

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 26 PRESCRIÇÃO – APLICAÇÃO – TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO Nº : 541093/17
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1919/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Revisão do Prejulgado nº 26 que trata da incidência da prescrição sancionatória no âmbito deste Tribunal. Possibilidade de se estender o reconhecimento da prescrição à pretensão de ressarcimento, tendo por base a jurisprudência mais recente do STF. Aplicação das normas de direito público que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente. Nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se da revisão do Prejulgado nº 26¹ (Acórdão 1030/19-STP), de minha relatoria, que trata da possibilidade de reconhecimento da prescrição das multas e demais sanções pessoais nos processos deste Tribunal.

Na Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 10 do Tribunal Pleno, realizada no dia 13 de maio de 2020, foi aprovada a proposta que apresentei de deliberar sobre o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, diante do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 899².

¹ Art. 416-A do RI. Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejulgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem. (Incluído pela Resolução nº 24/2010) Parágrafo único. Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado ou da uniformização de jurisprudência. (Incluído pela Resolução nº 24/2010) - destaquei

² Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas. Falaram: pela recorrente, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pela recorrida, o Dr. Georghio Alessandro Tomelin. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020. - destaquei

Acolhendo a proposta formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Requerimento nº 52/20-PGC (peça 19), determinei o sobrestamento do feito até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, que deu origem ao tema de repercussão geral.

Conforme informação emitida pela Diretoria Jurídica (peças 25 e 27), o trânsito em julgado ocorreu em 5 de outubro de 2021, após o julgamento dos embargos de declaração.

Prosseguindo com a tramitação do feito, os autos foram encaminhados ao órgão ministerial, em conformidade com o art. 411 do Regimento Interno⁴.

Em manifestação exarada no Parecer nº 279/21 (peça 30), a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas defendeu que a tese jurídica da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão do Tribunal de Contas se restringiria à fase executória do título executivo.

Em relação aos Temas 666 e 897, mencionados no julgamento do RE 636.886/AL, sustentou que as teses ali fixadas não contemplaram a eventual prescritibilidade do dever de agir dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, alegou que não teria havido nenhuma afirmação no sentido de que a imprescritibilidade seria restrita à busca pela reparação do dano por meio do rito da ação judicial de improbidade administrativa. Nem poderia ser feita tal restrição, já que a tese jurídica do Tema 897 (cujo debate não versou sobre a competência constitucional atribuída às Cortes de Contas) foi reafirmada – e não revista – no julgamento do RE nº 636.886/AL.

Argumentou que, mesmo na hipótese de se ultrapassar o eventual prazo para que os Tribunais de Contas formem o título executivo, subsistiria a possibilidade de se declarar o dano (tipificando-os incidentalmente como atos dolosos de improbidade administrativa) e encaminhar as suas conclusões aos demais órgãos competentes, conforme colocado pelo voto condutor do RE 636.886/AL.

Mencionou também decisões do Tribunal de Contas da União que se manifestaram pela inaplicabilidade da tese jurídica aos seus processos e a Nota Técnica nº 04/2020 da ATRICON, que estabeleceu que a tese jurídica fixada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema nº 899 aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base na Lei Federal nº 6.830/1980 – Lei de Execução Fiscal, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas.

Em conclusão, propôs que se mantenham no âmbito deste Tribunal o entendimento pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória enquanto não houver decisão com efeito vinculante na Suprema Corte em relação à fase constitutivo do título executivo, com base na parte final do art. 37, § 5º³, da Constituição da República.

É o relatório.

3 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.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, por meio do Prejulgado 26, esta Corte fixou entendimento pela possibilidade de reconhecimento da prescrição das multas e demais sanções pessoais a serem aplicadas nos processos deste Tribunal, observadas as normas do Código de Processo Civil, aplicadas subsidiariamente ao processo do Tribunal de Contas, nos termos do art. 52 da Lei Complementar nº 113/05⁴ e as normas de direito público.

Sobre a pretensão ressarcitória, foi observado, na ocasião, que o Recurso Extraordinário nº 636.886-RG, com repercussão geral reconhecida (Tema 899)⁵, no qual se discutia a “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, estava pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, restou mantida a tese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória enquanto não houvesse decisão definitiva em contrário, tendo por base a parte final do art. 37, § 5º, da Constituição⁶ e a vasta jurisprudência existente sobre o tema.

O recurso extraordinário veio a ser julgado pela Suprema Corte na Sessão Virtual realizada entre 10.4.2020 e 17.4.2020, com a fixação da seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”⁷

Eis a ementa do acórdão:

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 FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de

4 Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

5 ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão geral reconhecida”. (RE 636886 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 02/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 14-06-2016 PUBLIC 15-06-2016).

6 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.

7 Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator, Min. Alexandre de Moraes. Foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas.

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'.

Posteriormente, em Sessão Virtual realizada entre 13.8.2021 a 20.8.2021, o Plenário, por maioria⁸, rejeitou os embargos de declaração opostos pela Advocacia Geral da União, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.

6. Embargos de Declaração rejeitados.

⁸ Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator, Min. Alexandre de Moraes. Vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin.

Embora o processo paradigma tenha tratado da execução de título executivo, é possível inferir, da leitura do voto condutor, da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, que a fundamentação utilizada para respaldar a prescribibilidade das ações de ressarcimento fundadas em título executivo do Tribunal de Contas se aplica também à fase constitutiva.

Com efeito, após se reportar aos Temas 666 (é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil)⁹ e 897 (são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa)¹⁰, o relator defendeu expressamente que a exceção à regra geral da imprescribibilidade estabelecida na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição se restringe às ações ressarcitórias decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa tipificados na Lei nº 8.429/1992, a serem apurados pelo Poder Judiciário

Transcrevo a seguir alguns trechos do voto, com destaque para a parte em que mencionou a fase de formação do título executivo:

(...) nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 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. Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescribibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; 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 imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo. Ressalte-se, ainda, que, com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório,

9 Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 666 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, vencido o Ministro Edson Fachin. Em seguida, por maioria, o Tribunal fixou a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, vencido o Ministro Edson Fachin. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 03.02.2016. - destaquei

10 Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescribibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Nesta assentada, reajustaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.8.2018. - destaquei

eventualmente, condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no TEMA 897, será imprescritível.

(...)

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 perquire nem culpa, nem dolo decorrentes de ato de improbidade administrativa, mas, simplesmente realiza o julgamento 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. Ainda que franqueada a oportunidade de manifestação da outra parte, trata-se de atividade eminentemente administrativa, sem as garantias do devido processo legal.

Destaco também o trecho do acórdão dos embargos de declaração, no qual se reafirmou a inaplicabilidade da exceção ao procedimento administrativo no âmbito do Tribunal de Contas:

(...)

Ao referir-me ao procedimento administrativo no âmbito da Corte de Contas, realizado com o fito de apurar a eventual ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, e que culmina com a imputação de débito ao responsável, procurei demonstrar as razões pelas quais é inaplicável a este processo o Tema 897, em que assentada a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso.

(...)

Assim, não obstante o processo de fundo trate da execução de título executivo, a fundamentação do julgado leva à conclusão de que, à exceção das ações ressarcitórias decorrentes de atos de improbidade administrativa, as demais serão atingidas pela prescrição, inclusive aquelas anteriores à formação do título executivo movidas perante a Corte de Contas.

Nesse sentido, transcrevo trechos do voto apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento, no qual mencionou a alteração da jurisprudência a respeito do tema e a aplicabilidade das teses jurídicas mais recentes a todas as demandas que envolvam a pretensão de ressarcimento ao erário:

(...) esta Corte tem, historicamente, assentado a imprescritibilidade de ressarcimento ao erário decorrente de condenação dos Tribunais de Contas, firmando tal posicionamento no MS 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008 (...)

Com base nesse julgado, a jurisprudência firmou-se no sentido da imprescritibilidade, consoante se percebe dos seguintes arestos: [...]

Todavia, mais recentemente, relembro que o STF, ainda que lateralmente, por ocasião do julgamento do RE 669.069/MG, paradigma do tema 666, da repercussão geral, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, assentou a prescribibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Naquela ocasião, o eminente relator propôs a fixação da seguinte tese: 'A imprescritibilidade a que se refere o art. 37, §5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais'.

A partir daí, demonstramos numerosas preocupações quanto ao reconhecimento da imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos decorrentes de ato de improbidade administrativa. Os Ministros Dias Toffoli e Marco Aurélio, por exemplo, destacaram que a imprescritibilidade poderia redundar na responsabilização de herdeiros.

Ao final, restringimo-nos aos ilícitos civis para assentar a prescritibilidade da ação de ressarcimento em tais casos, restando assim aprovada a tese do tema 666 e a ementa, respectivamente: 'É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil'.

'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'. (RE 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 28.4.2016) No julgamento mais recente (RE 852.475), objeto do tema 897 da sistemática da repercussão geral, esta Corte reassentou, em regra, a incidência de prazo prescricional.

Transcreva-se a ementa:

'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 expresso (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'. (RE 852.475, Redator para acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2019, grifo nosso)

A tese restou assim definida: 'São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa'.

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

Merecem destaque também os julgados da Primeira e da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, que afastaram a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória em processos de tomadas de contas do Tribunal de Contas da União:

(...)

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

(...) – destaquei

(MS 34467 AgR, 1ª T., Rel. Min. ROSA WEBER, julg. 08/03/2021, pub. 15/03/2021)

- transitado em julgado em 14/04/2021

(...)

In casu, está-se diante de **processo de tomadas de contas** em que o TCU exerce controle externo de legalidade de despesa ou regularidade de contas, o qual pode resultar em imputação de débito ou multa com eficácia de título executivo.

Ou seja, trata-se de apuração prévia à formação do título executivo.

Dessa forma, correta a afirmação da agravante no sentido de que o Tema 899 não se aplica ao caso em tela.

Não obstante, ao analisarmos os precedentes criados pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, percebe-se que a exceção à regra da prescritibilidade dos ilícitos na esfera cível ou penal, nos termos do art. 37, § 5º, da CF, engloba apenas os ressarcimentos judiciais de valores ao erário, como bem contextualizado pelo Ministro Gilmar Mendes, em voto no julgamento do RE 636.886-RG:

(...) – destaquei

(MS 37089 AgR, 2ª T., Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julg. 25/10/2021, pub. 04/11/2021) - Transitado em julgado em 1-12-21

Idêntico posicionamento foi adotado na ADI nº 5509/CE, que tratou de ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face de dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e da Lei nº 12.160/1993. Em seu voto, o relator, Ministro Luiz Edson Fachin afastou a alegada inconstitucionalidade das normas que estabelecem a aplicação da prescrição nos processos do Tribunal de Contas daquele Estado, ratificando o entendimento de que a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário estaria limitada aos atos dolosos de improbidade administrativa¹¹, conforme definido no Tema 897:

(...)

Como se observa, desde que proposta a ação direta, o Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário e as teses consagradas na jurisprudência desta Corte vão de encontro à pretensão deduzida na inicial.

O modelo federal, portanto, de acordo com a interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal, acabou por considerar, na esteira do voto do saudoso Ministro Teori Zavascki, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em atos ilícitos tipificados como improbidade

¹¹ Decisão: O Tribunal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993, na redação que se lhe deu a Lei 15.516, de 2014, e, por consequência, julgou procedente, em parte, a presente ação direta, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio, que já havia proferido voto em assentada anterior, Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 29.10.2021 a 10.11.2021. Transitado em julgado em 7.3.2022.

administrativa e como ilícitos penais, mantendo, portanto, a regra da prescritibilidade nos demais casos.

Por isso, sob a perspectiva material, a legislação impugnada, ao afastar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em decisão do Tribunal de Contas não violou o modelo federal.

As normas impugnadas preveem que:

Constituição do Estado do Ceará

“Art. 76. [...]”

§ 5º O Tribunal de Contas do Estado, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, no prazo de cinco anos, nos termos da legislação em vigor. Art. 78. [...]”

§ 7º O Tribunal de Contas dos Municípios, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, no prazo de cinco anos, nos termos da legislação em vigor.”

Lei 12.160/1993, do Ceará

(...)

No que estabelecem a aplicação e o prazo de prescrição não há dúvidas, portanto, que à luz do que fixou recentemente a jurisprudência deste Tribunal estão elas de acordo com o modelo federal e, nessa extensão mais restrita, não violam nem a simetria nem a cláusula constitucional de imprescritibilidade.

(...)

Desse modo, tendo por base os precedentes acima citados, que evidenciam o posicionamento mais recente do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, entendo que esta Corte poderá reconhecer, de ofício ou mediante requerimento, a prescrição da pretensão ressarcitória, utilizando-se, para este efeito, das regras já definidas anteriormente para o reconhecimento da prescrição sancionatória, com alterações propostas pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares relacionadas ao efeito retroativo da prescrição e à consolidação das diretrizes do prejulgado na parte dispositiva.

Por ocasião do julgamento do prejulgado em revisão, foi decidido que, na ausência de previsão específica sobre o tema no âmbito deste Tribunal, deveriam ser aplicadas as normas de direito público e, no que couber, as do Código de Processo Civil, por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/05¹².

Quanto ao prazo e termo inicial, questões de direito material, utilizou-se da analogia com as normas de direito público que estabelecem prazo prescricional de cinco anos e termo inicial como sendo a data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, o dia em que tiver cessado (art. 1º da Lei 9.873/99)¹³.

Já em relação às causas de interrupção, suspensão e prescrição intercorrente, questões relacionadas ao direito processual, observando-se a prevalência da norma específica (Lei Orgânica), que determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, foi estabelecido que o prazo prescricional, interrompido com

12 Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

13 Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

o despacho que ordenar a citação¹⁴, reiniciará somente a partir do último ato do processo, que é o trânsito em julgado, restringindo-se as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente à fase de execução.

Desse modo, nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93 e, sempre que houver inclusão de interessado (em qualquer processo), será necessário observar se, no momento da citação, já não houve decurso de tempo superior a cinco anos desde a data em que ocorreu a irregularidade.

Nesse ponto, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, propôs alteração quanto ao efeito retroativo do despacho interruptivo da prescrição, nos seguintes termos:

Nos termos do Acórdão nº 1030/19 - Tribunal Pleno, que disciplinou o Prejulgado nº 26 no âmbito desta Corte de Contas, adotou-se a norma do art. 240 do CPC, no sentido de que a interrupção da prescrição deverá ocorrer com o despacho que ordenar a citação.

O dispositivo supracitado assim dispõe:

Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 1º A interrupção da prescrição, operada pelo despacho que ordena a citação, ainda que proferido por juízo incompetente, retroagirá à data de propositura da ação.

§ 2º Incumbe ao autor adotar, no prazo de 10 (dez) dias, as providências necessárias para viabilizar a citação, sob pena de não se aplicar o disposto no § 1º.

§ 3º A parte não será prejudicada pela demora imputável exclusivamente ao serviço judiciário.

§ 4º O efeito retroativo a que se refere o § 1º aplica-se à decadência e aos demais prazos extintivos previstos em lei.

Pela Nota de Rodapé nº 21, estabeleceu-se que “não se considera no processo do Tribunal de Contas a hipótese de retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo, na medida em que compete ao próprio Tribunal impulsionar os processos, não se aplicando, para esse efeito, o disposto no § 2º do art. 240”.

Nesse ponto, não divirjo quanto ao escorreito e judicioso raciocínio do Relator quanto ao impulso processual, mas, tão somente, à conclusão de que essa característica distintiva dos processos de contas deva ensejar o afastamento da retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo. Ao revés, entendo que justamente as diferenças do processo de contas em relação ao processo civil autorizam, até com mais razão, a aplicação da íntegra da parte final do §1º do art. 240 do CPC, vale dizer, a aplicação da retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo,

14 Nesse ponto, não se considera a hipótese de retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo estabelecida no § 1º, já que não há uma relação triangular no processo do Tribunal de Contas. Como o próprio Tribunal irá impulsionar os processos, não se aplicará, para efeito de retroação da prescrição, o disposto no § 2º do art. 240.

(CPC. Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) .

§ 1º A interrupção da prescrição, operada pelo despacho que ordena a citação, ainda que proferido por juízo incompetente, retroagirá à data de propositura da ação.

§ 2º Incumbe ao autor adotar, no prazo de 10 (dez) dias, as providências necessárias para viabilizar a citação, sob pena de não se aplicar o disposto no § 1º)

após o despacho de citação, nos processos deste Tribunal de Contas.

Isso porque, diferentemente das relações processuais do processo civil e penal conduzidas pelo Poder Judiciário, que é constituído, como regra geral, de forma tripartite (autor, réu e juiz), os processos de contas e de fiscalização submetidos aos Tribunais de Contas constituem-se, em princípio, mediante uma relação bilateral, entre os responsáveis e o próprio Tribunal, que age sempre mediante o interesse público de controle da despesa pública e de proteção ao erário.

Justamente por esse motivo, possui o Tribunal de Contas a prerrogativa de agir de ofício, sem precisar ser provocado por terceiros interessados, e de exigir que os responsáveis por dinheiros públicos justifiquem seus atos de gestão, como decorrência das próprias competências atribuídas no art. 71 da Constituição Federal, aliadas ao próprio dever de prestação de contas dos administradores de recursos públicos, de que trata o parágrafo único do art. 70.

Portanto, em virtude do princípio da oficialidade, reforçado pelo interesse público da matéria sujeita à sua jurisdição, cabe ao Tribunal de Contas agir por iniciativa própria, não permitindo a paralisação do processo, muito menos sua extinção, pela inércia das partes, devendo promover, por esse motivo, todos os atos necessários ao seu prosseguimento.

Por esse motivo, aliás, mostra-se de todo adequada a não adoção da regra do §2º do art. 240, que submeteria a atuação do Tribunal ao interesse de eventuais particulares.

Entretanto, considerando que, uma vez instaurado o processo, seja pelo próprio gestor, por terceiro interessado ou pelo próprio Tribunal de Contas, resta constituída a relação processual, incumbindo a sua condução (ou impulsão) a esse órgão, mediante a atuação específica do relator a quem for distribuído o processo, mostra-se conveniente a adoção, mediante aplicação subsidiária, da regra do CPC de retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo, após o despacho de citação.

Dito de outra forma, as premissas do interesse público e de que incumbe tão somente ao próprio Tribunal (e não ao interessado) promover a citação válida do responsável reforçam a ideia de que, para efeito de definição do marco interruptivo da prescrição, deve ser considerada a data da instauração do processo pelo despacho que determinar a citação das partes, desconsiderando-se, para esse efeito, o período até sua efetiva realização.

Considere-se, para tanto, que o atraso na realização da citação pode ser atribuído à deficiência de informação cadastral, ocasionada, eventualmente, pela própria desídia da parte, ou mesmo, à tentativa de dela se esquivar.

Em suma, com fulcro nas mesmas razões de que “compete ao próprio Tribunal impulsionar os processos, não se aplicando, para esse efeito, o disposto no § 2º do art. 240”, proponho a revisão do Prejulgado nº 26 no sentido de aplicar na íntegra a parte final do §1º do art. 240 do CPC aos processos deste Tribunal de Contas, vale dizer, de aplicar a retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo, após o despacho de citação.

Sobre a interrupção da prescrição, foi esclarecido, no acórdão originário, que não se aplicaria a retroação à data da propositura da ação em razão das peculiaridades do processo do Tribunal de Contas, no qual não há uma relação triangular, na qual compete ao autor fornecer ao juiz as informações necessárias para viabilizar a citação do réu no prazo de dez dias.

Convém observar também que, em alguns casos concretos analisados na época, envolvendo representações conduzidas inicialmente pela Corregedoria-

Geral, observou-se que a retroação dos efeitos da interrupção da prescrição à data da instauração do processo geraria prejuízos à defesa, já que algumas citações foram feitas após as instruções preliminares, exaradas muitos anos após a instauração do processo e mais de cinco anos após a ocorrência dos fatos a serem apurados.

Não obstante, entendo que a alteração apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares poderá ser acolhida, ante o entendimento de que a aplicação integral dos dispositivos do Código de Processo Civil relacionados à interrupção da prescrição guarda maior conformidade com o art. 52 da Lei Orgânica.

Outrossim, proponho que se conceda efeitos *ex nunc* à alteração, para efeito de se aplicar a nova regra aos processos instaurados após a publicação deste julgado.

Em relação aos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte¹⁵, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional para o Tribunal promover a tomada de contas terá início no dia útil seguinte ao término do prazo final de envio.

Nesse ponto, em razão da alteração acolhida, convém acrescentar que a citação válida do gestor remisso retroagirá à data da instauração do processo.

Por fim, acolhendo divergência apresentada na proposta de voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, abaixo reproduzida, deixo de propor alteração relacionada ao termo inicial do prazo prescricional em tomadas de contas e processos em apartado decorrentes de prestações de contas encaminhadas com informações incompletas e documentos faltantes que impossibilitem a análise do escopo definido em normativa.

3. Termo Inicial da Prescrição no caso de Documentação ou Informações Incompletas:

Neste ponto, divirjo do voto condutor quanto à fixação do termo inicial da prescrição “a partir da data do trânsito em julgado da decisão que determinou a instauração de novo processo”. Entendo, respeitosamente, que, justamente por estar a documentação e as informações previstas em ato normativo, sua verificação no processo de prestação de contas está compreendida em seu próprio escopo, devendo, portanto, integrar sua instrução. Por esse motivo, eventuais irregularidades que possam surgir a partir da constatação dessas omissões devem ser tratadas, via de regra, no

15 CE. Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:(vide Lei 15211 de 17/07/2006)
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (vide Lei Complementar 85 de 27/12/1999)
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (vide Lei 9198 de 18/01/1990) (vide Lei Complementar 108 de 18/05/2005)

próprio processo de prestação de contas, submetendo-se, assim, à regra dos processos de iniciativa dos jurisdicionados, cujo termo inicial da prescrição é fixado a partir do prazo final da própria prestação.

Dessa forma, na excepcionalidade de ser aberto processo específico e apartado para exame das consequências dessas mesmas omissões, como seria o caso de uma tomada de contas extraordinária, por se tratar de iniciativa do Tribunal, a regra seria do termo inicial da prescrição fixado a partir da ocorrência dos fatos a serem apurados, e não do trânsito em julgado da decisão que teria apontado essa falha. Ressalte-se que a instauração desse novo processo, por impulso oficial, pode se dar antes mesmo da conclusão da instrução do processo originário, desde que verificada a necessidade de se retirá-los do escopo de sua análise, com vistas a garantir maior eficiência da instrução e eficácia do julgamento.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, VOTO pela revisão do entendimento fixado no Prejulgado 26, para efeito de reconhecer a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93, nos mesmos moldes aplicados à prescrição da pretensão sancionatória, estabelecendo, de forma unificada, as seguintes diretrizes a serem seguidas no âmbito deste Tribunal:

I - pela possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;

II - em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito *ex nunc*) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;

III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em julgar pela revisão do entendimento fixado no Prejulgado 26, para efeito de reconhecer a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93, nos mesmos moldes aplicados à prescrição da pretensão sancionatória, estabelecendo, de forma unificada, as seguintes diretrizes a serem seguidas no âmbito deste Tribunal:

I - pela possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;

II - em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito *ex nunc*) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;

III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 12 de julho de 2023 – Sessão Ordinária nº 23.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente