



<b>PROCESSO</b>	<b>221830/2016 (AUTOS DIGITAIS)</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONSULTA</b>
<b>CONSULENTE</b>	<b>PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO (Desembargador Paulo Cunha)</b>
<b>GESTOR (atual)</b>	<b>RUI RAMOS (Desembargador Presidente)</b>
<b>AMICUS CURIE</b>	<b>AMAM - Associação Matogrossense de Magistrados</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA</b>

## VOTO

Em sede de admissibilidade, concordo com os derradeiros entendimentos técnico e ministerial de que a presente Consulta deve ser conhecida, pois foi apresentada por autoridade legítima, qual seja, o Presidente do Tribunal de Justiça, cumprindo, assim, o pressuposto constante no artigo 233, I, b, do RITCE/MT.

Ademais, diz respeito ao reconhecimento administrativo de diferenças remuneratórias e o devido pagamento aos servidores públicos, matéria afeta à competência do Tribunal de Contas, bem como contém apresentação objetiva da dúvida, preenchendo os quesitos I, III e IV da mesma normativa.

A despeito de se tratar de Consulta que não foi formulada em tese, versa sobre conteúdo que preenche o pressuposto referente à especial relevância, pois se trata de matéria amplamente debatida no cenário estadual, objeto, inclusive, de auditorias especiais deste Tribunal e com possibilidade de repercussão sobre o conceito legal de despesas legítimas e ilegítimas.

À essas razões acresço o bem lançamento fundamento exarado pelo parecer ministerial, no sentido de que “é inafastável o reconhecimento do interesse público relevante caracterizado na possibilidade de renúncia à prescrição por meio de ato administrativo do Tribunal de Justiça, o qual ocasionará o aumento de despesa decorrente do pagamento das diferenças de URV, do período de abril de 1994 a março de 1998, à servidores e magistrados



do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, em razão da renúncia à prescrição em favor da Administração Pública”.

Nesta seara, consigno, por fim, que rejeito veementemente a tese invocada pela atual gestão do Tribunal de Justiça de que o acolhimento dos pedidos administrativos de pagamento de URV prescrita se trate de ato de gestão insusceptível de resposta consultiva deste E. Tribunal.

De igual forma, **rejeito a tese de incompetência absoluta** deste Tribunal de Contas para apreciar Consulta sobre matéria afeta ao Poder Judiciário Matogrossense, na forma que defendia pela AMAM.

Respaldo esses posicionamentos, primeiramente, invocando, à luz da analogia pertinente ao caso, a teoria dos poderes implícitos, já reconhecida pelo STF como aplicável ao rol das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, conforme se extrai dos seguintes julgados que reconheceram à eles o poder geral de cautelar, a saber, MS 24.510-7/DF, MS 32.494 MC, MS 33.092.

Destaco que a Corte de Contas Federal possui essa função consultiva, prevista na Lei Federal nº 8.443/1992, a qual já foi reconhecida com caráter abstrato pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.691-7/DF:

O artigo 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, é expresso no sentido de a resposta à consulta ter caráter normativo e constituir prejulgamento da tese, razão aliás, por que essa Corte de Contas determinou a remessa de cópia das Decisão em causa ao Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado para que, evidentemente, fosse observada por toda a Administração Pública. É, portanto, a Decisão em causa ato normativo susceptível de controle de constitucionalidade por meio de ação direta. (BRASIL, 1997).

Da mesma forma, a competência consultiva deste Tribunal de Contas encontra-se legalmente estatuída, conforme se extrai do disposto no



artigo 1º, inciso XVII cc 48 à 50, todos da LC estadual 269/2007, regulamentado pelo artigo 232 do RITCMT.

Anuo com a AMAM de que este Tribunal de Contas não se trata de um órgão de assessoria jurídica do Poder Judiciário e o faço afirmando que não o é tal qual o TRE e o TSE não constituem órgão de consultoria jurídica dos partidos políticos.

Ao contrário disso, a função consultiva deste e de outros Tribunais de Contas traduz sua atuação de caráter eminentemente preventivo à concretização de um erro administrativo, “na qual as Cortes de Contas, após provocação de uma consulta elaborada por uma autoridade legitimada, sobre matéria de competência do Órgão de Controle Externo, se manifesta em caráter de orientação, pré-julgando a tese, sem adentrar em casos concretos<sup>1</sup>”.

Pertinente, neste sentido, colacionar os ensinamentos de Jacoby Fernandes<sup>2</sup> acerca da função consultiva das Cortes de Contas:

Uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas é a de responder consulta. Como regra, as máximas autoridades dispõem de órgão de consultoria jurídica e de controle interno que podem prestar o serviço especializado nessas áreas. Ocorre que, dada a especificidade da ação do controle externo e a complexidade da matéria, por vezes a prévia interpretação da norma ou da tese torna-se extremamente recomendável. Em termos de eficiência da Administração Pública, nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas do que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo. Para esses, a ação preventiva resultante tem mais largo alcance, porque o controle orientador é muito mais eficiente do que o repressivo. O Poder Legislativo, ao elaborar a lei orgânica que vai reger um Tribunal de Contas, dispensa, porém, a esse tema menor importância, transferindo para o poder regulamentar do regimento interno da Corte de Contas o disciplinamento de requisitos. (2016, p. 324).

<sup>1</sup> TRINDADE. Jonas Faviero. A FUNÇÃO CONSULTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, NA APRECIACÃO EM TESE DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS DO PODER PÚBLICO, E CONTRIBUTOS DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA HABERMASIANA. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/15837/3735>

<sup>2</sup>



Ultrapassado o juízo de admissibilidade, passo ao enfrentamento da **preliminar de desistência** do processamento da presente Consulta, formulado pela atual gestão do Tribunal de Justiça.

Em regra, tenho que os processos de Consulta neste Tribunal permitem o exercício da faculdade processual da desistência, **a uma**, porque a participação do Consulente na Consulta por ele formulada, diferentemente da participação dos Representantes e Denunciante nos processos de fiscalização, não cessa quando do protocolo da respectiva Consulta, a teor do que se colhe do §2 do artigo 219 do RITCMT, isso porque o interesse maior na resposta à Consulta é exclusivamente do Consulente, cabendo a este, desse modo, antes de proferida a resposta pelo TCE, decidir a respeito da pertinência ou não da manutenção do questionamento então suscitado a esta Corte de Contas, visto que não existe nenhuma irregularidade a ser apurada no âmbito desse procedimento. Nele não se noticia irregularidade, ilegalidade ou qualquer outro tipo de ato ou fato que, dessa ou daquela forma, possa causar algum dano ao erário.

Diferentemente, nos demais processos de controle, em especial os relativos a Denúncias e Representações, as apurações continuam até deliberação final do Tribunal, ainda que haja a desistência por parte de seus autores, visto que o interesse público se sobrepõe ao interesse meramente particular, especialmente se subsistem indícios da prática de irregularidades ou ilegalidades que possam resultar dano ao erário.

Tenho por certo também, que a ausência de previsão legal e regimental da possibilidade de desistência de Consulta formulada não autoriza a interpretação ministerialmente preconizada de que a desistência se trata de instituto processual vedado. Contrário a isso, o artigo 144 do Regimento Interno, tal como o artigo 62 da LC 269/07, estabelecem a aplicação subsidiária do CPC aos processos de competência deste Tribunal, em caso de lacuna.

Nos termos do parágrafo único do artigo 200 cc §2º do artigo 343, ambos do CPC, é juridicamente possível e lícita a desistência da presente Consulta pela autoridade atualmente legitimada para a pedir.



Todavia, essa regra não deve prevalecer nas hipóteses em que a Consulta é formulada em concreto, mas é excepcionalmente admitida dado ao relevante interesse público da matéria controversa nela.

Assim, tão somente em razão desta Consulta ter sido conhecida pelo fato de versar sobre matéria de relevante interesse público, devidamente motivado, sua natureza processual transmuda-se em típico processo objetivo, o qual, como bem afirmou o Ministério Público de Contas, “tem por objetivo a uniformização da jurisprudência e a divulgação prévia do entendimento desta Corte de Contas, de natureza normativa e vinculante, a qual permitirá ao gestor público apoiar-se nos julgados para nortear as decisões no âmbito de sua gestão”.

Diante do exposto, nesta hipótese em específico, **rejeito o pedido de desistência.**

No **mérito**, questiona-se acerca da possibilidade e condições jurídicas para que se possa reconhecer administrativamente a renúncia à prescrição, possibilitando, assim, o pagamento de diferenças remuneratórias decorrentes da incorporação da URV, referentes ao período de abril de 1994 a março de 1998.

Como se sabe, no âmbito da Administração Pública, o Decreto nº 20.910/32 disciplina ao prazo prescricional para as dívidas passivas da União, ao prever, em seu art. 1º, que, “todo e qualquer direito ou ação contra Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for sua natureza, prescreve em cinco anos, contados do ato ou fato se originam”.

Ainda no âmbito federal, o artigo 112 da Lei 8.112/90 estabelece que “a prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela administração”.

Semelhante norma encontra-se neste âmbito estadual, conforme se extrai do artigo 139 da LC 04/90, o qual prescreve que “a prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela administração”.



Numa leitura superficial e não sistêmica do direito pátrio, mais fácil seria concluir que ser incabível a renúncia à prescrição pelo Poder Público.

Todavia, é preciso não olvidar a força normativa dos princípios constitucionais, em especial para o caso, do princípio da moralidade.

É sabido que a prescrição reconhecida atinge apenas a pretensão e não o direito, de forma que, ainda que prescrita a pretensão de cobrança das parcelas vencidas, persiste a obrigação de seu adimplemento. Trata-se do que o direito denomina de obrigação natural aquela a cuja execução não pode o devedor ser constrangido, mas cujo cumprimento voluntário é pagamento verdadeiro.

A dívida natural, pois, existe, mas não pode ser judicialmente cobrada, não podendo o credor recorrer à Justiça.

A obrigação natural, embora corresponda a uma obrigação moral, interessa ao Direito porque a obrigação natural, mesmo sendo moral, possui um efeito jurídico: *soluti retentio* ou retenção do pagamento.

Mesmo tratando-se de uma obrigação moral, o pagamento de obrigação natural é pagamento verdadeiro e o credor pode retê-lo.

Em suma, a obrigação natural não se cumpre por bondade ou liberalidade ou doação, mas por um **dever moral**, e **a moral influencia o Direito**, tanto que **a lei lhe atribui o efeito jurídico da *soluti retentio***.

Por oportuno, colaciono as lições de Washington de Barros<sup>3</sup> Monteiro sobre a raridade da obrigação natural e a absurda proteção que a lei dá ao devedor no nosso ordenamento:

numa época em que a noção do prazo tende a desaparecer, substituída pelo **espírito de moratória e pela esperança da revisão**; em que o devedor conhece a arte de não pagar as dívidas e em que aquele que paga com exatidão no dia devido não passa de um ingênuo, que não tem direito a nada; em que as leis se enchem de piedade pelos devedores e em que as vias judiciárias se mostram imprescindíveis como imposição ao

<sup>3</sup> Direito das Obrigações, 1ª parte, Ed. Saraiva, 32ª edição, pág. 215.



devedor civil, aparece como verdadeiro anacronismo a obrigação natural, suscetível de pagamento voluntário, apesar de desprovida de ação

Segundo Miguel Reale<sup>4</sup>, "o Direito não é algo de diverso da Moral, mas é uma parte desta, armada de garantias específicas"

Por isso, aquele que não paga uma dívida prescrita obtém uma vantagem moralmente indevida (injusta), apesar da inexigibilidade judicial da prestação.

De tal modo, tenho que o primeiro fundamento de validade do reconhecimento administrativo de uma dívida pública prescrita é o princípio da moralidade, o qual conduz ao conceito de vedação à obtenção de uma vantagem moralmente indevida (injusta) e, portanto, ao dever de cumprimento das obrigações morais.

Ademais, não se pode olvidar, como bem salientou o ministério público de contas de que "o Código Civil no art. 191 estabelece que "tácita é a renúncia quando se presume de fatos do interessado, incompatíveis com a prescrição", assim estabelece o citado dispositivo:

Art. 191 – A renúncia da prescrição pode ser expressa ou tácita, e só valerá, sendo feita, sem prejuízo de terceiro, depois que a prescrição se consumir; tácita é a renúncia quando se presume de fatos do interessado, incompatíveis com a prescrição.

A aplicação do artigo 191 à Administração Pública é permitida à luz do princípio constitucional da moralidade administrativa, a qual, contudo, deve estar em sintonia com o princípio da impessoalidade consignado, em especial em matéria de quitação de dívidas da Fazenda Pública, no artigo 100 da CF/88, de modo que os pagamentos administrativos de dívida prescrita sejam feitos de forma impessoal e respeitando a ordem cronológica das obrigações e respectivos pedidos.

---

<sup>4</sup> REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 42.



Desse modo, entendo lícito e constitucionalmente possível à Administração Pública renunciar à prescrição operada em seu favor.

Esse entendimento é acompanhado pelo quanto preconizado pela jurisprudência do STJ, vejamos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. CONTRATO. DÍVIDA. DEBATE SOBRE PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RENÚNCIA TÁCITA. PLURALIDADE DE ATOS PRATICADOS PELO CREDOR E PELO DEVEDOR EM PROL DA SATISFAÇÃO DA DÍVIDA. APLICAÇÃO DO ART. 191 DO CÓDIGO CIVIL. PRECEDENTE. FATO DE ADMINISTRAÇÃO. INVIABILIDADE DE USO DA PRÓPRIA TORPEZA EM BENEFÍCIO PRÓPRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO PRESENTE.

[...]

2. É evidente a renúncia tácita à prescrição, com base no art. 191 do Código Civil, em razão da ampla quantidade de atos praticados pela parte credora, ora recorrente, bem como pela Administração Pública estadual em prol do reconhecimento da dívida em questão e do seu pagamento.

3. O último ato administrativo de reconhecimento da dívida data de 30.9.2009, no qual se indicou a necessidade de pagamento, em conjunto com a necessidade de aferir eventual prescrição do direito. Antes deste ato, diversos outros foram praticados e renovando o prazo prescricional. Precedente: REsp 1.314.964/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 4.10.2012.

[...]

(RMS 41.870/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 16/11/2015). (grifo meu).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE DE 11,98%. CONCESSÃO VIA ADMINISTRATIVA. ATO NORMATIVO N. 711/TST. CONFIGURAÇÃO DE RENÚNCIA TÁCITA DA PRESCRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ.

1. Esta Corte de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que o Ato Normativo nº 711, do Tribunal Superior do Trabalho, que reconheceu o direito dos servidores à incorporação da diferença decorrente da transformação dos salários pela unidade real de valor - URV, a partir de abril de 1994, no percentual de 11,98%, implicou em renúncia tácita à prescrição, nos termos do art. 191 do Código Civil (REsp 1251053/RO, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, DJe 4/12/2012).



2. Tendo em vista que o ato normativo foi editado em 12/12/2000 e publicado em 14/12/2000 e que a ação foi ajuizada em janeiro de 2005, não há falar em consumação da prescrição.

3. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 895.781/RO, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 06/04/2015). (grifo meu).

Por derradeiro, acolho a sugestão da Consultoria Técnica de que “seja determinada à Secretaria de Controle Externo responsável pelas Contas de Gestão de 2018 a inclusão, como ponto de controle, da averiguação da higidez de eventual decisão tomada pela Gestão do TJ-MT relacionada ao caso em tela”, uma vez que embora lícita a renúncia à prescrição em favor da Administração Pública, tal renúncia deve ser feita à luz do princípio da impessoalidade, do respeito à ordem cronológica das obrigações e respectivos pedidos e em observância às regras fiscais e orçamentárias.

Diante do exposto, **acolho parcialmente os Pareceres Ministeriais 881/2017 e 1531/2017**, ambos da autoria do Procurador-geral de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e, preliminarmente, voto pelo **conhecimento** da presente Consulta, pela **rejeição do pedido de desistência** e, no mérito, pela resposta ao Consulente, mediante a aprovação da seguinte de Resolução de Consulta:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Pessoal. Diferenças salariais. URV. Prescrição. Renúncia. Administração Pública. Ato Administrativo. Possibilidade.**

1. É permitido que a administração pública renuncie à prescrição consumada em seu favor, podendo esta renúncia ser expressa ou tácita, conforme disposto no art. 191 do Código Civil.

2. É suficiente a edição de ato administrativo para operar a renúncia ou interrupção do prazo prescricional favorável à administração pública, não se exigindo lei em sentido formal.

3. A publicação do ato administrativo que renuncia ou interrompe a prescrição é o marco inicial de contagem para o novo prazo prescricional.

4. É possível a prática de diversos e sucessivos atos de renúncia à prescrição operada em favor da administração pública, enquanto que a interrupção só é possível uma vez, conforme determina o art. 202, do Código Civil.

5. A interrupção do prazo prescricional somente pode ocorrer quanto este ainda está em curso. Uma vez interrompido, o prazo ele volta a correr pela metade (art. 3º do Decreto 20.910/32).



Essa contagem aplica-se indistintamente para casos de negativa ou concessão de direito.

**6.** Nesta matéria, deve ser observado o disposto na súmula n. 383 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: a prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo.

**7.** Nesta matéria, deve ser observado o disposto na súmula n. 85 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe: Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

**8.** A renúncia tácita à prescrição em favor da Fazenda Pública deve ser exercida com respeito, no que couber, ao artigo 100 da CF/88, de forma impessoal e, portanto, geral, bem como respeitar à ordem cronológica dos pedidos administrativos de pagamento de dívida existente e, ainda, as regras fiscais e orçamentárias pertinentes.

**VOTO**, ainda, pela expedição de determinação à Secretaria de Controle Externo responsável pelas Contas de Gestão de 2018, de inclusão, como ponto de controle, da averiguação da higidez de eventual decisão tomada pela Gestão do TJ-MT relacionada ao caso em tela”, uma vez que embora lícita a renúncia à prescrição em favor da Administração Pública, tal renúncia deve ser feita à luz do princípio da impessoalidade, do respeito à ordem cronológica das obrigações e dos respectivos pedidos, conforme o caso, bem como em observância às regras fiscais e orçamentárias.

**VOTO**, por fim, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

É como voto.

Cuiabá, 19 de abril de 2017.

**LUIZ CARLOS PEREIRA<sup>5</sup>**

Conselheiro Interino

(Portaria 009/2017, DOC TCE/MT de 24/01/2017)

---

<sup>5</sup>Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n° 11.419/2006