ações de ressarcimento são imprescritíveis, interpretação que é corroborada pela jurisprudência deste Tribunal de Contas, aliada à informação de que o gestor Luiz Augusto Lima Silveira deixou bens a inventariar, acolho a manifestação ministerial pelo prosseguimento da ação fiscalizatória deste Tribunal para eventual responsabilização de seus sucessores, que poderão responder pelo dano causado até o limite do patrimônio transferido, conforme o disposto no art. 5º, XLV, da Constituição da República.

Releva notar, ainda, que tal jurisprudência se encontra sedimentada no âmbito deste Tribunal, conforme decidido em diversos julgados proferidos a partir do mês de abril de 2021, relacionados a seguir:

Colegiado	Processo	Sessão	Publicação no “DOC”
Pleno	Recurso Ordinário n. 1.084.623	28/04/2021	05/05/2021
	Recurso Ordinário n. 1.082.569		
	Embargos de Declaração n. 1.092.661		
	Recurso Ordinário n. 1.084.508		
	Recurso Ordinário n. 1.084.527		
	Recurso Ordinário n. 1.066.476	05/05/2021	12/05/2021
	Recurso Ordinário n. 1.077.095		
	Recurso Ordinário n. 1.072.420		
	Recurso Ordinário n. 1.015.881		
	Embargos de Declaração n. 1.098.513		
Recurso Ordinário n. 1.084.558	19/05/2021	25/05/2021	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

	Pedido de Rescisão n 1.077.220		
Primeira Câmara	Denúncia n. 888.137	04/05/2021	07/05/2021
	Processo Administrativo n. 679.815		
	Representação n. 932.510		
	Pedido de Auditoria n. 10.835	18/05/2021	20/05/2021
	Tomada de Contas Especial n. 1.024.724		
Tomada de Contas Especial n. 1.058.768			
Segunda Câmara	Tomada de Contas Especial n. 1.007.454	06/05/2021	11/05/2021
	Representação n. 887.980	13/05/2021	14/05/2021
	Processo Administrativo n. 680.550		
	Tomada de Contas Especial n. 887.741		
	Pctas Adm. Ind. Mun. Inst. Prev. n. 873.581	20/05/2021	21/05/2021
	Representação n. 958.057		
	Tomada de Contas Especial n. 1.092.480		
	Representação n. 898.571		
	Processo Administrativo n. 694.730		
	Representação n. 932.847		
	Tomada de Contas Especial n. 969.414		
	Tomada de Contas Especial n. 1.007.678		
	Tomada de Contas Especial n. 886.267		
	Tomada de Contas Especial n. 1.066.829		
Inspeção Ordinária n. 640.046			

Assim sendo, na presente análise esta Coordenadoria conclui no sentido da alteração da decisão exarada por este Tribunal no julgamento dos autos sob exame.

III - Conclusão

Diante de tais considerações, com fundamento em recente entendimento jurisprudencial deste Tribunal e em inúmeros precedentes onde ele foi aplicado, faz-se necessário recomendar a aplicação do instituto da prescrição da pretensão ressarcitória acerca das ocorrências apontadas no relatório de inspeção ordinária realizada na Câmara de São Lourenço no exercício de 2007, passíveis de determinação para restituição ao erário, na forma do disposto no art. 110-E e no inciso II do art. 118-A c/c o inciso I do art.110-C e o inciso I do art. 110-F da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

À consideração superior.

CAM/DCEM, 20 de setembro de 2021.

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo

TC 1658-3