



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Saúde - SES/MG

Interessado: SES/MG e o erário estadual

Número: 16.693

Data: 29 de maio de 2024

Classificação Temática: Atos administrativos.Prescrição e decadência.

Convênios e congêneres. Tomada de contas.

Precedentes: Parecer nº 15.851/2017. Notas Jurídicas nºs 4.788/2017, 5.264/2019, 5.791/2021, 6.050/2022 e promoções exaradas nos processos sei nºs. 1520.01.0002486/2022-18 e 1080.01.0023419/2024-52, em outubro de 2023 e em março de 2024, respectivamente.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. DANO AO ERÁRIO. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. MARCOS LEGAIS. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO RESSARCIMENTO DO DANO. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. JURISPRUDÊNCIA. STF E STJ. PRECEDENTES DA CJ. ATUALIZAÇÃO. ADVENTO DA LEI ESTADUAL Nº 24.755, DE 23/05/2024. INSTITUIÇÃO DE "PRESCRIÇÃO" INTERCORRENTE. GARANTIA DA IRRETROATIVIDADE DA LEI.

Referências normativas: Art. 70 a 74 da Constituição da República – CR/88. Arts. 73, 74 e 81 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964. Lei Estadual nº 21.735/2015, alterada pela Lei Estadual nº 24.755/2024. Art. 10 da Lei Estadual nº 9.507/97. Art. 7º da Lei Estadual nº 16.292/2006. Decreto Estaduais nºs 45.055/2009; 45.841/2012; 46.668/2014, 46.830/2015; 48.745/2023. Art. 1º da Deliberação CIB-MG nº 011, de 31 de março de 1999. Instrução Normativa TCE/MG nº 03/2013.

CONCLUSÕES:

1. Incidência da Lei Estadual nº 21.735/2015, com as alterações da Lei Estadual nº 24.755/2024, às hipóteses consideradas no presente parecer, pelo princípio da especialidade. Raciocínio congruente com a posição do STF para o TCU, relativamente à Lei Federal nº 9.873/99.
2. O art. 110-B da Lei Complementar nº 102/2008 dispõe somente sobre a prescrição da pretensão punitiva.
3. A constitucionalidade do art 110-B da Lei Complementar nº 102/2008 na Adi 5384 limita-se ao seu teor: prescrição da pretensão punitiva.
4. O Tribunal de Contas da União distingue ressarcimento de dano de sanção.
5. Na Adi 5509-CE, o STF fixou entendimento no sentido de que 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.
6. Realizadas medidas administrativas de inequívoca apuração de conduta(s)

individualmente descrita(s) e imputada(s) à(s) pessoa(s) investigada(s) dentro do prazo decadencial, na forma do art. 2º, § 2º, da Lei nº 21.735/2015, a prescrição da pretensão ao ressarcimento do dano flui do trânsito em julgado da decisão do TCE/MG, com fundamento no princípio da *actio nata*, sujeito este, em casos de tal natureza, à condição suspensiva prejudicial ao manejo de medida judicial de cobrança, isto é, até o pronunciamento do TCE/MG. Ressalvados os casos em que o valor de alçada é inferior ao estabelecido pela Corte de Contas, hipóteses em que a prescrição fluirá na forma do art. 3º da Lei nº 21.735/2015.

6.1. O termo inicial da fluência da prescrição intercorrente, instituída pela Lei nº 24.755, de 23/05/2024, é o da vigência da lei instituidora, conforme seu art. 2º.

7. Aplicando-se o entendimento fixado no presente parecer ao caso concreto, conclui-se pela não ocorrência de prescrição da pretensão ao ressarcimento do dano ao ente público. Desde a notificação inicial, em 2017, a medida adotada traduz ação administrativa inequívoca de apuração de conduta individualmente descrita e imputada à pessoa investigada, ao que se seguiu o processo administrativo e a Tomada de Contas Especial, sem paralisação até o envio ao Tribunal de Contas do Estado.

7.1. Além do que o art. 2º da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, convalida o entendimento jurídico precedente da AGE, de não ocorrência de prescrição intercorrente nos processos administrativos estaduais que culminam com a cobrança de créditos de natureza não tributária, ao garantir sua irretroatividade.

RELATÓRIO

1. A Procuradora-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde apresenta consulta no processo sei 1320.01.0006160/2019-39.

2. O objeto da consulta consiste em pedido de “orientações quanto à fixação do marco temporal para contagem dos prazos de decadência (prescrição imprópria) e de prescrição (prescrição própria) no caso em apreço, relativo à apuração de dano ao erário por exercício de cargo comissionado municipal com ônus para o Estado de Minas Gerais, onde a servidora ocupa cargos acumuláveis.”

3. Com as seguintes indagações:

a) Em casos como o relatado acima (dano ao erário por exercício de cargo comissionado municipal com ônus para o Estado), o termo inicial da prescrição imprópria (decadência) será com a conclusão da tomada de contas especial no âmbito do Poder Executivo ou com o trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Contas do Estado? b) Para os demais casos de apuração de dano ao erário, decorrentes de repasse de recursos (convênios, termos de compromissos e congêneres), há orientação da Consultoria Jurídica da AGE no sentido de que o prazo prescricional impróprio (decadência) é de 05 (cinco) anos e se inicia a partir do relatório conclusivo da prestação de contas. Entretanto, haveria, nesses casos, alguma causa interruptiva da prescrição imprópria? Caso haja, a instauração da Tomada de Contas Especial pode ser considerada uma causa interruptiva e retomada da contagem se daria a partir do seu relatório final?

4. Motivou a consulta o fato de:

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG ter julgado o processo de modo a reconhecer a prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, extingui-lo com resolução do mérito e determinar seu arquivamento ([86635216](#)). Não consta dos presentes autos a informação sobre a data de publicação do Acórdão nº 1160671. No Acórdão nº 1160671 do TCE-MG, considerou-se que "a

documentação foi autuada como Tomada de Contas Especial em 18/12/2023, conforme informações constantes no SGAP, em atendimento à determinação da Presidência exarada no Exp. 2981/2023, à peça n. 10." Ademais, as prescrições foram reconhecidas considerando-se o "transcurso de mais de cinco anos entre a data de ocorrência dos fatos, entre 17/3/2014 a 31/12/2016, e a autuação da documentação como Tomada de Contas Especial, que se deu em 18/12/2023", (...) nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, II, c/c art. 110-F, I, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008". ([87506874](#))

5. O caso em questão está muito bem documentado no expediente, conforme árvore sei em cinco volumes, dando conta dos procedimentos de apuração, com participação do município envolvido.

6. No ofício de encaminhamento do processo, a Consulente descreve o caso em detalhes, com a legislação incidente, no que importa à decisão, cuja apresentação passa a integrar esse relatório para os fins de demarcação do objeto da consulta.

7. As dúvidas jurídicas comportaram reunião no último dia 02 de maio em curso, no intuito de discutir a repercussão para a administração pública, dado o potencial de influir concretamente em grande quantidade de casos. Naquela oportunidade concluiu-se por reafirmar a posição da Advocacia- Geral do Estado pela aplicação da Lei nº 21.735/2015 quanto a marcos de prazo decadencial e de prazo prescricional.

8. Mas ainda restaram dúvidas sobre marcos a serem considerados, como indicam as indagações postas na consulta, especialmente à consideração dos fundamentos da decisão do Tribunal de Contas do Estado para o caso – entre outras no mesmo sentido -, de ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória. Reconhecimento que é feito pelo TCE/MG “em consonância com o fixado no Tema n. 899 do Supremo Tribunal Federal – STF e jurisprudência consolidada deste Tribunal, deve ser reconhecida, de igual modo, a prescrição da pretensão ressarcitória sobre eventual dano ao erário apurado nos processos de controle externo.”

9. Passa-se à fundamentação.

FUNDAMENTAÇÃO

10. O objeto do presente parecer consiste na busca de definição dos marcos legais de termos iniciais e finais de decadência e prescrição administrativas para apuração, constituição e cobrança de créditos estaduais não tributários correspondentes a danos ao erário e que não decorram de ato de improbidade administrativa dolosa.

11. O tema decadência e prescrição administrativa conta com inúmeras manifestações jurídicas da Consultoria da Advocacia-Geral do Estado - AGE desde o Parecer nº 15.851/2017, juntamente com as respectivas Notas Jurídicas nº 4.788/2017 e nº 5.264/2019.

12. As soluções jurídicas apresentadas pela Consultoria Jurídica fundam-se na LE nº 21.735/2015 e em normativos infralegais em vigor no Estado[[1](#)]. Ancoram-se, também, no Decreto nº 20.910/32, conforme o caso, para períodos anteriores à referida lei estadual e em julgados do Supremo Tribunal Federal-STF e do Superior Tribunal de Justiça-STJ,[[2](#)] cujo compilado se apresenta na Nota Jurídica nº 5.791/2021, que integra a presente fundamentação, ao lado das respostas a consultas específicas para situações como as da presente manifestação, por meio da Nota Jurídica nº 6.050/2022 e das promoções exaradas nos processos sei nºs. 1520.01.0002486/2022-18 e 1080.01.0023419/2024-52, em outubro de 2023 e em março de 2024, respectivamente.

13. A matéria é complexa. Envolve, no âmbito estadual, mais de um procedimento especial e que precisam ser encadeados todos eles, seja para o fim de constituição de crédito líquido e certo para cobrança com fundamento no Decreto Estadual nº 46.830/2015 ou para, em cumprimento da Instrução Normativa TCE/MG nº 03/2013, instaurar a Tomada de Contas Especial para posterior encaminhamento àquela Corte de Contas.

I - DA DECISÃO DO TCE/MG:

14. O expediente sob análise envolve dúvida sobre os marcos definidores de decadência e prescrição no trâmite de procedimentos de apuração de dano, notadamente diante de acórdão do TCE nº 1160671 (86635216), que, como visto, com fundamento no art. 110-E c/c os arts. 110- C, II, e 110-F, I, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, - reconhece a prescrição de sua pretensão punitiva pelo “transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos contados entre a data de ocorrência dos fatos, apurados em Tomada de Contas Especial, até a atuação do feito.” E, em consonância com o fixado no Tema n. 899 do Supremo Tribunal Federal – STF e jurisprudência consolidada daquele Tribunal, decide que “deve ser reconhecida, de igual modo, a prescrição da pretensão ressarcitória sobre eventual dano ao erário apurado nos processos de controle externo.”

I.1. DA POSIÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA SOBRE A QUESTÃO:

15. Na promoção/CJ/Processo nº 1080.01.0023419/2024-52, envolvendo crédito decorrente de ilícito na execução de convênios e instrumentos congêneres e de parcerias em geral, reafirmou-se resposta feita em outro processo, nos seguintes termos: Conforme explicamos na Promoção AGE/CJ 74704074, expedida no SEI! 1520.01.0002486/2022-18, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória pelo Tribunal de Contas Estadual, com base na sua Lei Orgânica, **não necessariamente significa que também esteja prescrita a pretensão ressarcitória do Estado quanto ao crédito decorrente de ilícito na execução de convênio, já que a Lei nº 21.735, de 2015, instrumentaliza a cobrança desse crédito e possui regra própria quanto à incidência da prescrição.** (Negritamos)

16. Sem dúvida, os artigos 70 a 74 da Constituição da República – CR/88 estabelecem distinção expressa entre controle interno e controle externo, sendo que um não afasta a atuação do outro. Antes, deve haver interação entre eles, respeitadas as competências de cada qual, nos termos, também, dos arts. 73, 74 e 81, estes da Constituição do Estado de Minas Gerais.

I.2. DIRETRIZES ESTABELECIDAS NO PROCESSO SEI 1520.01.0002486/2022:

Decisão do TCE/MG reconhecendo a prescrição de sua pretensão de imputação de débito (ressarcimento) não afasta a pretensão do erário estadual de buscar o ressarcimento pelas seguintes razões:

17. **Primeira:** Incidência da Lei Estadual nº 21.735/2015, pela especialidade.
18. **Segunda:** O art. 110-B da Lei Complementar nº 102/2008 dispõe somente sobre a prescrição da pretensão punitiva.
19. **Terceira:** O Tribunal de Contas da União distingue ressarcimento de dano de sanção.
20. **Quarta:** A constitucionalidade do art 110-B da Lei Complementar 102/2008 na Adi 5384 limita-se ao seu teor: prescrição da pretensão punitiva.
21. **Quinta:** Na ADI 5509-CE, o STF fixou entendimento no sentido de que 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.
22. O que repercute sobre regra idêntica estabelecida no art. 110-E da Lei Orgânica do TCE-MG, que vem adotando esse marco. No ponto, importante destacar que o **STF vem reafirmando o entendimento de que o “termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos”.**[3]
23. Ou seja, prevalece no STF o entendimento que é previsto no art. 2º da Lei nº 21.735/2015, de que é a data em que a autoridade administrativa competente para fiscalizar tomar conhecimento do ato ou do fato, que marca o termo inicial do prazo decadencial para a administração agir.

24. **Sexta:** A sexta diretriz precisa ser atualizada. Diz respeito à ausência de previsão de prescrição intercorrente em processo administrativo no âmbito estadual. Mas foi publicada a **Lei nº 24.755, de 23/05/2024**, que alterou a Lei nº 21.735/2015, para prever a prescrição intercorrente, ou uma prescrição imprópria, no curso do processo administrativo de apuração de fatos, responsabilidades, de formação e constituição de crédito não tributário do Estado.

25. Dispõem os arts. 1º e 2º da Lei nº 24.755, de 23/05/2024:

Art. 1º Fica acrescentado à [Lei nº 21.735, de 3 de agosto de 2015](#), o seguinte art. 2º-A:

“Art. 2º-A – Após a notificação do interessado acerca da lavratura de auto de fiscalização ou de infração ou de outro documento que importe o valor do crédito não tributário, deverá ser reconhecida a prescrição intercorrente, de ofício ou a requerimento, desde que o processo administrativo se mantenha paralisado ou pendente de julgamento por mais de cinco anos seguidos por exclusiva inércia da administração pública.

Parágrafo único – Reconhecida a prescrição intercorrente de que trata o *caput*, a administração pública deverá proceder ao arquivamento dos autos.”.

Art. 2º – Para os processos administrativos paralisados ou pendentes de julgamento no início da vigência desta lei, será reconhecida a prescrição intercorrente, de ofício ou a requerimento, desde que o processo se mantenha paralisado ou pendente de julgamento por mais de cinco anos seguidos, por exclusiva inércia da administração pública, após a publicação desta lei.

II. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. MARCOS. PONTO CRUCIAL DA CONSULTA.

26. A par do Tema de Repercussão Geral nº 899, observa-se que a 2ª Turma do STF tem diretriz fixada quanto a marcos interruptivos de prescrição na perspectiva de atuação do Tribunal de Contas da União. A 1ª Turma também se alinha à posição daquela, com decisão própria para casos em que o STF considerou que os atos praticados na fase de controle interno não traduzem medida inequívoca de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada e que, posteriormente, tenham coincidido com o objeto de procedimento instaurado no âmbito do Tribunal de Contas União. Em razão disso, no caso concreto, decidiu pela inexistência de marco temporal apto a interromper a prescrição antes do fim do prazo de cinco anos, contado da prática do ato, de acordo com o prazo e marcos interruptivos da Lei Federal nº 9.873/99.[4]

27. Ocorre que, ante a existência de lei estadual em vigor, que abrange decadência e prescrição na seara de apuração de dano ao erário e que se amolda à jurisprudência do STJ, que redundou na Súmula 467, a posição da Consultoria vem sendo no sentido de que, somente com decisão definitiva em processo administrativo próprio e o não pagamento, é que ocorre a lesão ao direito – princípio da *actio nata*. Esse é o marco inicial da fluência do prazo prescricional próprio para o exercício da pretensão, de cinco anos.[5]

28. Antes da lesão ao direito, a Lei nº 21.735/2015 dispunha apenas sobre o prazo decadencial para a administração agir. [6] Notificado o responsável, considera-se exercido o dever de fiscalização. No curso do processo administrativo, por ausência de previsão legal, não havia marcos para fins de reconhecimento de decadência ou prescrição imprópria intercorrente (pensamento que se harmoniza com o princípio da *actio nata*).

29. Agora, com o advento da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, há previsão de prescrição intercorrente, conforme citação no parágrafo 25, acima, cuja mudança de orientação jurídica em face dessa inovação legislativa dar-se-á a partir da publicação e vigência dessa lei, nos termos do seu art. 2º. Com a nota de que o entendimento da AGE se revigorou por conta do disposto no art. 2º da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, que chancela a posição jurídica da AGE até então.

III. O CASO CONCRETO:

30. Valor do ressarcimento do dano ao erário estadual, atribuído ao município de Itanhandu, em decorrência da inobservância das regras de cessão da servidora efetiva estadual,^[7] constitui crédito não tributário, conforme definição do § 2º do art. 39 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Logo, entende-se pela incidência do disposto no art. 2º da Lei nº 21.735/2015 ao caso, de acordo com seu art. 1º.
31. A servidora cedida pela Secretaria de Estado de Saúde - SES ao Município de Itanhandu/MG deixou de ocupar os cargos efetivos que acumula na área de saúde para exercer o cargo em comissão de Secretária Municipal a partir de 17/03/2014, sendo exonerada em 31/12/2016. Logo em seguida, em janeiro de 2017, a Secretaria de Estado de Saúde - SES oficiou ao município, informando as regras inobservadas configuradoras de ilícito, bem como o valor a ser ressarcido ao erário estadual. Ou seja, em menos de um mês da exoneração da servidora estadual cedida, momento até quando se manteve o estado de irregularidade – infração permanente.
32. O procedimento realizado (antes da instauração da Tomada de Contas Especial) traduz medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita e imputada ao município, afastando a decadência do direito de fiscalização (poder-dever de polícia) e inexistindo marco de prescrição (imprópria) intercorrente, com fundamento no art. 2º da Lei nº 24.755, de 23/05/2024.
33. A dúvida surge ao fazer-se raciocínio na linha do julgado do STF para verificação da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU. Ocorre que a análise jurídica feita pelo STF funda-se na previsão de prescrição intercorrente na Lei Federal nº 9.873/99, incidente à espécie, conforme precedentes daquela mesma Corte Suprema. E, no âmbito estadual, como dito, somente com o advento da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, passou-se a prever prescrição intercorrente e para o futuro, como há de ser, sem retroatividade, conforme seu art. 2º.
34. Ademais, é preciso atentar para que, em decisões de casos concretos posteriores à fixação do Tema 899, o STF chama a atenção para que o termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral), devendo ser preservada a unicidade da interrupção prescricional (art. 202, caput, do Código Civil).
35. Logo, não há prescrição da pretensão de ressarcimento à administração pública estadual.

III.1. A CONFIRMAÇÃO DE ENTENDIMENTO DO STF PÓS TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 899.

“OS MARCOS INTERRUPTIVOS DEVEM TRADUZIR MEDIDAS INEQUÍVOCAS DE APURAÇÃO DE CONDUTAS INDIVIDUALMENTE DESCRITAS E IMPUTADAS À PESSOA INVESTIGADA” (MS Nº 37.664, REL. MIN. RICARDOLNUNES MARQUES):

36. Oportuno salientar a posição do STF pós Tema 899.
37. Conforme ressalta o Ministro Nunes Marque, no piloto da repercussão geral não se decidiu sobre “prescrição no que diz respeito à formação de débito objeto de cobrança, mesmo porque, assim como no caso à é prever o prazo de prescrição para que ocorra a apuração de fatos e a instauração de tomada de contas por autoridade administrativa.”
38. Continua Marques:
- "O ministro Gilmar Mendes, ao proferir o voto-vogal no RE 636.886, indicou os marcos interruptivos da prescrição quinquenal, decorrentes da interpretação sistemática no exercício de ação de ressarcimento pela Administração Pública federal (Lei n. 9.873/1999), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992), da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992) e da Lei de Execução Fiscal (Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980).
- Na ocasião, Sua Excelência assentou
- (i) a prescrição quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar da tomada de contas, definida por decisão que implicou a citação ou notificação do interessado/responsável;

(ii) a interrupção da prescrição

(ii.1) com fundamento em decisão na qual determinada a citação ou notificação do interessado/responsável ou em qualquer ato inequívoco que implique apuração do fato e

(ii.2) por decisão recorrível ou qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória na Administração Pública federal; e

(iii) a suspensão da prescrição, enquanto durar a fiscalização preliminar realizada em sede de controle interno, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do ato.

39. E nessa linha conclui pela prescrição, porque, tal como decidido no MS 38.288 AgR, não incidem os marcos interruptivos da prescrição alegados pelo TCU e pela União, **em razão de o impetrante não haver tido ciência dos atos da Administração Pública voltados à apuração** de supostas irregularidades ocorridas. Isso, portanto, para casos em que a apuração administrativa ocorrera **sem ciência do possível responsável pelas irregularidades, vindo a ser cientificado depois de mais de cinco anos do início das apurações.**

40. Em casos análogos, quando o fato em apuração é diferente daquele que justificaria a sanção ou os atos investigativos não chegaram ao conhecimento do apontado responsável, os Ministros deste Supremo Tribunal não têm reconhecido a aplicabilidade dos marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Nesse sentido, por exemplo, as seguintes decisões monocráticas: MS n. 38.534, Relator o Ministro Roberto Barroso (DJe 3.6.2022) e MS n. 37.751, Relator o Ministro Nunes Marques (DJe 22.3.2022)

41. Dessa forma, diante do disposto na Lei nº 21.735/2015, com as alterações da Lei nº 24.755/2024, e considerando tratar-se, na situação concreta, de medidas tomadas para verificação da situação de acúmulo de cargos da servidora para posterior abertura de tomada de contas especial, não há prescrição.

III.2. DADOS/MARCOS TEMPORAIS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, INCLUSIVE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL:

03/04/2017 – Trâmite do processo de acúmulo de cargos ainda; 30/06/2017 – Ofício ao município para regularização de assentamento funcional;

27/07/20147 – Envio de Guia DAE e planilha ao município;

16/10/2017 – Resposta município(Ofício 289 – 3809607);

Estado responde (3810597); Impugnação pelo Município (3810698);

Resumo da situação datada de abril de 2018, recomendando abertura de tomada de contas especial - Superintendência de Gestão de Pessoas da SES (38111227);

Informações e recomendação de abertura de tomada de contas – outubro de 2018 – (3811683);

Solicitada avaliação sobre viabilidade de ação judicial de cobrança em dezembro de 2018, com resposta em janeiro de 2019 (3811976 e 3812144), com resposta pelo prosseguimento e abertura da TCE; Abertura da Tomada de Contas Especial em 12 de outubro de 2019 – publicação no Diário Oficial do Estado (8263637).

Relatório de Auditoria CGE em setembro de 2023. Encaminhamento TCE em setembro de 2023.

42. Vê-se que os procedimentos foram movimentados, não havendo intervalos de paralisação. Tudo em cumprimento ao direito de ampla defesa e contraditório e às regras para o controle externo.[\[8\]](#)

43. Conclui-se, pois, que foram adotadas medidas de ciência do município, culminando com a abertura da Tomada de Contas Especial em 2019, dentro do prazo de dois anos dos procedimentos cientificadores prévios. Aberta, foi concluída a TCE em 2023: interregno de 4 anos.

44. Para corroborar essa posição, valemo-nos da advertência do STF de não se admitir que o instrumento para conferir eficácia ao direito à ampla defesa e ao contraditório, com os meios a eles inerentes, na forma do art. 5º, da CR/88, converta essa finalidade constitucional em estratégia de defesa para alcançar a prescrição, o que seria um contrassenso.^[8]

45. E também, a propósito do caso concreto, a seguinte **Tese de Repercussão Geral nº 327**:

A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada); b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.

46. Nesses termos, seja computando-se o prazo para a administração pública estadual agir a partir da ciência do ato administrativo do município, de nomeação da servidora para cargo em comissão, ou do termo final da sua ocupação, por configurar uma infração permanente, não se verificou o transcurso de prazo decadencial de cinco anos até a notificação do Município de Itanhandu: cobrança ao município em 27/09/2017 (3807317), com indicação do valor, emissão do DAE (3807702) – validade 18/12/2017 – e planilha de cálculo. Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei Estadual nº 21.735/2015, bem como do art. 2º da Lei nº 24.755/2024 está afastada a decadência e não se cogita, ainda, de prescrição intercorrente, nos termos do art. 2º da Lei nº 24.755/2024.

47. Esse é o ponto de confronto com o que vem decidindo a Corte de Contas do Estado, pela prescrição da sua pretensão punitiva e ressarcitória, com fundamento em sua lei orgânica, em total desconsideração sobre que a administração pública estadual, internamente, apurou, com providências tempestivas, como no caso objeto da consulta, desde o envio de DAE ao município em 2017, sucedendo com a abertura de Tomada de Contas Especial em 2019 e envio ao TCE/MG em 2023, cumprindo os procedimentos legais para definir que houve o dano, o responsável por ele, e os valores, conforme determinam os arts. 47, parágrafo único, V, da Lei Complementar n 102/2008 e a Instrução Normativa TCE/MG nº 03/2013, bem como o art. 87, § 2º, V, e art. 91, estes do Regimento Interno do TCE/MG.

48. Portanto, não há marcos de suspensão e de interrupção de decadência (prescrição imprópria) na Lei nº 21.735/2015 para ações como a instauração da tomada de contas até o advento da Lei nº 24.755, em 23/05/2024, que sufraga a orientação jurídica de precedentes da AGE e tem vigência para o futuro.

PROPOSIÇÕES CONCLUSIVAS

49. Diante de todo o exposto na fundamentação e considerando:

50. **(a)** o tratamento constitucional e legal distinto conferido ao controle administrativo interno e ao controle externo exercido pelas Cortes de Contas, a conclusão jurídica é no sentido de que o fato de o Tribunal de Contas ter decidido aplicar, à sua competência de imputação de débito, o prazo prescricional previsto na Lei Complementar Estadual nº 102/2008, essa decisão não prejudica nem obsta a ação de cobrança de ressarcimento do dano pela Administração do Poder Executivo Estadual conforme a sua

legislação de regência;

51. **(b)** que está em vigor no âmbito estadual a Lei nº 21.735/2015, que dispõe sobre prazos decadencial e prescricional para que a autoridade administrativa competente para fiscalizar dê início à apuração do fato, abra o processo administrativo competente e, constituído definitivamente o crédito decorrente da ilicitude que resulte dano ao erário e não feito o ressarcimento, começa a fluir o prazo prescricional de cinco anos para cobrança;

52. **(c)** o advento da Lei nº 24.755, com publicação e vigência em 23/05/2024, que passou a prever a prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais a que se refere a Lei nº 21.735/2015, acrescentando a esta o art. 2º-A, fixa regra de transição em seu art. 2º, garantindo sua irretroatividade;

53. **(d)** o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em julgados recentes, aplicando, ao âmbito federal, o prazo prescricional (impróprio) para o exercício do poder de polícia e o prazo prescricional (próprio) para a ação de cobrança (arts. 1º e 1º-A, respectivamente da Lei nº 9.873/1999), o mesmo raciocínio se há de fazer em relação à aplicação da Lei nº 21.735/2015, observada a vigência da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, quanto à prescrição intercorrente.

54. **somos de opinião** pela aplicação dos termos da Lei nº 21.735/2015 aos casos de ilícitos administrativos de que resultem danos ao erário, inclusive no âmbito dos convênios e congêneres, como exposto na Nota Jurídica nº 6.050/2021 e promoções mencionadas na fundamentação, com a atualização da orientação jurídica com fundamento na Lei nº 24.755, de 23/05/2024.

55. Com temperamentos, já que a Lei nº 21.735/2015 estabelece causas de interrupção apenas da prescrição própria (art. 3º, § 1º). Quer-se dizer que ainda há pontos em uma zona cinzenta. Contudo, tratando-se de institutos de ordem pública, que exigem previsão legal, por um lado. Por outro, tomando-se em conta a jurisprudência do TJMG, sem posição robusta e específica. E, que, no STF, as decisões posteriores ao Tema 899, a exemplo do decidido no Ag. Reg. No MS 37.941, adotaram o “‘Princípio da unicidade da interrupção prescricional’ (art. 202, caput, do Código Civil), é de se deixar consignado esse aspecto, inclusive que justifica a posição conservadora da Consultoria Jurídica nos precedentes.

56. De modo que os pontos de vista da presente conclusão, que têm fundamento em lei estadual e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (em matéria de créditos não tributários), serão objeto de convencimento na via judicial, cuja prevalência, ou não, no futuro, será o indicador quanto às estratégias a serem mantidas ou revistas em prol da maior efetividade (eficiência e eficácia) das ações na busca do ressarcimento de danos ao erário.

FIXADAS, PORTANTO, AS DIRETRIZES GERAIS DO PRESENTE PARECER:

57. 1. Incidência da Lei nº 21.735/2015, com as alterações da Lei nº 24.755/2024, às hipóteses consideradas no presente parecer, pelo princípio da especialidade. Raciocínio congruente com a posição do STF para o TCU, relativamente à Lei Federal nº 9.873/99.

58. 2. O art. 110-B da Lei Complementar nº 102/2008 dispõe somente sobre a prescrição da pretensão punitiva.

59. 3. A constitucionalidade do art 110-B da Lei Complementar nº 102/2008 na Adi 5384 limita-se ao seu teor: prescrição da pretensão punitiva.

60. 4. O Tribunal de Contas da União distingue ressarcimento de dano de sanção.

61. 5. Na Adi 5509-CE, o STF fixou entendimento no sentido de que 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.

62. 6. Realizadas medidas administrativas de inequívoca apuração de conduta(s) individualmente descrita(s) e imputada(s) à(s) pessoa(s) investigada(s) dentro do prazo decadencial, na forma do art. 2º, § 2º, da Lei nº 21.735/2015, a prescrição da pretensão ao ressarcimento do dano flui do trânsito em julgado da decisão do TCE/MG, com fundamento no princípio da *actio nata*, sujeito este, em

casos de tal natureza, à condição suspensiva prejudicial ao manejo de medida judicial de cobrança, isto é, até o pronunciamento do TCE/MG. Ressalvados os casos em que o valor de alçada é inferior ao estabelecido pela Corte de Contas, hipóteses em que a prescrição fluirá na forma do art. 3º da Lei nº 21.735/2015.

63. 6.1. O termo inicial da fluência da prescrição intercorrente, instituída pela Lei nº 24.755, de 23/05/2024, é o da vigência da lei instituidora, conforme seu art. 2º.

64. 7. Aplicando-se o entendimento fixado no presente parecer ao caso concreto, conclui-se pela não ocorrência de prescrição da pretensão ao ressarcimento do dano ao ente público. Desde a notificação inicial, em 2017, a medida adotada traduz ação administrativa inequívoca de apuração de conduta individualmente descrita e imputada à pessoa investigada, ao que se seguiu o processo administrativo e a Tomada de Contas Especial, sem paralisação até o envio ao Tribunal de Contas do Estado.

65. 7.1. Além do que o art. 2º da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, convalida o entendimento jurídico precedente da AGE, de não ocorrência de prescrição intercorrente nos processos administrativos estaduais que culminam com a cobrança de créditos de natureza não tributária, ao garantir sua irretroatividade.

66. 7.2. Ademais, os fundamentos de decidir do TCE/MG, de que a pretensão ressarcitória daquela Corte “sobre eventual dano ao erário apurado nos processos de controle externo” prescreve em cinco anos “em consonância com o fixado no Tema n. 899 do Supremo Tribunal Federal – STF e jurisprudência consolidada deste Tribunal”, desconsidera a causa interruptiva da prescrição para a própria Corte de Contas, prevista no art. 110-C, inciso II, da Lei Complementar nº 102/2008, já que, como consta do acórdão, a “documentação foi autuada como Tomada de Contas Especial em 18/12/2023, conforme informações constantes no SGAP, em atendimento à determinação da Presidência exarada no Exp. 2981/2023, à peça n. 10.”, sendo o protocolo no TCE em 11 de setembro de 2023 (73105807).

67. Ficam atualizados os precedentes citados no preâmbulo desse parecer relativamente à prescrição intercorrente, na forma da Lei nº 24.755, de 23/05/2024, sendo recomendável fazer a devida anotação à margem daquelas manifestações.

68. Diante da potencialidade de repercussão da orientação jurídica ora exarada sobre inúmeros casos similares em trâmite em órgãos e entidades da administração pública estadual sobre os quais pairam a mesma dúvida quanto aos pontos respondidos nessa consulta, inclusive no âmbito da AGE, opinamos pela incidência do disposto no artigo 3º-A, XV, da Lei Complementar nº 83/2005, e no artigo 9º, I, §§ 3º e 4º da Resolução AGE nº 93/2021, e, assim, pela aprovação do presente parecer como **Parecer Referencial** para que surta os efeitos previstos no § 5º do mesmo artigo 9º.

69. É como submetemos à consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

Ricardo Agra Villarim
Procurador do Estado de Minas Gerais
Masp 1.327.259-6. OAB/MG 142.772

De acordo. Aprovo o parecer.

Rafael Rezende Faria
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer como Referencial, nos termos do artigo 3º-A, XV, da Lei Complementar nº 83/2005,

com a redação da Lei Complementar nº 151/2019, e do artigo 9º da Resolução AGE nº 93/2001.

Data da assinatura.

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado

[1] Lei nº 21.735/2015, Decretos nºs 46.668/2014, 46.830/2015 e 48.745/2023, que revogou o Decreto nº 46.319/2013.

[2] REsp repetitivo 1.115.078/2010. Súmulas 467 e 622 do STJ e Súmula Administrativa/AGE nº 25, de 25/11/2014. O prazo prescricional é de cinco anos, seja com fundamento no Decreto nº 20.910/32 ou na Lei Estadual nº 21.735/2015. (Resp 2.008.647, de 2022 – multa contratual): VIII. Não merecem acolhida a alegada ofensa aos arts. 1º, 2º, I a IV, da Lei 9.873/99 e 1º e 4º do Decreto 20.910/32 e o dissídio jurisprudencial suscitado. Com efeito, a Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJe de 22/02/2011), firmou entendimento no sentido de que "é de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32)". Nos termos do voto condutor do referido precedente, é aplicável "o artigo 1º do Decreto nº 20.910/32 em obséquio mesmo à simetria que deve presidir os prazos prescricionais relativos às relações entre as mesmas partes e até autoriza, senão determina, a interpretação extensiva, em função de sua observância".

[3] Nesse sentido, Ag. Reg. No MS 37.941: (...) 1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). (MS 37941 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJes/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023)

[4] Ag.Reg. em MS nº 36.461. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362147463&ext=.pdf>.

[5] Art. 3º da Lei Estadual nº 21.735/2015 – Constituído definitivamente o crédito não tributário, mediante regular processo administrativo, prescreve em cinco anos a pretensão de exigí-lo.

§ 1º – Considera-se definitivamente constituído o crédito não tributário quando a obrigação se tornar exigível, notadamente quando:

I – do vencimento de pleno direito da obrigação constante em título executivo extrajudicial;

II – o devedor não pagar nem apresentar defesa no prazo legal;

III – não mais couber recurso da decisão administrativa, certificando-se a data do exaurimento da instância administrativa.

§ 2º – O prazo prescricional começa a ser contado no dia do vencimento do crédito sem pagamento ou na data do exaurimento da instância administrativa que confirmar a aplicação da penalidade, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

§ 3º – O disposto neste artigo não se aplica ao crédito não tributário apurado em prestação de contas de transferências voluntárias quando o dano ao erário decorrer de conduta ilícita que apresente potencialidade

de configurar improbidade administrativa na forma da lei.

[6] Art. 2º – O exercício do dever de fiscalização da administração pública estadual, direta, autárquica e fundacional, visando a apurar ação ou omissão que configure infração administrativa ou contratual e a aplicar a respectiva penalidade, decai em cinco anos a contar da data em que a autoridade administrativa competente para fiscalizar tomar conhecimento do ato ou do fato.

§ 1º – No caso de infração permanente ou continuada, o termo inicial do prazo decadencial a que se refere o *caput* será a data em que a autoridade administrativa competente para fiscalizar tomar conhecimento do ato ou do fato ou o dia em que cessar a prática da infração, devendo-se considerar o que ocorrer por último.

§ 2º – Considera-se exercido o dever de fiscalização com a notificação do interessado acerca da lavratura de auto de fiscalização ou de infração ou de outro documento que importe o início da apuração do fato.

§ 3º – Na hipótese de o objeto da ação punitiva também constituir crime, o prazo decadencial para apuração do cometimento da infração será aquele previsto na lei penal para fins de prescrição.

[7] Conferir as seguintes passagens de voto do Ministro Gilmar Mendes: Secundariamente, uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas. (...)Terceiro, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução. (...)Sendo obrigação constitucional e legal, a prestação de contas, que descreva pormenorizadamente a forma e o modo que foram geridos os recursos públicos, inaugura o prazo decadencial (prescricional punitivo) de apuração do ato ilícito que tenha causado prejuízo ao erário, o qual resta interrompido pela retificação das informações prestadas, reiniciando o cômputo do prazo por inteiro. (...)De outra banda, não sendo prestadas as contas, sequer o prazo decadencial (prescricional punitivo) se inicia, por se tratar de descumprimento de obrigação constitucional. Assim, enquanto persistir o ato omissivo inconstitucional, a fiscalização poderá ocorrer independentemente do tempo transcorrido entre a prática do ato ilícito e o início da fiscalização. Nessa situação omissiva, apenas iniciará o cômputo decadencial com o início da tomada de contas especial pelo controle interno ou externo. (...) Por fim, assento que incide o lustro prescricional (próprio) nos casos de ressarcimento ao erário decorrente de decisão das Cortes de Contas, a contar da finalização da tomada de contas especial até o ajuizamento da correspondente ação civil (ação de execução). Assim, uma vez encerrada a fase administrativo-fiscalizatória (art. 19 e art. 23, III, “b”, c/c art. 24, todos da Lei 8.443/1992), o Poder Público possui o prazo de cinco anos para ajuizar a correspondente ação de ressarcimento, sob pena de restar fulminada a prescrição executória própria. Por conseguinte, há, em regra, prazos quinquenais diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário: fase administrativo-fiscalizatória (prazo decadencial ou prescricional punitivo) e fase executória (prazo prescricional próprio), observadas as causas suspensivas ou interruptivas dos cômputos. (Destques nossos. Acesso em 05 jan 2021).

[8] 1. As questões suscitadas no recurso extraordinário encontram-se preclusas, haja vista que a jurisprudência da Corte é assente no sentido de ser incabível recurso extraordinário contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça no qual se suscite questão resolvida na decisão de segundo grau. 2. Ainda que assim não fosse, segundo o entendimento da Corte, a consumação do crime tipificado no art. 1º da Lei 8.137/1990 somente se verifica com a constituição do crédito fiscal, começando a correr, a partir daí, a prescrição (HC 85.051/MG, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 1º/7/05). Esse entendimento encontra-se cristalizado no enunciado Súmula Vinculante 24 da Corte. 3. **É ilógico permitir que a prescrição seguisse seu curso normal no período de duração do processo administrativo necessário à consolidação do crédito tributário. Se assim fosse, o recurso administrativo, por iniciativa do contribuinte, serviria mais como uma estratégia de defesa para alcançar a prescrição com o decurso do tempo do que a sua real finalidade**, que é, segundo o Ministro Sepúlveda Pertence, propiciar a qualquer cidadão questionar, perante o Fisco, a exatidão do lançamento provisório de determinado tributo (HC 81.611/DF, Tribunal Pleno, DJ de 13/5/05). 4. Agravo regimental a que se nega provimento. [ARE 1.031.806 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 2ª T, j. 30-6-2017, DJE 177 de 14-8-2017.]



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 29/05/2024, às 13:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 29/05/2024, às 13:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 29/05/2024, às 14:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 29/05/2024, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **88990641** e o código CRC **DD0AC993**.

Referência: Processo nº 1320.01.0006160/2019-39

SEI nº 88990641