

**Processo:** 1084296  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrente:** Vladimir de Faria Azevedo  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Divinópolis  
**Processo referente:** Auditoria n. 932328; Embargos de Declaração n. 1092570 (apenso)  
**Procuradores:** Leonardo Spencer Oliveira Freitas, OAB/MG 97.653; Luís André de Araújo Vasconcelos, OAB/MG 118.484; Conrado Moraes Prado, OAB/MG 79.359; Daniel Marçoni Santos Silva, OAB/MG 170.111; Jordânia Ferreira dos Santos, OAB/MG 169.906; Jéssica Cristine Andrade Gomes, OAB/MG 174.178; Karolina Lima Campos Coelho, OAB/MG 176.353; Aline Máira Lacerda Santos, OAB/MG 143.262 e Thiago de Souza Cid, OAB/MG 52.098E  
**MPTC:** Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

**TRIBUNAL PLENO – 23/11/2022**

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEIÇÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FORÇA VINCULANTE DOS PRECEDENTES. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECONHECIMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Não há que se falar em afronta aos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório quando o responsável é devidamente citado e as alegações defensivas são oportunamente analisadas pelo Tribunal.
2. Constatado o transcurso de prazo superior a cinco anos do despacho que determinou a realização da auditoria, sem que este Tribunal proferisse decisão de mérito, deve ser reconhecida a prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, I, e 110-F, I, todos da Lei Orgânica deste Tribunal, aplicados por analogia ao caso, consoante jurisprudência desta Casa, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal.

**ACÓRDÃO**

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

- I) rejeitar a preliminar de cerceamento de defesa, uma vez que não houve ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório;
- II) reconhecer, em prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, I, e 110-F, I, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, aplicados por analogia ao caso, consoante jurisprudência deste

Tribunal, com a conseqüente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal;

- III) determinar a intimação do recorrente, por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- IV) determinar, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Durval Ângelo. Ressalvado o entendimento do Conselheiro José Alves Viana e do Conselheiro Gilberto Diniz quanto a prescrição da pretensão ressarcitória.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de novembro de 2022.

MAURI TORRES  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 23/11/2022**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de recurso ordinário interposto pelo Sr. Vladimir de Faria Azevedo, prefeito do município de Divinópolis no período de 2009 a 2014, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara em 27/08/2019, nos autos da Auditoria n. 932328, que reconheceu a prescrição da pretensão punitiva e determinou a restituição aos cofres públicos municipais do montante de R\$ 5.901.015,07 (cinco milhões, novecentos e um mil, quinze reais e sete centavos), devidamente atualizado, em decorrência da alienação de imóveis do Município por valores subavaliados, sem atender aos requisitos da Norma Técnica NBR 14653.

O recorrente pugnou, em síntese, pelo conhecimento do recurso e seu provimento para afastar a condenação de restituição aos cofres públicos municipais.

Em juízo de admissibilidade, o relator à época indeferiu liminarmente o presente recurso, por entender que ele era intempestivo, nos termos do art. 329, IV, c/c o art. 335 do Regimento Interno, mantendo a decisão proferida nos autos da Auditoria n. 932328, págs. 25/26 da peça 4.

Após, foram opostos os Embargos de Declaração n. 1092570, que foram providos pelo Tribunal Pleno em 4/8/2021, tendo sido reformada a decisão anteriormente prolatada, em razão do reconhecimento da tempestividade do recurso.

Retomada a regular marcha processual, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, que, em relatório técnico de peça 8, opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, com a extinção do feito, nos termos dos arts. 110-J da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, ressalvando o cumprimento das determinações feitas na parte final do acórdão recorrido.

Em 26/11/2021, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, peça 11.

O *Parquet* Especial, em parecer de peça 12, também opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória deste Tribunal, nos termos dos arts. 110-E, 110-F e 110-C da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**1. Preliminar – Cerceamento de defesa**

O recorrente iniciou suas razões ponderando que o relatório de auditoria “foi produzido de forma unilateral pelo Núcleo de Auditoria do Tribunal, especificamente, pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços e Engenharia e Perícia-CFOSEP”.

Assim, afirmou que o relatório “se ateve apenas as informações colhidas em momento pretérito, sem a efetiva participação do recorrente, que acabou condenado ao ressarcimento ao erário com provas colhidas nessa fase”.

Posto isso, asseverou que a Unidade Técnica não realizou diligências para obtenção de esclarecimentos, o que, ao seu ver, caracterizou afronta à garantia do devido processo legal e à observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Ademais, aduziu que a Prefeitura aplicou a legislação de regência para alienação de bens e informou que a comissão de avaliação realizou reunião com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais para detalhamento das avaliações realizadas.

Por fim, transcreveu julgado do TJMG que acredita corroborar seu raciocínio e ressaltou novamente que o acórdão se baseou em prova constituída de forma unilateral.

Compulsando os autos originários, verifiquei, nas págs. 12/13 da peça 28, que o ora recorrente foi informado, por meio do Comunicado de Auditoria n. 1/2014, da realização de auditoria de conformidade objetivando verificar as alienações realizadas no município e acerca da necessidade de fornecer documentos para subsidiar o planejamento e a execução dos trabalhos, tendo, por fim, assinado o termo de encerramento da referida auditoria, consoante pág. 19 da peça 28.

Não obstante, constatei ainda, nos autos originários, que o ora recorrente foi regularmente citado, conforme Avisos de Recebimento juntados às págs. 126 e 129, tendo apresentado sua defesa às págs. 142/191 da peça n. 28 da Auditoria n. 932328. Ademais, observei que as argumentações prestadas foram devidamente analisadas pela Cfosep às págs. 305/314 e pela 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios às págs. 321/350 da peça 29 da referida auditoria, não tendo sido consideradas hábeis para afastar as irregularidades verificadas.

Assim, não há que se falar em ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, eis que as garantias constitucionais do processo foram exercidas plenamente pelo recorrente na forma da lei e do Regimento Interno desta Corte, motivo pelo qual rejeito a preliminar arguida pelo recorrente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

## 2. Prejudicial de mérito

Inicialmente, antes do exame da ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte de Contas no presente processo, destaco que, no acórdão<sup>1</sup> proferido na ADI n. 5384, datado de 30/5/2022, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e declarou a constitucionalidade do art. 76, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, acrescido pela Emenda Constitucional n. 78/2007; e dos arts. 19, § 1º, 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-H, 110-I, 110-J e 118-A, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, dispositivos que tratam da aplicação dos institutos da prescrição e decadência no âmbito deste Tribunal.

### 2.1. Prescrição da pretensão ressarcitória

O recorrente pugnou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória em razão da interpretação dada pelo STF ao art. 37, § 5º, da CR/1988, nos temas de repercussão geral 666 e 897. Ademais, salientou que para sua condenação ao “dever de ressarcimento era imprescindível a apuração do elemento subjetivo da conduta, o que denota a ausência do mesmo e clara prescrição da pretensão punitiva”.

A 2ª CFM, em relatório técnico à peça n. 8, manifestou-se favoravelmente à reforma da decisão em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, uma vez que transcorreram mais de 05 (cinco) anos entre a data da primeira causa interruptiva da prescrição e a data do primeiro pronunciamento de mérito recorrível.

Em sua manifestação à peça n. 12, o Ministério Público de Contas opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte.

Sobre os eventuais prejuízos aos cofres públicos, destaco que, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 636886, com repercussão geral reconhecida (Tema n. 899)<sup>2</sup>, o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu expressamente que *a pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)*, nos termos da ementa abaixo reproduzida:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL

<sup>1</sup> Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na presente ação direta, para declarar a constitucionalidade do art. 76, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, acrescido pela Emenda Constitucional estadual 78/2007; e dos artigos 19, § 1º, 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-H, 110-I, 110-J e 118-A, todos da Lei Complementar estadual 102/2008, nos termos do voto do Relator, vencidos em parte os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Dias Toffoli, Rosa Weber e Nunes Marques, que julgavam parcialmente procedente o pedido. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio, que votara em assentada anterior. Plenário, Sessão Virtual de 20.5.2022 a 27.5.2022.

<sup>2</sup> Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>>. Acesso em: 27/9/2022.

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 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”. (Recurso Extraordinário n. 636886. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Sessão do dia 20/4/2020.)

O Tribunal de Contas da União, em razão de incertezas apontadas quanto à deliberação do STF, optou, a exemplo do disposto no Acórdão n. 120/2021 – Plenário, por aplicar a jurisprudência então prevalente naquela Corte – que se fundamenta na imprescritibilidade do ressarcimento do prejuízo ao erário, inclusive sumulada<sup>3</sup> –, pois o referido acórdão do Supremo Tribunal Federal ainda não havia transitado em julgado e não tratou da prescrição do processo de controle externo perante o Tribunal de Contas da União, mas da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal.

Em razão de diversas decisões proferidas pelo Tribunal Pleno desta Casa, a exemplo das deliberações nos Processos n. 1015515<sup>4</sup>, 1015376<sup>5</sup> e 1047689<sup>6</sup>, entendi que seria mais prudente e adequado adotar, num primeiro momento, posicionamento semelhante ao do TCU, e aguardar o trânsito em julgado da matéria no Supremo Tribunal Federal.

Importante transcrever, aqui, trecho do Acórdão n. 120/2021, proferido pelo Plenário do TCU, que afastou a incidência do precedente firmado pelo STF e aplicou a jurisprudência então prevalente que se fundamenta na imprescritibilidade do ressarcimento do prejuízo ao erário:

CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PNAE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

[...]

11. A respeito, observo que a jurisprudência da Corte de Contas, fundamentada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v.g. Mandado de Segurança 26.210-9/DF) e consolidada na Súmula 282 do TCU, aduz

<sup>3</sup> SÚMULA TCU 282: As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

<sup>4</sup> Recurso Ordinário n. 1015515, julgado pelo Tribunal Pleno na sessão ordinária de 29/7/2020, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, e prolator do voto vencedor conselheiro Cláudio Couto Terrão.

<sup>5</sup> Recurso Ordinário n. 1015376, julgado pelo Tribunal Pleno na sessão ordinária de 5/8/2020, de relatoria do conselheiro Durval Ângelo.

<sup>6</sup> Recurso Ordinário n. 1047689, julgado pelo Tribunal Pleno na sessão ordinária de 12/8/2020, de relatoria do conselheiro Durval Ângelo.

que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

12. Não desconheço que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 636886/AL, fixou o seguinte enunciado para o Tema 899: "*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*".

13. Não obstante essa respeitável decisão, ainda pairam diversas dúvidas sobre a matéria, pois, ainda que se interprete que a decisão do STF seja também aplicável à tramitação do processo de controle externo no âmbito do TCU, exsurtem outras diversas questões fundamentais para que esta Corte de Contas estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito e da pretensão punitiva, em particular qual seria o dies a quo (data de ocorrência do fato irregular ou data do seu conhecimento pelo TCU), o prazo prescricional e as hipóteses de interrupção da prescrição.

14. Ademais, a matéria decidida no RE 636886 ainda não transitou em julgado, até porque ainda não houve sequer publicação do inteiro teor do decisum. Isso implica a possibilidade de serem manejados embargos de declaração, inclusive para a modulação dos efeitos da decisão.

15. A propósito do assunto, é preciso lembrar que, como antes mencionado, o posicionamento até então vigente no STF era no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, na linha do MS 26.210- 9/DF.

16. Dessa forma, a concessão de efeitos prospectivos ao RE 636886 é ainda matéria passível de discussão, nos termos do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil:

"§ 3º 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."

17. Desta feita, em nome da segurança jurídica e da estabilidade das decisões, creio que, até que a questão fique mais clara, o melhor a ser feito é manter o entendimento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário. (Acórdão n. 120/2021. Relator: ministro Benjamin Zymler. Plenário. Data da sessão: 27/1/2021.)

Destaco, neste ponto, que os embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União em face da decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 636886 apontou obscuridade no referido julgado quanto ao rito que deve seguir a execução do título formado pelo TCU – pois, segundo entendeu, não teria restado claro se o procedimento a ser observado deve ser extraído do CPC c/c a Lei Federal n. 6.822/1980 ou da Lei de Execução Fiscal, Lei Federal n. 6.830/1980. O recurso questionou também se a tese fixada se aplicaria ao momento anterior à formação do título, o que, para o recorrente, extrapolaria os limites objetivos do Recurso Extraordinário n. 636886 e aumentaria a demanda perante o Judiciário, diante da necessidade de comunicação dos atos dolosos de improbidade administrativa ao Ministério Público competente.

Ainda antes do julgamento dos referidos embargos de declaração, na sessão do Tribunal Pleno do dia 28/4/2021, esta Corte decidiu, por maioria, nos autos do Recurso Ordinário n. 1066476, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, que o entendimento firmado pelo STF deveria ser aplicado imediatamente após a publicação do acórdão paradigma, tendo reconhecido, então, a prescrição da pretensão ressarcitória deste Tribunal "[...] com fundamento no art. 118-A, II, c/c o art. 110-C, V, ambos da Lei Orgânica, determinando a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da referida Lei" para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos do Processo Administrativo n. 702515, *in verbis*:

RECURSO ORDINÁRIO. PRELIMINAR PROCESSUAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEITADA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899 DO STF. RECONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO. 1. O responsável que teve participação nos atos apontados como irregulares no processo deve ser mantido no polo passivo da demanda para que, em observância ao contraditório e à ampla defesa, sejam apreciadas suas alegações defensivas, de maneira a aferir, na eventual análise meritória, sua responsabilidade ou a ausência desta no caso concreto. 2. Nos termos da tese fixada para o Tema nº 899 pelo Supremo Tribunal Federal, é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo Tribunal de Contas, aplicando-se, enquanto não houver previsão específica em lei, os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da pretensão punitiva. 3. Transcorrido o prazo de 8 (oito) anos entre a primeira causa interruptiva e a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-C, V, ambos da Lei Orgânica.

A mencionada deliberação, portanto, fixou tese de 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 somente tem lugar quando reconhecida a existência de ato doloso de improbidade administrativa por meio de ação civil própria”. Ressalto, ainda, as decisões nos Recursos Ordinários n. 1077095, 1084258, 1084623 e 1082569, todos julgados na sessão Plenária do dia 28/4/2021, que aplicaram a referida tese.

Feitos os devidos registros sobre a matéria e seus desdobramentos, cumpre esclarecer que os embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União em face da decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 636886 foram julgados em 23/8/2021. O Supremo Tribunal Federal decidiu rejeitar o recurso, inclusive no que se refere à modulação dos efeitos da decisão, em consonância com o voto do relator ministro Alexandre de Moraes cujo excerto transcreve-se a seguir:

[...] os Embargos de Declaração revelam o mero inconformismo com o resultado do julgamento na tentativa de revolver a matéria de fundo, a fim de reformar o acórdão recorrido, trazendo, com esse intuito, matérias alheias ao cerne da controvérsia. Para essa pretensão, todavia, não se presta a via dos declaratórios. [...]

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

[...]

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

Como também já asseverei, no meu voto, as repercussões econômico-financeiras ao Estado não legitimam o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

O Direito oferece um caminho para eventual cobrança de quantias devidas ao Erário quando, exurgindo elementos consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e dilapidação do patrimônio público, abre-se a possibilidade de ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, na qual **(a) os acusados terão plenas oportunidades de defesa; e (b) a condenação ao ressarcimento, comprovado o agir doloso, será imprescritível, na forma da jurisprudência desta CORTE.**

Diante do exposto, REJEITO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. (Grifos do original)

Depreende-se, pois, que não houve alteração da decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário n. 636886, especialmente em relação à modulação de efeitos da deliberação e sua aplicação a casos pretéritos. Assim, pode-se concluir que a rejeição dos embargos de declaração reforça o acolhimento da tese da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito desta Corte de Contas, tal como já reconhecida em diversas decisões proferidas pelo Tribunal Pleno, devendo prevalecer, neste caso, o disposto no art. 927, V, do Código de Processo Civil<sup>7</sup>.

Nessa linha, vale observar que, no julgamento do Recurso Ordinário n. 1084696, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, em sessão do dia 25/8/2021, portanto, após o julgamento dos referidos embargos de declaração, o Pleno deste Tribunal manteve o entendimento pela prescrição da pretensão ressarcitória.

Nesse contexto, importa destacar que, em consonância com as alterações promovidas nos últimos anos no sistema processual brasileiro, em razão de o precedente ter ganhado função eminentemente interpretativa, que cumpre o relevante papel de padronizar o sentido das normas legais, garantindo, assim, coerência e estabilidade ao sistema jurídico, a expectativa que se busca alcançar é a de que a casos idênticos seja aplicada a mesma interpretação dada à norma, notadamente dentro de um mesmo Tribunal, tal como afirmam Angélica Arruda Alvim, Araken de Assis e Eduardo Arruda Alvim<sup>8</sup>:

[...] a orientação divergente decorrente de turmas e câmaras, dentro de um mesmo tribunal – no mesmo momento histórico e a respeito da aplicação de uma mesma lei – representa grave inconveniente, gerador da incerteza do direito, que é o inverso do que se objetiva com o comando contido numa lei, nascida para ter um só entendimento.

Sobre a coerência e estabilidade dada ao sistema jurídico, Humberto Theodoro Júnior<sup>9</sup> preceitua que:

Diante das modernas técnicas de julgamento de causas repetitivas e da força vinculante *erga omnes* que o atual Código de Processo Civil reconhece à jurisprudência dos tribunais, pode-se entrever uma nova e maior dimensão para a função atribuída ao Judiciário. É que, no contexto atual, “o Poder Judiciário procura não apenas resolver de modo atomizado e repressivamente os conflitos já instaurados, mas se preocupa em fornecer, de modo mais estruturado e geral, respostas às controvérsias latentes e potenciais, de modo a propiciar a efetiva *segurança jurídica*”.

É nesse rumo que o CPC/2015 disciplina o universo da jurisdição moderna, quando: “(a) atribui um poder-dever ao magistrado de, diante de demandas repetitivas, provocar os legitimados para a propositura de ações coletivas, para fazê-lo, se for o caso; (b) fortalece ou cria, com características nacionais, um sistema de precedentes, com efeitos vinculativos; (c) amplia e sistematiza um sistema de solução de demandas repetitivas, em complemento aos processos coletivos, com o *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas* e o aprimoramento dos *Recursos Repetitivos*”.

Aduz Mendes que o atual CPC busca, com isso, implantar uma técnica de concentração, na qual se pretende estabelecer “meios de gestão e institutos jurídicos capazes de oferecer à sociedade uma segurança jurídica maior”. De fato, por meio de tratamento diferenciado para o julgamento das questões especiais e das questões comuns, as técnicas de gestão poderão, sem dúvida, conduzir a julgamentos melhores e mais céleres”.

[...]

<sup>7</sup> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...] V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

<sup>8</sup> ALVIM, Angélica Arruda; ASSIS, Araken de; ALVIM, Eduardo Arruda. Comentários ao Código de Processo Civil. ed. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2018. p. 720.

<sup>9</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil - vol. 1. Grupo GEN, 2020. p. 97/98.

É dessa forma que a contribuição normativa da jurisprudência – harmonizando os enunciados abstratos da lei com as contingências dos quadros fáticos sobre os quais tem de incidir –, será realmente útil para o aprimoramento da aplicação do direito positivo, em clima de garantia do respeito aos princípios da *legalidade*, da *segurança jurídica*, da *proteção*, da *confiança* e da *isonomia*. [...]

Ainda, além da função interpretativa, deve-se ressaltar que os precedentes se revestem de força vinculante à medida que subordinam o julgador, especialmente se proferidos pelo órgão máximo desta Corte, tal como ensina Fredie Didier Júnior<sup>10</sup>:

O art. 927, V, CPC, prescreve, enfim, que juízes e tribunais devem seguir "a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados".

Há, aí, a previsão de duas ordens de vinculação.

Uma vinculação interna dos membros e órgãos fracionários de um tribunal aos precedentes oriundos do plenário ou órgão especial daquela mesma Corte.

Uma vinculação externa dos demais órgãos de instância inferior (juízos e tribunais) aos precedentes do plenário ou órgão especial do tribunal a que estiverem submetidos. Afinal, o precedente não deve vincular só o tribunal que o produziu, como também os órgãos a ele subordinados.

Diante disso, precedentes do:

- a) plenário do STF, sobre matéria constitucional, vinculam todos os tribunais e juízes brasileiros;
- b) plenário e órgão especial do STJ, em matéria de direito federal infraconstitucional, vinculam o próprio STJ, bem como TRFs, TJs e juízes (federal e estaduais) a ele vinculados;

Neste sentido, o enunciado n. 314 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: "As decisões judiciais devem respeitar os precedentes do Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, e do Superior Tribunal de Justiça, em matéria infraconstitucional federal".

- c) plenário e órgão especial do TRF vinculam o próprio TRF, bem como juízes federais a ele vinculados;
- d) plenário e órgão especial do TJ vinculam o próprio TJ, bem como juízes estaduais a ele vinculados.

Nesse passo, a decisão proferida pelo Pleno deste Tribunal possui características que a singularizam como *stare decisis*, e deve, portanto, ser observada por seus órgãos fracionários, nos termos do art. 926<sup>11</sup>, Código de Processo Civil, pois há o dever de uniformização de sua jurisprudência, no sentido de mantê-la estável, íntegra e coerente, ao que a doutrina denomina de *stare decisis* horizontal<sup>12</sup>.

Relevante ressaltar que a ideia de que o Tribunal deve, internamente, respeitar seus próprios precedentes tem como finalidade garantir estabilidade às decisões proferidas, confiabilidade ao órgão julgador e segurança jurídica aos jurisdicionados. Esta é a lição de Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>13</sup>, que ensina que a padronização da jurisprudência constitui a maior aposta

<sup>10</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil, vol. 2. 11ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 479/480.

<sup>11</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

<sup>12</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil – volume único. 8. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

<sup>13</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil – volume único. 8. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

do CPC, já que tem a função de garantir um ambiente decisório isonômico e previsível, *in verbis*:

Nos termos do art. 926 do CPC, os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. Trata-se de importante dispositivo legal que corrobora a maior aposta do Novo Código de Processo na criação de um ambiente decisório mais isonômico e previsível, exigindo que os tribunais deem o exemplo. Como se exigir o respeito no aspecto vertical (para órgãos hierarquicamente inferiores) se inexistente respeito ao aspecto horizontal (do próprio tribunal)?

Além disso, os precedentes, em última análise, concretizam os princípios da segurança jurídica, da isonomia e da razoável duração do processo.

Noutro giro, vale destacar que a abrangência da interpretação pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória relativa aos prejuízos causados ao erário, estabelecida na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição da República, foi sendo restringida ao longo do tempo no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Nesse aspecto, evidencia-se uma tendência da jurisprudência a admiti-la apenas em casos excepcionalíssimos, sendo a prescritibilidade a regra, tal como se deu na decisão proferida na apreciação do Tema n. 666 da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 669.069 (relator ministro Teori Zavascki, órgão julgador: Plenário, data da sessão: 3/2/2016), no qual o STF confirmou o julgado proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região que reconheceu a prescrição da ação de ressarcimento de danos materiais decorrentes de acidente de trânsito.

Registre-se, neste ponto, em consonância com o voto condutor do acórdão mencionado, que a imprescritibilidade se consubstancia em exceção e, por isso, a norma que a contempla deve ser interpretada restritivamente. Nessa linha, no bojo dos embargos de declaração do citado recurso extraordinário, o STF manifestou-se expressamente pela prescritibilidade do dano ao erário decorrente de ilícito civil e relegou às instâncias infraconstitucionais, nesta decisão, a solução das diretrizes atinentes ao prazo e à sua contagem, que deveriam ser fixados à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. [...] O que cabia ao STF definir era a prescritibilidade ou não das pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos civis. Firmado o entendimento de que tal pretensão é prescritível, as controvérsias atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive a seu termo inicial, são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente. Nesse sentido, relativamente a discussões análogas, vejam-se: ARE 761.345-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 14/11/2014; ARE 761.293-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 14/8/2014; ARE 686.724-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 21/2/2014; ARE 749.479-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 12/8/2013; ARE 725.496-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 22/4/2013. (Emb. Decl. no Recurso Extraordinário n. 669.069. Relator: ministro Teori Zavascki. Órgão julgador: Plenário. Data da sessão: 26/6/2016.)**

Mais adiante, apreciando o Tema n. 897 da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 852.475, novamente a Suprema Corte confirmou a tese da prescritibilidade do dano ao erário decorrente de ato de improbidade administrativa culposo, dando ênfase, portanto, à estabilização das relações sociais. Veja-se, no entanto, que foi ressalvado o caso dos atos dolosos de improbidade administrativa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expreso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (Recurso Extraordinário n. 852.475. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Data da sessão: 8/8/2018).

Destaco que, neste julgamento, o relator ministro Alexandre de Moraes ressaltou que “[...] em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais”. Ademais, apontou que “[...] as exceções à prescritibilidade estão única e exclusivamente previstas na Constituição Federal, no campo punitivo penal, nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º”. Mais adiante, deixou claro que o afastamento excepcional da aplicação da regra da prescritibilidade conduz à necessidade de interpretação restritiva do texto constitucional e:

Em virtude disso da errônea ideia de imprescritibilidade, que sempre será uma excepcional anomalia em qualquer sistema jurídico, em especial para aplicação de sanções, logo surgiu um novo conflito interpretativo e grave divergência processual doutrinária e jurisprudencial, até o momento não solucionados, sobre a adequação da ação a ser proposta para obter o ressarcimento ao patrimônio público discutindo o cabimento de ação ordinária autônoma ou a utilização da própria ação civil condenatória com base na própria Lei 8.429/1992, quando a obrigação de ressarcimento ao erário for derivada da prática de ato de improbidade administrativa, mesmo que as demais sanções estiverem prescritas, pois se verificou que a imprescritibilidade dessa única sanção poderia acarretar graves prejuízos ao devido processo legal e seus princípios corolários, ampla defesa e contraditório, pela permanência infinita do poder persecutório do Estado.

Assim, concluiu que “[...] são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, que conformou a parte final do art. 37, § 5º, da Constituição da República com o sistema jurídico brasileiro, que consagra a prescrição como regra. Nesse sentido, o STF firmou a tese de repercussão geral, ementada abaixo, segundo a qual a imprescritibilidade está circunscrita somente às ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos tipificados como ato doloso de improbidade administrativa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.  
[...]

5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela

imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (Recurso Extraordinário n. 852.475. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Data da sessão: 8/8/2018.)

Do mesmo modo, a jurisprudência do STF já sinalizava para a exclusão da regra da imprescritibilidade do débito imputado pelo TCU, o que pode ser observado nos juízos de cognição sumária realizados em sede de medida cautelar apreciada nos Mandados de Segurança n. 35.294, 35.971, 32.201 e 36.054. Significa afirmar que o julgamento do Tema n. 899, ora analisado, não retrata entendimento isolado sobre a matéria, ao contrário, representa uma nova interpretação a respeito do instituto da prescrição que vinha sendo delineada ao longo do tempo.

Ressalte-se que, no julgamento do MS 38058/DF, em 5/4/2022, publicado em 8/4/2022, o ministro Luís Roberto Barroso, arrimando-se no julgamento do Recurso Extraordinário n. 636886, reforçou a tese da prescritibilidade da pretensão ressarcitória, após verificar a ocorrência da prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo teria ficado paralisado por mais de 5 anos no TCU, sem receber movimentações relevantes, *in verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). 1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do TCU que concluiu pela existência de irregularidades na contratação de advogado. 2. No julgamento do RE 636.886 (tema nº 899 da repercussão geral), em 20.04.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada modulação os efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. 3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, não da imposição de sanções, mas de pretensão de ressarcimento ao erário, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. 4. No caso concreto, o processo administrativo ficou paralisado, sem receber movimentação alguma, por mais de 5 (cinco) anos, o que evidencia inércia da Corte de Contas. 5. Segurança concedida.

Cumprе mencionar, ainda, o julgamento do MS 38361 MC/DF, em 22/3/2022, publicado em 25/3/2022, também de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que determinou a suspensão cautelar de Tomada de Contas Especial em trâmite perante o TCU:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA CAUTELAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). 1. Mandado de segurança impetrado por agentes públicos citados para apresentar defesa em procedimento no qual se apura débito correspondente aos danos impostos à União como decorrência do superfaturamento de aditivos contratuais realizados e pagos há mais de 15 (quinze) anos. 2. No julgamento do RE 636.886 (Tema nº 899), em 20.04.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada a modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que, ao menos em princípio, não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes. 3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de

imposição de sanções, entendo, à primeira vista, que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. No caso concreto, a citação da parte impetrante se deu mais de 15 (quinze) anos depois do termo inicial da prescrição. A extensão do lapso temporal e a admissão, pelo TCU, de que a demora excessiva se deveu à inércia de sua unidade técnica evidenciam a plausibilidade da alegação autoral. 4. Perigo da demora determinado pelo ônus de se defender em processo administrativo sobre fatos ocorridos há quase duas décadas, com as limitações à ampla defesa daí decorrentes, bem como pelo risco de ter seus bens atingidos por determinação cautelar exarada pela Corte de Contas. 5. Pedido liminar deferido, para suspender o prosseguimento da TCE nº 002.039/2010-9, relativamente aos impetrantes.

Registre-se, ainda, na linha do julgamento do Recurso Extraordinário n. 636.886, com repercussão geral reconhecida (Tema n. 899), que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG vem reconhecendo, em seus julgados<sup>14</sup>, a prescrição da pretensão ressarcitória relativa a processos deste Tribunal de Contas. Confira-se, a título de exemplo, o acórdão proferido na Apelação Cível n. 1.0000.18.126718-8/002 julgada pela 6ª Câmara Cível, na sessão do dia 2/3/2021, de relatoria do desembargador Corrêa Júnior, no qual foi negado provimento ao referido recurso para julgar procedente o pedido inicial e anular a condenação imposta ao autor no âmbito do Processo Administrativo n. 33.303, instaurado por esta Corte de Contas, nos seguintes termos:

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 PERQUIRIRIÇÃO – 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.

- 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

<sup>14</sup>Apelação Cível/ Remessa Necessária n. 1.0000.21.240302-6/001. Relator: Afrânio Vilela. 2ª Câmara Cível, sessão do dia 29/3/2022. TJMG negou provimento ao recurso interposto pelo Estado de Minas Gerais para confirmar a sentença que reconheceu a prescrição da pretensão ressarcitória de dano fundado em decisão deste Tribunal de Contas.

Apelação Cível n. 1.0405.14.001759-2/001. Relator: desembargador Moacyr Lobato. 5ª Câmara Cível. Data do julgamento: 17/2/2022. TJMG deu provimento ao recurso para reformar a sentença que condenou o recorrente ao ressarcimento de dano ao erário reconhecido por este Tribunal de Contas.

Apelação Cível n. 1.0184.02.000708-6/005. Relator: desembargador Corrêa Júnior. 6ª Câmara Cível. Data do julgamento: 27/7/2021. O TJMG confirmou a sentença que reconheceu a prescrição da pretensão ressarcitória de prejuízo constatados em processo administrativo instaurado por este Tribunal de Contas.

da prescrição intercorrente em relação à investigação perpetrada, o que deságua na anulação da condenação administrativa fustigada.

- Recurso provido.

V.V.: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DECLARATÓRIA - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – CERTIDÃO DE DÉBITO - DECRETO N. 20.910/32 - PRESCRIÇÃO - TERMO INICIAL. Somente depois de constituído definitivamente o crédito, com o término regular do processo administrativo, é que se inicia o prazo prescricional de cinco anos para a Administração Pública exigir a cobrança do crédito apurado pelo Tribunal de Contas.

Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória nos processos dos Tribunais de Contas, vale mencionar estudo do direito comparado realizado por Conrado Tristão<sup>15</sup>, no qual aponta que a Lei Orgânica do *Tribunal de Cuentas Español* (*ley 2/1982*) estabelece a “responsabilidade contábil”, prevendo que “aquele que por ação ou omissão contrária à lei originar a diminuição de patrimônios ou dinheiros públicos fica obrigado a indenizar os danos e prejuízos causados” (art. 38, 1) e segundo a *ley 7/1988* “as responsabilidades contábeis prescrevem pelo transcurso de cinco anos contados da data em que foram cometidos os fatos que as originaram” (*disposiciones adicionales, 3, 1*).

Ademais, na Itália, a lei de reforma da *Corte dei Conti* (*legge 20/1994*) disciplina a propositura junto ao tribunal da “ação de responsabilidade” por danos ao erário. Mas o diploma também prevê condicionamentos, estabelecendo que “o direito ao ressarcimento do dano prescreve, em qualquer caso, em cinco anos, a partir da data em que o evento danoso ocorreu ou, no caso de ocultação dolosa do dano, a partir da data de sua descoberta” (art. 1, 2).

Por fim, a legislação financeira francesa (no caso, *loi 63-156/1963*), que disciplina a atuação da *Cour des Comptes*, prevê a ocorrência de “responsabilidade pessoal e pecuniária” no momento “em que déficit ou desvio de dinheiro ou valores é constatado, receita não é recolhida, despesa é paga irregularmente” etc. (art. 60, I).

Diante desse quadro, considerando as decisões sobre a matéria já proferidas pelo Pleno deste Tribunal<sup>16</sup>, constituído pela totalidade dos conselheiros, nos termos do art. 34 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, não deve mais prosperar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de dano ao erário, com fundamento na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição da República.

Ademais, a contrariedade à tese de repercussão geral firmada pelo STF poderia resultar em contraproducente dispêndio de tempo e esforço na produção de decisões que poderiam ser anuladas pelo Poder Judiciário, tal como já ocorreu, conforme decisões do STF e do TJMG colacionadas anteriormente. Tal atuação da Corte de Contas promoveria insegurança jurídica e poderia levar os jurisdicionados a recorrerem ao Judiciário visando a anulação de eventual imputação de débito.

Nesse sentido, vale destacar que, em regra, a tese da prescrição da pretensão ressarcitória em relação ao dano ao erário se conforma com o princípio da segurança jurídica, do devido processo legal e da razoável duração do processo. O reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, em última análise, harmoniza a indispensável proteção ao patrimônio público com

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tribunais-de-contas-e-a-prescricao-do-ressarcimento-ao-erario-13052020>>. Acesso em 27/9/2022.

<sup>16</sup> Recursos Ordinários n. 1007769, 1007770, 1007771, 1007772, 1007774, 1007775 e 1007776. Relator: conselheiro Wanderley Ávila. Pleno. Data da sessão: 11/5/2022.

Recurso Ordinário n. 1095463. Relator: conselheiro Durval Ângelo. Pleno. Data da sessão: 25/5/2022.

Recurso Ordinário n. 1084710. Relator: conselheiro José Alves Viana. Pleno. Data da sessão: 30/3/2022.

Representação n. 859037. Relator: conselheiro Cláudio Terrão. Pleno. Data da Sessão: 6/4/2022.

Recurso Ordinário n. 1082567. Relator: conselheiro Gilberto Diniz. Pleno. Data da Sessão: 23/2/2022.

direitos fundamentais, além de garantir efetividade e utilidade às decisões proferidas em processos de contas.

Além da conformação com os princípios constitucionais, a estipulação de prazo para atuação dos Tribunais de Contas evita a judicialização de suas decisões. Daí se conclui que, por medida de racionalização, os órgãos de controle devem adotar as providências necessárias para adequar o exercício da pretensão ressarcitória à concepção de finitude, por meio da submissão dos processos de controle externo a regras prescricionais.

A propósito, ressalto excertos do voto do ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI n. 5384, ao abordar a suposta inconstitucionalidade material dos dispositivos que tratam da aplicação da prescrição e da decadência no âmbito deste Tribunal, em razão da alegada violação, pelo legislador estadual, da cláusula constitucional de imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário, à vista do art. 37, § 5º, da Constituição da República, bem como do princípio da simetria:

Mostra-se relevante referir que, desde o ajuizamento da presente ação direta, o entendimento deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL relativamente à imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário foi objeto de significativa modificação.

[...]

Tal entendimento, ao conferir nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, atua no sentido de compatibilizá-lo com o sistema constitucional. Nesse julgado, a CORTE intentou assegurar os direitos fundamentais do administrado, em detrimento de uma opressora e ilusória perpetuidade do direito de a Administração Pública cobrar seus créditos. O dispositivo constitucional em questão, portanto, não pode ser considerado paradigma apto a ensejar a inconstitucionalidade das normas impugnadas na presente ação direta, tal como sustentado pelo requerente. Isso porque o atual entendimento jurisprudencial desta CORTE implica a necessidade de se atribuir interpretação sistemática ao dispositivo em comento, num processo tendente a compatibilizá-lo com os valores fundamentais insculpidos no texto constitucional.

A regra, nos mais diversos sistemas jurídicos nacionais, é a natural incidência dos institutos da prescrição e da decadência, tendo em conta sua direta relação com a “paz social e a segurança jurídica” (PONTES DE MIRANDA, Tratado de Direito Privado. Tomo VI. 1ª ed. p. 136). Com efeito, sua “principal finalidade está em imprimir certeza às relações jurídicas, o que se consegue pelo longo decurso do tempo ” (ARNALDO RIZZARDO. Prescrição e decadência .2ª ed. p. 13). CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, a par de reconhecer os efeitos do tempo sobre a vida biológica, privada e social dos seres humanos, delineia tais efeitos também nas relações jurídicas, a atuar sob um dúplice ângulo de visão, quais sejam, a prescrição aquisitiva, causa de aquisição de direitos, e a prescrição extintiva, causa extintiva da pretensão jurídica. Aduz que a caducidade atua de modo a gerar a perda de determinado direito em razão de seu não exercício dentro do prazo estipulado (Instituições de Direito Civil . v. 1. 26ª ed. p. 569).

[...]

Ademais, observa-se que eventuais regras, necessariamente albergadas no texto constitucional, a instituir a imprescritibilidade de determinadas pretensões, devem ser interpretadas tendo em conta seu caráter excepcional. Caberá ao intérprete, nesse desiderato, extrair significado condizente com a totalidade do sistema constitucional, mormente os princípios basilares delineadores do Estado Democrático de Direito, entre outros, o postulado fundamental da segurança jurídica.

[...]

O perfil institucional dos Tribunais de Contas encontra-se delineado na Constituição Federal, cabendo a esses operacionalizar o controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo em face da administração pública em geral (CF, artigos 70 e 71).

Cumpre-lhe, entre outras atribuições, apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, como a multa proporcional ao dano causado ao Erário.

[...]

Na realidade, ao instituir tal disciplina em âmbito local, as legislações estaduais estarão indo ao encontro do texto constitucional, o qual, como mencionado acima, impõe o estabelecimento de prazos prescricionais e decadenciais, em razão i) do próprio arcabouço valorativo dele decorrente — a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana, os princípios democrático e republicano etc. —, e ii) da própria excepcionalidade das regras que preveem a imprescritibilidade.

[...]

Verifica-se, portanto, que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL vem construindo entendimento segundo o qual a prescrição é a regra no sistema constitucional brasileiro, decorrente da própria sistemática da Constituição Federal. Nessa medida, as regras de imprescritibilidade estabelecidas constitucionalmente devem ser interpretadas de modo restritivo, em razão da incidência de valores constitucionais de elevada estatura jurídico-política, mormente a segurança jurídica.

Assim, ao instituir a prescrição e a decadência no âmbito da atuação da Corte de Contas mineira, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais foi ao encontro dessa linha interpretativa, não havendo que se falar em violação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, ou ao princípio da simetria.

Outrossim, admitida a prescrição da pretensão de ressarcimento do dano ao erário apurado nos processos de contas, resta definir o prazo para o exercício de tal pretensão. Cabe mencionar que inexistente, no cenário legislativo atual, norma que discipline a matéria. Por essa razão, para colmatar a lacuna este Tribunal deve eleger o regime que defina o lapso temporal para o exercício de sua pretensão ressarcitória, mediante a utilização de métodos de integração normativa, em especial a analogia, conforme disposto no art. 4º da Lindb.

Com relação a tal aspecto, a decisão proferida pelo STF, Recurso Extraordinário n. 636886, com repercussão geral reconhecida (Tema n. 899), utilizou o prazo fixado no art. 174 do Código Tributário Nacional e no art. 40 da Lei de Execução Fiscal, para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória relacionada ao dano ao erário apurado pelo TCU. Nesse quadro, importante ressaltar que o principal inconveniente da aplicação dos dispositivos citados pelo julgado consiste na incompatibilidade entre a sistemática dos processos de contas com a execução fiscal, que comporta etapa de constrição e expropriação do patrimônio do devedor, que não encontra equivalência nos processos de contas.

Além disso, há significativa diferença entre tais ritos procedimentais, o que torna discutível a aplicação por analogia do estatuto tributário e de execução fiscal. Ademais, embora tenha extraído os prazos prescricionais da Lei de Execução Fiscal, para reconhecer, no caso concreto, a extinção da pretensão ressarcitória do TCU, o STF não encerrou a discussão sobre esse ponto da decisão, tendo, inclusive, transferido as controvérsias quanto ao prazo prescricional e termo inicial à esfera infraconstitucional, senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. [...] O que cabia ao STF definir era a prescritibilidade ou não das pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos civis. Firmado o entendimento de que tal pretensão é prescritível, as controvérsias atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive a seu termo inicial, são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente. Nesse sentido, relativamente a discussões análogas, vejam-se: ARE 761.345-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 14/11/2014; ARE 761.293-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 14/8/2014; ARE 686.724-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 21/2/2014; ARE 749.479-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 12/8/2013; ARE 725.496-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 22/4/2013. (Emb. Decl. no Recurso Extraordinário n. 669.069. Relator: ministro Teori Zavascki. Órgão Julgador: Plenário. Data da sessão: 26/6/2016.)

Nesse aspecto, solução consentânea foi adotada por este Tribunal no julgamento do Recurso Ordinário n. 1084696, já mencionado, que aplicou os termos e condições estabelecidos nas Leis Complementares Estaduais n. 120/2011 e 133/2014, embora admitindo que tais normas tenham sido idealizadas para regulamentar a prescrição da pretensão punitiva, *in verbis*:

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.

Nesse passo, as Leis Complementares Estaduais n. 120/2011 e 133/2014, que adotam a prescrição da pretensão punitiva, apresentam-se como as mais adequadas fontes do direito para colmatação da lacuna legislativa. Desse modo, a solução, contemplada em lei para extinção do poder sancionador – pelo lapso de tempo – admite sua analogia para regulamentar também a pretensão ressarcitória, já que as duas situações compartilham semelhanças suficientes para autorizar a utilização como método integrativo.

Além disso, a aplicação por analogia da Lei Orgânica do Tribunal não demanda grandes esforços de interpretação e adaptação, por destinar-se a disciplinar o rito dos processos de contas, com todas as suas especificidades. Outrossim, o diploma legal em análise atende ao interesse público e à pacificação das relações sociais e sua aplicação por analogia não encontra óbice de qualquer ordem.

Ante todo o exposto, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, I, e 110-F, I, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, aplicáveis por analogia nos termos dos precedentes desta Casa já citados, voto pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória e a extinção do processo com resolução de mérito, em razão do decurso de prazo superior a cinco anos do despacho que determinou a realização da auditoria em 27/2/2014, à pág. 2 da peça 28 dos autos originários, sem que este Tribunal proferisse decisão de mérito.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, rejeito a preliminar de cerceamento de defesa arguida, uma vez que não houve ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Em prejudicial de mérito, voto pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, I, e 110-F, I, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, aplicados por analogia ao caso, consoante jurisprudência

deste Tribunal, com a conseqüente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal.

Intimem-se o recorrente, por via postal e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, ressaltando minha compreensão sobre o tema, acompanho o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também, senhor Presidente, ressaltando minha compreensão sobre a matéria, eu acompanho o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA PREJUDICIAL DE MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\* \* \* \* \*