PROCESSO TC N.	:	001804/2011
UNIDADE JURISDICIONADA	:	Departamento Estadual de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe - DEHIDRO
ESPÉCIE	:	Denuncia
REPRESENTANTE	:	Controladoria Geral do Estado de Sergipe
REPRESENTADO	:	Roberto Alves
REPRESENTADO	:	Marcos Vander Costa da Cunha
UNID. DE AUDITORIA	:	COJUR – Leonardo Alves Moura – Analista de Controle Externo II – Área Jurídica – Parecer n. 373/2019
PROCURADOR	:	José Sérgio Monte Alegre – Parecer n. 665/2022
RELATOR	:	Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

DECISÃO TC N. 24852 - PLENO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO AUTUADA. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SERGIPE. AUDITAGEM NA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL DO DEHIDRO. COJUR OPINA PELA ILEGALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS TABELAS DE CARGOS E SALÁRIOS, COM DETERMINAÇÃO DE IMEDIATA READEQUAÇÃO E ENVIO DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. MPCSE SUBSCREVE A CONCLUSÃO DA COJUR. **DECISÃO**: PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA, EM INTERPRETAÇÃO CONFORME O ENTENDIMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF (RE 636.866 - TEMA 899), COM ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. UNÂNIME.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do **Processo TC n. 001804/2011**, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sessão do **Pleno de 11 de abriu de 2024**, sob a Presidência da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade dos votos, julgar pela **prescrição da pretensão punitiva**, com esteio no art. 69, § 1º, III, da Lei Complementar Estadual n. 205/2011, em interpretação conforme o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento do RE

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71969325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544538515 em 06/05/2024 12:55:50

636.866 (Tema 899), com **arquivamento** dos autos, nos termos do Voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Ulices de Andrade Filho, Flávio Conceição de Oliveira Neto, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luis Alberto Meneses e, sob a Presidência da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas.

Aracaju, publicado na **Sessão Plenária** de *02 de maio de 2024.*

PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Presidente

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Relator

Fui presente:

Eduardo Santos Rolemberg Côrtes
Procurador-Geral do MPC

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

RELATÓRIO

Versam os autos acerca de Representação (autuada como denúncia) promovida pela Controladoria Geral do Estado de Sergipe, encaminhando ao TCE/SE o Relatório Conclusivo n. 01 (fls. 21/38, com anexos de fls. 39/382), apresentado pela Comissão Especial de Trabalho Técnico da Controladoria, relativo à Auditagem na Folha de Pagamento de Pessoal do Departamento Estadual de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – DEHIDRO.

O escopo da auditagem teve a atenção voltada à adequação da tabela salarial já existente, aprovada pelo Conselho Deliberativo da autarquia (DEHIDRO), o que acarretou na expedição Portaria n. 36/2005 pelo então Diretor-Presidente, Sr. Roberto Alves, com realização de promoção por merecimento e/ou adequação de aproximadamente 360 (trezentos e sessenta) servidores, sem amparo legal, ao que relata a Controladoria.

Após a instrução processual, foi procedida a autuação do expediente como Denúncia (fls. 674/675), sendo realizada a citação do Sr. Marcos Vander Costa da Cunha (fls. 717/721) e do Sr. Roberto Alves (fls. 730/733), vindo o Sr. Roberto a oferecer a defesa de fls. 735/814 e o Sr. Marcos Vander a oferecer a defesa de fls. 827/853.

Por despacho do então Conselheiro Relator Clóvis Barbosa de Melo (fls. 819), a Coordenadoria Jurídica - COJUR foi instada a se pronunciar, vindo aos autos o Parecer Jurídico n. 373/2019 (fls. 820/824), subscrito por Leonardo Alves Moura - Analista de Controle Externo II - Área Jurídica, com conclusão pela declaração de ilegalidade das tabelas de cargos e salários implementadas pelo DEHIDRO, após sua criação como Autarquia, com determinação de imediata readequação e envio dos autos ao Ministério Público Estadual.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

Redistribuídos os autos a esta Relatoria, determinou-se a remessa ao Ministério Público de Contas de Sergipe - MPCSE, para emissão do parecer de instrução (fl. 855).

Com autos, o Procurador José Sérgio Monte Alegre exarou o Parecer n. 665/2022 (fls. 857), subscrevendo a conclusão da manifestação da unidade técnica, no caso, a COJUR.

Foi expedido o Mandado de Intimação dando ciência aos interessados da inclusão dos autos em Pauta de Julgamento (fls. 858/859).

Eis, pois, o que se reputou relevante ao relato.

VOTO

Compulsando os autos, verifica-se que o processo está maduro para julgamento, já que obedeceu a ritualística processual, com a emissão dos pareceres técnicos e do o Ministério Público de Contas de Sergipe – MPCSE, tendo havido a oportunidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, cumprindo, assim, o disposto no artigo 1º, § 3º, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal.

Em princípio, vejo que aqui se trata de processo de Representação oferecido pela Controladoria Geral do Estado de Sergipe, mas recepcionada pelo TCE/SE como Denúncia, o que é um ponto a ser corrigido, devendo a autuação migrar para que conste como Representação, nos termos do art. 152, 'caput' e Parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/SE, abaixo transcrito:

> **Art. 152**. Serão recepcionados pelo Tribunal, como representação, os expedientes formulados por agentes públicos, inclusive os membros do Ministério Público Especial, comunicando a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de Lei específica.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

Parágrafo único. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Da análise dos autos, nota-se, sem maiores delongas, que o caso versa sobre o plano de cargos e salários do extinto Departamento Estadual de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – DEHIDRO, Autarquia Especial criada pela Lei Estadual n. 5.415, de 26 de agosto de 2004, para substituir a Empresa Pública que, pela mesma Lei, estava com sua extinção autorizada, a Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – COHIDRO.

Ocorre que a DEHIDRO (Autarquia Especial), criada em 2004, foi logo extinta em 2008, por meio da Lei n. 6.332, de 2 de janeiro de 2008, ficando os bens, direitos e obrigações de que era titular assumidos pela Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – COHIDRO (Empresa Pública).

De posse desse conhecimento preambular, depreende-se, assim, que os fatos versados na Representação são especificamente atinentes a fato que ocorreu em 20/9/2005, momento em que o Conselho Deliberativo DEHIDRO (autarquia recém-criada) aprovou adequação da tabela salarial já existente a uma nova tabela (Ata da Reunião de fls. 112/114), decorrendo daí a expedição da Portaria n. 36/2005 (fl. 122/144), subscrita pelo Diretor-Presidente da DEHIDRO, o Sr. Roberto Alves, autorizando a promoção de aproximadamente 360 (trezentos e sessenta) servidores, ao que afirma a Representação.

Pois bem, sendo que os fatos narrados ao TCE/SE remontam o ano de 2005, e a oportunidade de defesa ao Sr. Roberto Alves só ocorreu em 2019, distando esses dois pontos em 14 (catorze) anos, entendo que o caso é para que se reconheça a **prescrição da pretensão punitiva** desta Corte de Contas, na linha de entendimento firmado pelo **Supremo Tribunal Federal – STF**, no julgamento proferido no RE 636.886/AL sob a relatoria do Rel. Min. Alexandre de Moraes,

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:20430307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

efeitos estes que alcançam também o aspecto do dano ao erário (Tema 899), posto 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)"*.

Evidente, portanto, a impropriedade na tramitação processual, com violação direta ao Princípio da Razoável Duração do Processo (art. 5º, inc. LXXVIII, da CF/88).

Nessa esteira de entendimento, trazemos aqui o posicionamento já firmado pela Coordenadoria Jurídica – COJUR acerca do tema, constante do Parecer n. 174/20203 (fls. 22/33 do protocolo TC 004829/2020), subscrito por Kaliany Varjão de Santana Oliveira Guimarães – Analista de Controle Externo II – Auditoria Governamental – Especialidade Jurídica, a conhecer:

> **2. DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS**
>
> O tema pertinente à prescrição nos Tribunais de Contas tem sido alvo de recentes decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, cujas manifestações têm se dado no sentido de conferir ao art. 37, § 5º da Constituição uma interpretação mais restritiva em cotejo com aquela que era a exegese até então predominante, no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por dano a erário. Em outras palavras: a jurisprudência do STF se solidifica no sentido de compreender que a regra da **prescritibilidade** é a adotada pelo sistema constitucional, sendo a imprescritibilidade a exceção, inclusive quanto às pretensões de ressarcimento por dano.
>
> Em abril de 2020, quando do exame do **RE 636.886**, regido sob a sistemática da **repercussão geral (que se afigura como um dos instrumentos do microssistema de gestão e julgamento de demandas repetitivas)**, o STF fixou o entendimento de que "**é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899)**. Note-se que já não havia dúvida quanto à decretação da prescrição da **pretensão punitiva** pelos Tribunais de Contas, isso porque Leis Orgânicas de parte dessas instituições - a exemplo do que ocorre na esfera desta Corte - já a regulamentava sem hesitação. Contudo, em decorrência do quanto estabelecido no art. 37, § 5º da Constituição, não se admitia entendimento semelhante em relação às pretensões ressarcitórias (consubstanciadas nas imputações de débito ou glosa) constatadas nas

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307500 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDILSON SANTOS DOLIVEIRA CORTES:70853255515 em 06/05/2024 13:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

decisões exaradas pelos Tribunais de Contas. Quanto a estas (pretensões ressarcitórias), a jurisprudência era assente no sentido de sua **imprescritibilidade**.

Ocorre que o Supremo, como dito, em um verdadeiro *overruling*, alterou esse entendimento quando do exame do **RE 636.886**, cuja ementa foi assim publicizada:

> EMENTA: 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 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"**.
> (STF - RE 636.886 - Tribunal Pleno - Ministro Relator: Alexandre de Moraes - Julgamento: 20/04/2020 - Publicação: 24/06/2020)

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

Assim, a despeito de existir evidente resistência quanto à aplicabilidade de precitada decisão no âmbito dos Tribunais de Contas, a verdade é que o Supremo pôs termo ao raciocínio de que vigora no Ordenamento Jurídico Brasileiro a tese da imprescritibilidade quanto às ações de ressarcimento de dano a erário. Assim, segundo dicção do STF, assentada nos Temas 8971 e 899, a imprescritibilidade se reporta à situação excepcionalíssima, qual seja: à ação de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato **doloso** tipificado na **Lei de Improbidade Administrativa**, sobre a qual não detêm competência para pronunciar-se as Cortes de Contas.

Como visto, a partir da leitura da decisão do Supremo exarada no RE 636.886, conclui-se, sem margem para dúvidas, de que, no processo de tomada de contas, *"o Tribunal de Contas não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa"*. O que ele faz é o *"julgamento técnico das contas a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apura 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"*.

Desse modo, o Tribunal de Contas, ao exercer suas atribuições: a) não examina sobre a existência ou não de ato **doloso** de improbidade administrativa; e, b) não profere decisão jurisdicional, declarando a existência de ato ilícito, dado que não consegue oferecer, em sua plenitude, o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, **donde se conclui não ser possível, consequentemente, ao imputado defender-se da questão relativa ao elemento subjetivo de sua conduta**.

Nesse sentido, em que pese a importância das atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas e a terminologia utilizada pela Constituição Federal, quando o art. 71, II, da CF/88 fala em "julgar", não se trata de atividade jurisdicional. O termo julgar é utilizado no sentido de examinar e analisar contas.

Por isso, não à-toa, à luz das orientações dadas pelos temas 897 e 899, em março de 2021, manifestando-se no **Mandado de Segurança nº. 344678**, a Primeira Turma do STF se pronunciou no sentido de que o prazo para fins de aplicação da prescrição no âmbito do TCU, **no exercício de sua atividade de controle externo, ainda que com eventual discussão quanto à imputação de débito**, deve ser aquele fixado na Lei 9.873/99, que determina a observância do lapso temporal de 05 (cinco) anos para apuração de infração à legislação em vigor. Senão, leia-se:

> EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATUAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL QUE NÃO ESTÁ ABARCADA PELA EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL DA IMPRESCRITIBILIDADE, ESTATUÍDA NA PARTE FINAL DO § 5º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. PRECEDENTES. CASO CONCRETO EM QUE HOUVE O DECURSO DE MAIS DE DEZ ANOS ENTRE A CITAÇÃO E A PRIMEIRA DELIBERAÇÃO QUE CONCLUIU PELA IMPUTAÇÃO DE DÉBITO.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA PEREIRA DE ANDRADE:29129307568 em 30/05/2024 14:44:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

CONCESSÃO DA ORDEM, PARA RECONHECER A INCIDÊNCIA DO CUTELO PRESCRICIONAL. 1. À luz do art. 205 do RISTF, o relator do mandado de segurança, em decisão unipessoal, atuando por delegação do colegiado competente, pode conceder a ordem, "quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal". 2. Concessão da ordem, por decisão unipessoal, que levou em conta, na espécie, **o fato de o Plenário desta Suprema Corte, por ocasião do julgamento dos recursos extraordinários nºs 852.475 e 636.886, paradigmas, respectivamente, dos temas nº 897 e 899 da repercussão geral, ter assentado que a exceção constitucional de imprescritibilidade, estatuída na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República, está limitada às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, sem abarcar, portanto, a atuação do Tribunal de Contas da União em tomada de contas especial.3. Afigura-se, assim, superado, no âmbito desta Suprema Corte, entendimento segundo o qual a atividade do Tribunal de Contas da União, em tomada de contas especial, seria desenvolvida sob o signo da imprescritibilidade, no tocante a eventual imputação de débito, para efeito de ressarcimento ao erário**. 4. Situações concretas anteriores também estão jungidas ao entendimento assentado ao julgamento dos referidos recursos extraordinários paradigmáticos, ausente, por ora, pronunciamento desta Corte no sentido de, à luz do art. 927, § 3º, do CPC, promover modulação temporal de efeitos. 5. Na espécie, como registrado na decisão unipessoal agravada, até mesmo o lapso temporal mais dilatado previsto para o exercício de pretensão na seara civil, qual seja, o de dez anos, restou ultrapassado, circunstância que ensejou a concessão da ordem. **6. Eventual aplicação do art.1º da Lei nº 9.873/1999, para regular a atuação do TCU, na imputação de débito, e não apenas na aplicação de multa ou outras sanções**.
(STF - MS 344.678 - Primeira Turma - Ministra Relator: Rosa Weber - Julgamento 08/03/2021

- Publicação: 15/03/2021)

Mais: em **novembro de 2021**, o Supremo concluiu o julgamento da ADI 5509, que tinha por objeto, entre outros, a discussão acerca da constitucionalidade de dispositivos legais que autorizavam o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (hoje extinto) a reconhecer, no bojo de seus processos, prazos prescricionais e decadenciais. Segundo argumentos aventados naquela ADI, tal regulamentação ofenderia, em tese, o modelo constitucional previsto no art. 37, § 5º da Constituição, no sentido da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento de dano a erário.

Ocorre que o Supremo, em conformidade com seus mais atuais pronunciamentos, e por meio do julgamento de mencionada Ação Direta (importante instrumento que integra o microssistema de formação concentrada de precedentes obrigatórios, nos termos do art. 927 do CPC), **estabeleceu relevante marco para a consolidação do tema relativo à prescrição, no sentido não apenas de reafirmar a imprescritibilidade**

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FORTES AZEVEDO PRETAS:29420307586 em 30/04/2024 14:28:28
Arquivo assinado digitalmente por SANTIAGO BOTELHO MARTINS:71606325515 em 06/05/2024 11:35:11
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

como regra, mas também de proclamar que os Estados detêm competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo à míngua de norma expressa imposta ao modelo federal. Por isso, não maculam a Constituição normas estaduais que estabeleçam prazos decadenciais ou prescricionais ao exercício das atribuições dos Tribunais de Contas, dado a imprescritibilidade não ter sido abraçada, por via de regra, pelo modelo federal. **Em outros termos, deixou claro o Supremo que a atuação dos Tribunais de Contas está adstrita, sim, ao cumprimento de parâmetros temporais razoáveis**.

Parte da doutrina, inclusive, celebra essa a decisão do STF *"não apenas por conta da sistematização da jurisprudência referenciada, mas também por especificar a disciplina referente aos processos em curso nos Tribunais de Contas, com a reiteração da recente jurisprudência do STF quanto à aplicação das regras prescricionais estabelecidas na Lei 9.873/99"*[2]. Com efeito, segundo o Relator, Ministro Edson Fachin, cujo Voto foi acompanhado pela maioria dos Ministros:

> (...) é possível, portanto, sintetizar a orientação aplicável para a fixação e a contagem dos prazos prescricionais das ações de competência do Tribunal de Contas.
>
> **A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado** e, como tal, nos termos do **art. 1º da Lei 9.873**, de 1999, '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'.
>
> Pela mesma razão, **incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º de referida lei** (...)
>
> (...)
> Ademais, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, **inicia-se o prazo para a propositura da ação de execução**, é o que se extrai do **art. 1º-A da Lei 9.873, de 1999** (...) Aplicam-se, ainda, às decisões do Tribunal de Contas, que por expressa previsão constitucional constituem títulos executivos extrajudiciais (art. 71, § 3º), **os prazos relativos à interrupção da contagem do prazo, consoante art. 2º-A, à sua suspensão, conforme o art. 3º, e à contagem da prescrição intercorrente, nos termos da decisão colegiada no RE 636.886 (tema 899)**.
>
> Finalmente, o termo inicial da contagem deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno". (Grifou-se - ADI 3509)

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

Tal como abordada no voto, referida intelecção vai **de encontro àquela sedimentada no Superior Tribunal de Justiça - STJ**[3], para quem a Lei 9.873/99, por ser lei federal (não nacional), **não** poderia ser aplicada aos entes subnacionais no caso de omissão quanto à regulamentação da prescrição no âmbito dos processos administrativos locais. Ao que parece, diante dos efeitos ínsitos às decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade, terá o STJ de rever sua jurisprudência quanto ao tema.

Além disso, não se olvide de mencionar que o STF reconheceu, também na ADI 5509, a inconstitucionalidade do dispositivo da lei cearense que determinava o início da contagem do prazo prescricional a partir da data da ocorrência do fato. Leia-se:

> Com efeito, o reconhecimento de que a mora ou a inércia para a conclusão do julgamento do ato de aposentação nem sempre pode ser imputada à Corte de Contas, deriva, precisamente, da especial natureza com que tramitam seus processos, sejam ou não, complexos os atos submetidos à sua jurisdição. **Vale dizer, porque o processo de controle de contas é instaurado, como regra, entre o gestor público e o Tribunal, as características típicas de um processo judicial, inclusive quanto à extensão do contraditório, não são a ele aplicáveis**. A própria individualização do ato, como decorre do art. 9º da Lei 8.443, de 1992, é feita em procedimento administrativo prévio, a ser instaurado pela autoridade administrativa competente e, somente nos casos em que se der seu descumprimento, é que a instauração de tomada de contas especial é feita.
>
> **Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas**, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. É preciso, porém, diferenciar as situações em que a demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal de Contas, como no caso de denúncias ou representações, ou nas auditorias e inspeções. (ADI 5509)
>
> Dessarte, com base nesses fundamentos, a ADI 5509, foi assim ementada:
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARTA FONTES AZEVEDO FREITAS:20429307568 em 06/05/2024 12:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

> DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA.
> 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo.
> 2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos "atos dolosos de improbidade administrativa". É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas : RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria.
> 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (STF - ADI 5509 - Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. EDSON FACHIN - Julgamento: 11/11/2021 - Publicação: 23/02/2022)

Embora subsistam algumas dúvidas na aplicação prática desse entendimento, não resta vacilação no STF quanto à ideia de que a imprescritibilidade não foi abraçada pelo sistema constitucional, **sendo aplicável apenas nos casos de atos dolosos tipificados na lei de improbidade administrativa, cujo reconhecimento constitui reserva de jurisdição**. Para o STF, a Constituição Federal quando se reportou sobre a imprescritibilidade o fez expressamente e sem espaço para controvérsias, conforme se extrai da leitura dos incisos XLII (*a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei*) e XLIV (*constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático*), todos do seu art. 5º. Não à-toa, para o STF4, ambas a previsões constitucionais se dirigem à prática criminosa, cujo exame não pode ultrapassar a existência de uma vida.

Por isso, pelo que se vê, não merecia guarida, com todo o respeito, o pensamento então predominante no TCU de que a prescritibilidade abraçada pelo Supremo em seus precedentes não atingiria o exercício do controle externo nos processos em trâmite, mas apenas a pretensão executiva dos títulos formados a partir de suas decisões. Para o TCU, até o final de 2022, persistia a ideia de que a prescrição alcançava apenas as pretensões punitivas e as de ressarcimento consubstanciadas nas decisões proferidas pelas Cortes de Contas, **mas não o próprio exercício do controle externo**. É dizer: a prescrição não atingiria, segundo o TCU, os processos em curso. Entretanto, por tudo o que aqui fora exposto, esse entendimento não mais se

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960329515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

sustenta, notadamente depois da Resolução TCU nº. 344, de 11 de outubro de 2022, que passou a regulamentar a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito daquela Corte.

Pois bem. Dito isto, passe-se ao exame dos dispositivos legais que regem a prescrição no âmbito desta Corte.

Insta perceber que o art. 68 e seguintes da Lei Orgânica trataram de regulamentar a prescrição, disciplinando que ao TCE/SE compete observar o instituto da prescrição, nos termos da legislação aplicável. Assim, embora, de fato, prescreva em cinco anos a pretensão punitiva desta Corte nos feitos de qualquer natureza submetidas a sua apreciação, restou assentado no § 2º do referido art. 68 que "**não incide prescrição quanto às apurações relativas à verificação de dano ao Erário, e ao seu ressarcimento, nos termos do art. 37, § 5º da Constituição Federal**". Senão, leia-se o que estabelecem os dispositivos abaixo transcritos:

> Art. 68. O Tribunal, no exercício de suas competências, deve observar o instituto da prescrição, nos termos da legislação aplicável.
> § 1º O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.
> **§ 2º Não incide prescrição quanto às apurações relativas à verificação de dano ao Erário, e ao seu ressarcimento, nos termos do art. 37, §5º da Constituição Federal**.
>
> **Art. 69. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo**.
> § 1º A prescrição deve ser decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:
> I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;
> **II – da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo**;
> III – da ocorrência do fato, nos demais casos.
> § 2º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma esteja cumprida.
> § 3º Interrompem a prescrição:
> I – a notificação válida do responsável;
> II – a interposição de recurso.
> § 4º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao Erário.

Da leitura dos dispositivos legais acima colacionados, percebe-se, de pronto, que o **§ 2º do art. 68 e o inciso III do § 1º do art. 69, bem como a omissão quanto à regulamentação acerca da prescrição intercorrente,**

Arquivo assinado digitalmente por DIANA MARIA PEREIRA DE GOES:29930 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

> **caminham na contramão da hodierna posição adotada pelo Supremo, para quem, repita-se, a atividade de controle externo equipara-se ao exercício da atividade do poder de polícia sujeitando-se aos prazos prescricionais fixadas na Lei 9.873/99 na ausência de lei específica do ente subnacional**; ademais, reconheceu o STF, como mencionado alhures, que referido prazo prescricional, dada a natureza sui generis com que tramitam processos no âmbito dos Tribunais de Contas, não pode ser disparado da data da ocorrência do fato, mas de sua **ciência pela Administração** (ou da entrada do processo de fiscalização no âmbito o Tribunal de Contas, ou nos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno). Mais: o STF acolhe o entendimento da prescrição intercorrente, tal como prevista no § 1º do art. 1º da daquela lei, repita-se, quando ausente norma específica adotada pelo ente; ou, na fase executiva, nos termos da Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal).

Vê-se que é direito de todo indivíduo a duração razoável do processo, determinando ao Estado o máximo de agilidade na condução de seus processos judiciais e administrativos, para que a apreciação dos feitos seja feita da melhor e mais célere maneira possível.

Percebe-se, pois, que ao tempo da elaboração do Parecer n. 373/2019 da COJUR (fls. 820/824), o Supremo Tribunal Federal - STF não havia realizado o julgamento do Recurso Extraordinário n. 636.886/Alagoas, razão pela qual a matéria versada no Tema 899/STF deixou de ser projetada sobre aquela análise, mas sem impeditivo de que, neste momento, seja luzida a questão para que se adeque à jurisprudência da Excelsa Corte Constitucional, mormente por ser a prescrição matéria de rodem pública, podendo ser decretada de ofício (art. 69, § 1º, do RITCESE).

Em assim sendo, é visível não ser razoável a continuidade do processo em que distam 14 anos entre os fatos narrados ao TCE/SE e a oportunidade de defesa ao ex-gestor, ganhando os autos, ainda, uma faceta de iliquidez (art. 44 da LCE n. 205/2011), por claro prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, afetado sobremaneira o princípio do devido processo legal.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50

Desta feita, deve esta Corte promover o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito diante da comprovação de violação à dispositivo constitucional (art. 5º, incisos LV e LXXVIII) e concomitante incidência da PRESCRIÇÃO PUNITIVA ((art. 69, § 1º, III da LCE n. 205/2011), seja por condução inapropriada da tramitação processual, seja por violação ao prazo quinquenal estabelecido normativamente por esta Corte.

Com base no exposto, o voto para que se reconheça a **prescrição da pretensão punitiva**, com esteio no art. 69, § 1º, III, da Lei Complementar Estadual n. 205/2011, em interpretação conforme o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal - STF no julgamento do RE 636.866 (Tema 899). **Arquive-se**, por conseguinte.

Por último, **DETERMINA** que sejam irrestritamente observados os artigos 214 e seguintes do Regimento Interno deste Colegiado.

É como voto.

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Relator

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 30/04/2024 14:29:29
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 06/05/2024 12:35:34
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/05/2024 12:55:50