



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

PARECER: 624/2018-GP1P

ASSUNTO: EDIÇÃO DE NORMATIVO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 32.351/2017-e

EMENTA: 1. EDIÇÃO DE NORMATIVO. DECISÃO DO STF NO RE 669.069/MG. APRECIÇÃO DO TEMA 666 - IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO POR DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO, AINDA QUE O PREJUÍZO NÃO DECORRA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **TESE DE REPERCUSSÃO GERAL:** É PRESCRITÍVEL A AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS À FAZENDA PÚBLICA DECORRENTE DE ILÍCITO CIVIL. DEMANDA DE ESTUDOS ACERCA DA REPERCUSSÃO DA MATÉRIA NO ÂMBITO DO E. **TCDF**. PROPOSTA DE DECISÃO NORMATIVA E ADEQUAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE PROCESSUAL. DESPACHO DA PRESIDÊNCIA DE 15/1/2018. REINSTRUÇÃO PARA CONTEMPLAR NO ESTUDO O TEOR DOS JULGADOS DO **STJ** ATINENTES A IMPUTAÇÃO DE PREJUÍZO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM SEDE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

2. ÁREA TÉCNICA APRESENTA NOVA MINUTA DE PROPOSTA DE DECISÃO NORMATIVA E MANTÉM A SUGESTÃO DE ADEQUAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE PROCESSUAL. PRESCRIÇÃO DA **PRETENSÃO PUNITIVA: 5 ANOS** A CONTAR DA **DATA DE OCORRÊNCIA DO FATO**. HIPÓTESES DE **INTERRUPÇÃO E SUSPENSÃO** DO PRAZO. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO **EX OFFICIO**. **PRESUNÇÃO DE PREJUÍZO** AO ERÁRIO DECORRENTE DE **IRREGULARIDADE EM CONTAS: 5 ANOS** A CONTAR DA DATA EM QUE A PRESTAÇÃO DE CONTAS **SERIA EXIGÍVEL**. CAUSA INTERRUPTIVA. EXPIRADO O PRAZO, CABE À ADMINISTRAÇÃO **COMPROVAR E QUANTIFICAR O EFETIVO PREJUÍZO** E A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO, PARA FINS DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO.

3. **PARECER PARCIALMENTE CONVERGENTE DO PARQUET ESPECIALIZADO**. ILÍCITO DE QUE RESULTE DANO AO ERÁRIO. **RESERVA LEGAL** (ART. 37, § 5º, DA CF/88). EXISTÊNCIA DE **NORMA GERAL** (ART. 205 DO CC/2002). **PRAZO DECENAL**. REVISÃO DE POSICIONAMENTO DESTES ÓRGÃO MINISTERIAL. **INAPLICABILIDADE** DA LEI Nº 9.873/1999 À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL. **NORMA FEDERAL NÃO RECEPCIONADA PELO DF**. **IMPOSSIBILIDADE** DE APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/1932. A INTEGRAÇÃO NORMATIVA POR ANALOGIA PRESSUPÕE A **SIMILARIDADE** DOS OBJETOS. **IMPOSSIBILIDADE** DE O **TCDF**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

INOVAR O ORDENAMENTO JURÍDICO, CRIANDO REGIME HÍBRIDO PARA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INSTABILIDADE JURÍDICA DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO STJ NO BOJO DO RESP Nº 1.480.350/RS E DO AGINT NO RESP Nº 1.412.588/RN. DECISÕES NÃO VINCULANTES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DA LIMITAÇÃO TEMPORAL PROPOSTA. CABE AO GESTOR PÚBLICO COMPROVAR A BOA APLICAÇÃO DOS DINHEIROS E VALORES PÚBLICOS SOB SUA RESPONSABILIDADE.

1. Cuidam os autos de Edição de Normativo acerca da aplicação do instituto da prescrição no âmbito do e. **TCDF**, haja vista a decisão do e. **STF** no bojo do RE 669.069/MG, que, ao apreciar o Tema de Repercussão Geral nº 666, reconheceu a incidência de prescrição em ação de **reparação de danos** à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.
2. A Assessoria Técnica e de Estudos Especiais analisou a repercussão do julgado por meio da Informação nº 29/2017 - ATE (*e-DOC 32CC2989-e*) e, em breves linhas, concluiu que, no âmbito do e. **TCDF**, a **prescrição da pretensão punitiva** ocorre após **5 (cinco) anos** da data de **ocorrência do fato**, consideradas as circunstâncias interruptivas e suspensivas desse prazo, podendo ser reconhecida de ofício pela c. **Corte**. Ao final da instrução técnica, foi proposta a adequação do sistema informatizado de controle processual e apresentada uma minuta de decisão normativa.
3. A Consultoria Jurídica da Presidência, por meio do Parecer nº 240/2017 – CJ (*e-DOC 0E35C7D7-e*), após **aquiescer** às sugestões da zelosa Unidade Instrutiva, opinou pelo prosseguimento do processo.
4. Ato contínuo, foi determinada reinstrução do feito, nos termos do r. Despacho da Presidência de 15/1/2018, objetivando que o presente estudo contemple, também, o teor dos julgados do c. **STJ** atinentes a imputações de prejuízos pelo e. **TCU**.
5. Em face disso, a Unidade Técnica reanalisou a matéria e, por meio da Informação nº 4/2018 - ATE (*e-DOC 90F1B67A-e*), propôs alguns **adendos** à minuta de Decisão Normativa anteriormente apresentada.
6. Nesse sentido, defende que é de 5 (cinco) anos o prazo para que eventual irregularidade em contas gere **presunção de prejuízo** ao Erário e acarrete imputação do débito ao responsável, contados da data em que a prestação de contas seria exigível, sendo interrompido uma única vez, em virtude de ação da Administração com vistas à apuração dos fatos ou à obtenção da adequada prestação de contas. Sendo assim, **expirado esse prazo, caberia à Administração a necessária comprovação e quantificação do efetivo prejuízo ao Erário e da responsabilidade do gestor público, para fins de imputação de débito.**
7. Ao final, sugeriu ao e. **Plenário** (*e-DOC 90F1B67A-e*):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

- “I. aprovar Decisão Normativa acerca da matéria tratada nestes autos, na forma da minuta em anexo;*
II. determinar à Divisão de Tecnologia da Informação – DTI que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova a adequação do sistema de controle processual, de forma a promover a automação da contagem dos prazos prescricionais/decadenciais, permitindo a extração de relatórios gerenciais a esse respeito e a emissão de alertas quando da proximidade de seus termos finais; e
III. autorizar o arquivamento dos autos.”

8. Em atenção ao r. Despacho Singular nº 240/2018-GCIM (e-DOC 0996E39D-e), os autos vieram ao **MPC/DF** para manifestação.
9. Após este relato, passo à análise do presente feito, informando, preliminarmente, que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na r. Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.
10. **Ab initio**, cabe destacar que a **questão central** destes autos está circunscrita à aplicação do instituto da prescrição no âmbito do e. **TCDF**, nos processos com **pretensões punitivas e/ou ações de ressarcimento de prejuízos causados ao Erário em decorrência de ilícito civil**, haja vista a decisão com repercussão geral do e. **STF** no bojo do RE 669.069/MG. Em adendo, foi acrescido ao objeto dos presentes estudos o teor dos julgados do c. **STJ** atinentes à **imputação de prejuízo** pelo órgão de Controle Externo.
11. Nesse diapasão, por meio da Informação nº 29/2017 – ATE (e-DOC 32CC2989-e), a zelosa Unidade Instrutiva analisou o instituto da **prescrição** sob o enfoque dos julgados do e. **STF**, propondo, ao final, minuta de Decisão Normativa para definir os limites da aplicação do instituto no âmbito deste e. **TCDF**.
12. Já na Informação nº 4/2018 – ATE (e-DOC 90F1B67A-e), foi analisado o instituto da **decadência**, considerando as recentes decisões do e. **STJ** no REsp 1.480.350/RS e no AgInt no Resp 1.412.588/RN, que abrangem a aplicação deste instituto em sede de TCE.
13. Nesse passo, consigno, desde já, que este **MPC/DF** possui entendimento **parcialmente convergente** com o exposto pela Unidade Técnica na Informação nº 29/2017 - ATE (e-DOC 32CC2989-e), complementada pela Informação nº 4/2018 – ATE (e-DOC 90F1B67A-e). Convirjo especialmente no que toca à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, com exceção daquela em que o dano seja decorrente de ilícito civil. Lado outro, no que toca à **prescrição da pretensão punitiva** do e. **TCDF** e à **limitação temporal da presunção de prejuízo em processo de tomada de contas especial**, o entendimento do **Parquet** especializado **diverge** daquele alcançado pela zelosa Unidade Instrutiva. Explico.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Prescrição da ação de ressarcimento de prejuízos causados ao Erário

14. Sobre a prescrição da ação de **ressarcimento** de prejuízos causados ao Erário, a Unidade Instrutiva, por meio da na Informação nº 29/2017 – ATE¹, destacou as mais recentes decisões acerca da matéria no âmbito desta c. **Corte**, ressaltando que, até então, era pacífico o entendimento pela **imprescritibilidade** do direito de a Administração buscar o ressarcimento dos prejuízos que lhe forem causados, entendimento esse que também prevalecia no âmbito do e. TCU² e do e. STF³.

15. No entanto, ponderou que a matéria, até então pacífica, ganhou **novos contornos** após a apreciação do Recurso Extraordinário nº 669.069/MG, em 3/2/2016, por meio do qual a c. **Corte Suprema**, apreciando o Tema 666 da Repercussão Geral⁴, entendeu ser “**prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil**”⁵ (grifos acrescidos).

16. Sem embargo, lembrou que **ainda pendem de apreciação** pelo e. STF o **Tema 897** – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por **ato de improbidade administrativa** e o **Tema 899** – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário **fundada em decisão de Tribunal de Contas**.

17. Desse modo, embora recomende cautela na normatização da matéria no âmbito desta Casa, haja vista a possibilidade de superveniente entendimento dissonante por parte do e. STF, a diligente Unidade Instrutiva defende ser necessário estabelecer um parâmetro a ser seguido em relação à prescrição das ações de ressarcimento de prejuízos causados ao Erário, mormente em face da imprevisibilidade de quando ocorrerão os julgamentos dos aludidos temas pelo c. **Pretório Excelso**.

18. Nesse diapasão, a Unidade Técnica defende a **manutenção do entendimento** até então adotado por esta c. **Corte**, pelo e. TCU e, até recentemente, pelo próprio c. STF, no sentido de serem, **em regra, imprescritíveis** as ações de **ressarcimento** dos prejuízos causados ao Erário, com **exceção** às ações de reparação de danos decorrentes de **ilícitos civis**, na forma deliberada pelo Pleno da c. **Suprema Corte** no Recurso Extraordinário nº 669.069/MG.

19. Quanto a esse ponto, o **Parquet** de Contas possui entendimento **convergente** com o exposto pela zelosa Unidade Instrutiva.

20. É bem verdade que o c. STF, sob a égide da repercussão geral⁶, firmou entendimento de que a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de **ilícito civil** prescreve em **5 anos**. Contudo, a própria c. **Corte Suprema** assentou a tese de que a prescrição

¹e-DOC 90F1B67A-e.

² Acórdão nº 2709/2008 – TCU – **Plenário**.

³ Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF.

⁴ Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa.

⁵ RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, **Tribunal Pleno**, Julgado em 3/2/2016, DJe de 28/4/2016.

⁶ RE nº 669.069/MG, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Teori Zavascki**, DJe de 28/4/2016.



MPC/DF

Proc.: 32.351/17-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

quinquenal **não se aplica aos casos de improbidade administrativa**, conforme se depreende do mesmo julgado de repercussão geral.

21. Nesse espeque, **reitero** o entendimento já registrado em vários outros pareceres do **MPC/DF**, no sentido de que, ressalvado o dano decorrente de ilícito civil, é **imprescritível** a ação de ressarcimento ao Erário.

Prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Controle Externo

22. No que tange à prescrição da **pretensão punitiva**, conforme já adiantado, o **MPC/DF diverge** do entendimento alcançado pela Unidade Instrutiva, no âmbito da Informação nº 29/2017 – ATE⁷.

23. Acerca do tema, a Instrução registrou que, não obstante a doutrina e a jurisprudência **majoritárias** entendam pela **prescritibilidade da pretensão punitiva**, há **controvérsia** quanto: a) ao **prazo prescricional**, b) ao **termo inicial da contagem** e c) às **causas de interrupção e suspensão do prazo**.

24. Desse modo, segmentou sua análise nessas três seções, o que, embora possa parecer adequado sob o ponto de vista didático, na prática, **resultou, no entendimento Ministerial, em distorção do arcabouço normativo vigente**. Explico.

25. No que toca ao **termo inicial**, defendeu que a prescrição da pretensão punitiva deve ser contada da **data do fato, salvo disposição legal em contrário**. Para isso utilizou como fundamento o **art. 189 do Código Civil**, que estabelece que a pretensão nasce para o titular quando da violação do seu direito e, por conseguinte, **as regras em sentido diverso previstas em leis específicas devem permanecer adstritas às situações para as quais foram previstas**.

26. Lado outro, quanto ao **prazo prescricional**, aduziu que a pretensão punitiva do e. **TCDF** deve prescrever em **5 (cinco) anos**, em decorrência da **interpretação analógica do Decreto nº 20.910/1932⁸, da Lei federal nº 9.873/1999⁹ e da Lei Complementar distrital nº 840/2011¹⁰**. Nesse sentido, destaca alguns julgados, em especial o RE 669.069/MG e MS 32.201/DF, no âmbito do e. **STF**, e o AgRg no REsp 1.236.866/RS, no âmbito do c. **STJ**.

27. Logo, diversamente do que defendeu em relação ao **termo inicial**, entende que em relação ao **prazo não se aplica o Código Civil**, mas as **leis esparsas** do Direito Administrativo, mesmo que estas tenham sido editadas para reger situações específicas, **não correlacionadas à pretensão punitiva inerente à atividade de Controle Externo**.

⁷e-DOC 90F1B67A-e.

⁸ Regula a prescrição quinquenal para as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal.

⁹ Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela **Administração Pública Federal**, direta e indireta, e dá outras providências.

¹⁰ Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

28. Sobre as **causas interruptivas**, afirmou que a prescrição deve ser interrompida **uma única vez** pelo **ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte**, nos termos do que dispõe o art. 240, § 1º, da Lei nº 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil) c/c art. 202, inciso I, do Código Civil e art. 8º do Decreto federal nº. 20.910/1932. Ademais, frisa que a prescrição **recomeça** a contar da **data do ato que motivou a interrupção**, nos termos do **art. 202, parágrafo único, do Código Civil**.

29. Já no que toca às **causas suspensivas**, a Área Técnica conclui que a prescrição da pretensão punitiva deste e. **Tribunal** deve ser suspensa no período das prorrogações de prazos autorizadas e toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, com supedâneo no **Acórdão nº 1.441/2016** do e. TCU e no **Decreto nº 20.910/1932**. Vale dizer que o citado v. Acórdão adotou como premissa as **regras gerais insculpidas no Código Civil**, inclusive o prazo de prescrição **decenal** do art. 205 da Lei nº 10.406/2002.

30. Buscando validar o entendimento apresentado, a Área Técnica apresentou, no âmbito da Informação nº 29/2017 – ATE¹¹, compilação de dados quanto à prescrição da pretensão punitiva no âmbito das demais Cortes de Contas, concluindo conforme a seguir:

“115. Em síntese, dos 34 (trinta e quatro) tribunais de contas do país, em 15 (quinze) prepondera o critério de 5 (cinco) anos contados da data do fato, ressalvados, em alguns casos, processos cuja natureza demande remessa de informações ao controle externo¹²; em 8 (oito) tribunais, relacionados no parágrafo precedente, a informação não foi obtida; em 5 (cinco), prevalece o prazo de decenal contado da data do fato¹³; em 3 (três), o entendimento é pelo prazo quinquenal contado da data do conhecimento do fato¹⁴. O TCE-SP adota a imprescritibilidade da pretensão punitiva, enquanto que o TCM-SP, assim como esta Corte, estão estudando a normatização da matéria.”
(Grifos originais e acrescidos)

31. Malgrado entenda louvável a vasta pesquisa realizada pela zelosa Unidade Instrutiva, entendo que o caso em tela não se resolve por meio de simples estudo estatístico, pois **a solução deve ser juridicamente condizente com o ordenamento jurídico, sobretudo o distrital**.

32. Assim, o **MPC/DF diverge** das conclusões alcançadas pela Instrução quanto à prescrição da pretensão punitiva no âmbito desta c. **Corte de Contas**, haja vista que o caso demanda análise específica do **contexto normativo aplicável ao DF**, assim como interpretação dos julgados do Poder Judiciário **sem desprezar a conjuntura em que se inserem**, a fim de garantir **solução juridicamente adequada** ao arcabouço normativo **desta jurisdição**.

¹¹e-DOC 90F1B67A-e.

¹²TCE-AC, TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MT, TCE-MS, TCE-MG, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SE e TCM-CE.

¹³TCU, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PI e TCE-RS.

¹⁴TCE-PA, TCE-PE e TCE-SC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

33. No sentir do **MPC/DF**, a metodologia interpretativa utilizada pela Unidade Instrutiva **desvirtua o contexto normativo** dos diplomas legais invocados, trazendo como consequência a **criação de um regime híbrido**, que mescla normas gerais do Código Civil com regramentos específicos de leis administrativas, sendo que cada uma dessas normas foi editada para regular o instituto da prescrição em sua completude, observadas as peculiaridades inerentes ao seu objeto.

34. Nesse ponto, importar lembrar que a matéria em estudo é objeto de reserva legal, nos termos do art. 37, § 5º, da CF/88, **in verbis**: “***A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento***” (grifo acrescido). Dessa forma, a partir da direta, inequívoca e abrangente expressão do texto constitucional, a fixar a **reserva da lei**, não pode a c. **Corte de Contas** usurpar o papel do legislador e criar regime de prescrição da pretensão punitiva, **extra legem**.

35. Vale dizer que **a reserva legal alhures restringe-se a ilícitos que resultem em prejuízo ao Erário**, ou seja, em tese, não alcança a prescrição da ação de execução, tampouco a prescrição da pretensão punitiva decorrente de poder de polícia, como a multa de trânsito e a multa ambiental, para as quais o e. **STJ** deliberou pela aplicação por analogia do Decreto nº 20.910/1932, principal normativo invocado pela Unidade Técnica para subsidiar suas conclusões.

36. Diante da reserva legal estabelecida pela CF/1988 e da ausência de normativo específico no âmbito do DF, destacam-se 3 teses acerca do prazo para o exercício da pretensão punitiva no âmbito da atividade de Controle Externo: imprescritibilidade, prescrição quinquenal e prescrição decenal.

37. Para os defensores da primeira tese, a expressão empregada pelo legislador constituinte originário na redação do art. 37, § 5º, da Carta Magna – “***a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos (...) que causem prejuízo ao erário (...)***” (grifo acrescido) – revela que esses ilícitos se subordinam à prescrição somente se a lei fixá-la, estando o instituído submetido à **absoluta reserva da lei formal**. Sob esse prisma, apenas a lei em **sentido estrito** poderia dispor sobre a prescrição da pretensão punitiva em relação a ilícitos que resultem dano ao erário. Na falta dessa lei, não haveria que se falar em prescrição do poder-dever sancionador dos Tribunais de Contas.

38. Para essa corrente, não é por mera simetria com outros diplomas legais atinentes à relação “Administração x administrado” que se suprem lacunas como esta, menos ainda mediante a adoção de esparsos precedentes jurisprudenciais, cuja validade somente existe no âmbito do caso concreto. A propósito, esse foi o entendimento externado pelos então Ministros do e. **STF** Menezes Direito e Ayres Britto, assentado nas decisões que indeferiram as liminares pretendidas nos Mandados de Segurança 27.395/DF e 29.272/BA, respectivamente, veja:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

"7. Quanto à alegação de prescrição, tenho que não é de ser acatada. É que "incabível (...) falar-se, no caso, de prescrição administrativa, tendo em vista que o direito de invalidar, conforme a doutrina, não é dotado de pretensão e por isso não é passível de prescrição, mas só de decadência, inaplicável ao caso. Além disso, a prescrição é sempre dependente de lei, inexistente na espécie, não se podendo também aplicá-la por analogia, bem como, nos termos do artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF88, as ações que visam o ressarcimento do erário são imprescritíveis"¹⁵ (MS 27.395-DF).

39. Sem embargo, a doutrina e a jurisprudência são **dominantes** quanto à **submissão do poder do Estado ao tempo**, em respeito à **segurança jurídica**, principal pilar do Estado Democrático de Direito¹⁶.

40. Assim, diante da ausência de previsão expressa de prazo prescricional na **LC nº 1/1994** e considerando que a prescrição é instrumento que visa conferir segurança às relações jurídicas, de modo que os conflitos não se arrastem indefinidamente, tenho que há mais **razoabilidade** nas outras duas correntes interpretativas, que defendem a possibilidade de prescrição, apesar da omissão da lei.

41. Nesse sentido, aqueles favoráveis ao **prazo quinquenal**, tese à qual já me filiei¹⁷, aduzem que a lacuna normativa deve ser colmatada pela **analogia a diversas normas de direito público**, as quais estabelecem o prazo prescricional de 5 anos. Neste caso, o **termo inicial** deve ser contado do **conhecimento dos fatos** pelo órgão de Controle Externo, à semelhança da Lei nº 8.429/1992 e da LC distrital nº 840/2011, vez que, antes disso, não se poderia falar em inércia do e. **Tribunal de Contas**, à luz da teoria da **actio nata**. Essa tem sido a tese adotada por esta c. **Casa** até o momento, com precedente inaugurado pela r. Decisão nº 1.321/2014¹⁸ (Processo nº 1.869/2003).

42. Lado outro, a corrente que **prevaleceu** no e. **TCU** foi a da **prescrição decenal** (Acórdão nº 1.441/2016, **Plenário**), segundo a qual, à falta de regra expressa sobre a matéria, deve-se **aplicar a regra geral do Código Civil**, notadamente o **prazo de 10 anos** previsto no

¹⁵ MS 27.395/DF, Rel. Min. **Menezes Direito**. Julg. em 3/8/2009. DJe de 25/8/2009.

¹⁶ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição, Ed. Malheiros, p.90.

¹⁷ e.g. Pareceres nºs 11/2014-ML e 968/2014-ML.

¹⁸ "PROCESSUAL. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AÇÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO.

1. O prazo prescricional para imposição de multas de natureza administrativa é de cinco anos, sendo o termo inicial a data em que os fatos se tornaram conhecidos pelo Tribunal.

2. A citação e audiência válidas interrompem a fluência do prazo prescricional.

3. Não é razoável a responsabilização de agente político por irregularidades de natureza meramente operacional atribuível aos servidores do órgão ou entidade.

4. O agente político pode ser responsabilizado quando pratica ato administrativo de gestão.

Precedentes TCDF: Decisões nºs 1001/2014 e 6415/2013.

Precedentes TCU: Acórdãos nºs 2922-42/2013, 1016-14/2013, 1511-23/2010, 1727-33/2008, 1541/2007, 454/2007, 648/2003, 177/1998, 277/1997; 428/1996 e Decisão 180/1998, da 1ª Câmara; 666/2001, 184/2002 e 2174/2004, da 2ª Câmara. Decisão por maioria." (Grifos acrescidos).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

art. 205¹⁹, com termo inicial fixado no **momento da violação à norma**, conforme **literalidade** do art. 189²⁰ do citado diploma normativo.

Posicionamento do MPC/DF

43. Importa observar que a matéria em estudo é de grande relevância e envolve diversos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, conforme bem demonstrado na Informação nº 29/2017 – ATE²¹.

44. Aos olhos deste membro do **Parquet** especializado, a **vexata quaestio** perpassa, principalmente, pela questão do **prazo** e do **termo inicial** de contagem da prescrição da pretensão punitiva no âmbito deste e. **Tribunal**. Nota-se que a questão é controversa, mormente pela falta de disposição legal específica a regular o instituto da prescrição nos processos de Controle Externo.

45. Com efeito, a própria formação dos presentes autos para a edição de normativo demonstra que não há entendimento **uníssono** sobre a matéria neste e. **Tribunal**, estendida à celeuma ao e. **Tribunal de Contas da União**, que, em uma **interpretação sistemática da legislação vigente, em um primeiro momento**, havia se manifestado, nos autos da TC nº 021.540/2010-1, pela **aplicação do prazo quinquenal previsto na Lei nº 8.429/1992**, o que, no sentir deste **Parquet**, **mostrava-se bastante pertinente**, desde que o ato inquinado não se constituísse em crime, hipótese em que o prazo prescricional especificado na legislação penal deveria ser aplicado.

46. Nada obstante, mais recentemente, a c. **Corte de Contas da União** **abarcou novo entendimento, por maioria**, buscando a uniformização sobre a matéria, segundo o qual se deveria aplicar o prazo de que trata o art. 205 do Código Civil, ou seja, **dez anos**, contados a partir da data de **ocorrência do fato tido como irregular** (v. Acórdão nº 1.441/2016, **Plenário**).

47. Cabe registrar que nenhuma das teses defendidas – prescrição quinquenal por analogia a diversas normas de Direito Público contada do conhecimento da irregularidade e prescrição decenal com base no Código Civil contada da ocorrência dos fatos – foge dos padrões da **razoabilidade**, embora me pareça, **agora**, existir uma **juridicamente mais adequada** ao **contexto normativo vigente no DF**.

48. Meu entendimento, conforme consta dos Pareceres nºs 111/2014-ML e 968/2014-ML, seguia a linha preconizada pelo c. **TCU** no TC nº 021.540/2010-1, uma vez que, a meu ver, era o que melhor se coadunava com a **indisponibilidade do interesse público** em um cenário de lacuna legislativa.

¹⁹ “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

²⁰ “Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.”

²¹ e-DOC 90F1B67A-e.



MPC/DF

Proc.: 32.351/17-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

49. Malgrado o **Ministério Público de Contas do DF** venha se manifestando favoravelmente à prescrição quinquenal, entendo que o momento é **oportuno para revisar os estudos sobre a matéria e firmar juízo acerca da questão**.

50. Conforme já mencionado, as regras de prescrição para o exercício do poder punitivo por parte do e. **Tribunal de Contas do DF**, mormente quando resulte em dano ao Erário, constituem matéria de **estrita reserva legal**, visto que o § 5º do art. 37 da CF/1988 é explícito quando diz que **“a lei estabelecerá”**. Portanto, só a lei, não o decreto, não a vontade do administrador ou do órgão julgador, pode fixar os prazos de prescrição para ilícitos que resultem em prejuízos ao Erário.

51. Nesse sentido, o **MPC/DF converge** com o entendimento externado pelo e. **TCU** no v. Acórdão 1.441/2016, Plenário, no sentido de que *“o esquadro constitucional, a traçar regra vinculatória da ação controladora, **repele o instrumental da analogia e outros mecanismos de exegese da lei**”*.

52. Destarte, **evoluindo no entendimento anteriormente esposado** em outras situações, devo admitir que a falta de disposição legal a respeito do tema na Lei Orgânica do e. **TCDF** aliada à inequívoca **reserva legal** prevista do texto constitucional exige **análise cautelosa** do arcabouço normativo do Distrito Federal. Desta feita, **sendo imprópria a tese da imprescritibilidade** da ação punitiva, penso que a regra que **melhor se ajusta** à atividade de Controle Externo do DF é a indicada no **Código Civil**, em razão da **natureza geral** do comando contido no seu art. 205, **in verbis**: *“A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.”*

53. É nessa linha o entendimento hoje adotado pelo e. **TCU**, o qual assenta-se na **inaptidão da aplicação por analogia** das regras de prescrição previstas nas Leis nºs 9.873/1999 e 9.784/1999 e no Decreto nº 20.910/1932 ao poder-dever punitivo do Controle Externo (art. 71, VIII, da CF/88), o que **atrai, inexoravelmente**, a aplicação da **regra geral do Código Civil**, haja vista a falta de disposição normativa específica.

54. Posto isso, adiantando que estou em **harmonia** com o entendimento mais recente no âmbito do e. **TCU**, passo à análise dos argumentos apresentados pela Área Instrutiva na Informação nº 29/2017 - ATE (e-DOC 32CC2989-e), ratificados por meio da Informação nº 4/2018 - ATE (e-DOC 90F1B67A-e).

55. No que toca ao e. **TCDF**, importa notar que, malgrado no bojo do MS 32.201/DF a c. **Primeira Turma** do e. **STF**, por **maioria mínima, 2 votos a 1**, tenha proferido que *“a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”*, a aludida norma **não foi recepcionada no DF**, sendo, portanto, **imprópria** a sua utilização por esta c. **Corte, seja diretamente ou por analogia**.

56. Nesse sentido é o posicionamento pacífico do e. **STJ**, veja:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

“(…)

2. *Está consolidado o entendimento no Superior Tribunal de Justiça, pelo julgamento do Recurso Especial 1.115.078/RS, sob o rito dos Recursos Repetitivos, relatoria do Ministro Castro Meira, de que a Lei 9.873/1999 é inaplicável aos Processos Administrativos Punitivos desenvolvidos por Estados e Municípios, porquanto sua incidência deve se restringir ao âmbito federal.*”²²

”1. A Primeira Seção deste c. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.115.078/RS (Rel. Min. Castro Meira, DJe de 24/3/2010), processado nos moldes do art. 543-C do CPC, consignou no bojo do voto a inaplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal, nos termos de seu art. 1º.(…).”²³

57. Desse modo, por lealdade processual, diferentemente do que já propus, a teor do Parecer nº 1.036/2017-ML, **evolui** meu pensamento para entender pela impossibilidade de aplicação **imediata** da Lei federal nº 9.873/1999 no Distrito Federal, **ao menos até que seja recepcionada no ordenamento jurídico local**. Por conseguinte, agora, tenho que a decisão exarada no MS 32.201/DF não causa reflexos na edição do presente normativo.

58. Outrossim, não se pode olvidar que a decisão da c. **Primeira Turma** do e. **STF**, por não possuir efeitos **erga omnes**, **repercute apenas no caso concreto** examinado no MS 32.201/DF e, por conseguinte não vincula, sequer, o e. **TCU**, o qual mantém o seu entendimento pela **prescrição decenal** com base na regra geral do CC/2002. Vale acrescentar que, ao proferir o v. Acórdão 1.441, em **8/6/2016**, a c. **Corte de Contas da União** já conhecia o teor da r. Decisão Monocrática, do Exmo. Min. Roberto Barroso, que deferiu liminar no MS 32.201/DF, em **16/10/2013**.

59. Em que pese a sua inaplicabilidade ao Distrito Federal, considerando que a Unidade Técnica menciona a aludida norma, assim como a decisão da c. **Primeira Turma** do e. **STF** no MS 32.201/DF, como elementos que corroboram o seu entendimento, entendo não ser despidendo esclarecer que, embora estabeleça que o prazo prescricional de cinco anos conta-se “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”, essa lei federal prevê **diversas causas de interruptivas, sem limitação ao número de interrupções possíveis**, conforme depreende-se do inciso II do seu art. 2º, **in verbis**:

”Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.”

²² REsp 1.522.753/PR, Rel. Min. **Herman Benjamin**, Segunda Turma, DJe de 4/8/2015.

²³ AgRg no AREsp 509.704/PR, Rel. Min. **Benedito Gonçalves**, Primeira Turma, DJe de 1/7/2014.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

60. Nesse sentido, entendo esclarecedor o seguinte excerto do Voto do em. Min. **Roberto Barroso** no MS 32.201/DF, **in litteris**:

*"32. Estabelece o art. 1º da Lei nº 9.873/1999 que o prazo prescricional se inicia “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Considerando que a conduta imputada ao impetrante possui natureza omissiva, a infração deve ser tida como permanente, somente tendo cessado com a exoneração do impetrante do cargo, o que ocorreu com a publicação da respectiva portaria em **13.02.2003**. Este é, portanto, o termo inicial da prescrição.*

*33. De acordo com o art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, a prescrição da ação punitiva se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”. A irregularidade atribuída ao impetrante foi apurada através de auditoria realizada pela Superintendência Regional do INCRA/MS. Tal auditoria foi determinada pelo TCU através do Acórdão nº 897/2007, prolatado na sessão de **16.05.2007**. Ao determinar a realização da auditoria, o TCU indubitavelmente praticou ato inequívoco a importar a apuração do fato, interrompendo, portanto, a prescrição, antes de decorrido o prazo de 5 (cinco) anos.*

*34. Em **11.09.2008**, o impetrante foi notificado para apresentar justificativa, nos termos do art. 12, III, da Lei Orgânica do TCU (e-doc 11, fl. 169). A notificação do investigado por possível irregularidade é causa de interrupção da prescrição da ação punitiva, nos termos do artigo 2º, I, da Lei nº 9.873/1999.*

*35. Posteriormente, na sessão de **15.02.2012** – mais uma vez antes de completado o lapso temporal de 5 (cinco) anos –, foi proferido o Acórdão nº 356/2012, por meio do qual o Plenário do TCU condenou o impetrante ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00. Trata-se de decisão condenatória recorrível, que também interrompe o prazo prescricional (Lei nº 9.873/1999, art. 2º, III).*

36. Conclui-se, portanto, que, aplicadas as normas da Lei nº 9.873/1999, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação ao impetrante.” (Grifos acrescidos)

61. No caso, verifica-se que, entre o termo **a quo** e a notificação do responsável, **decorreram mais de 5 anos, sem, contudo, ensejar a prescrição da pretensão punitiva** do e. TCU, visto que nesse intercurso o prazo foi **interrompido pelo início da apuração dos fatos**.

62. Destarte, nota-se o **equilíbrio** entre os dispositivos da Lei federal nº 9.873/1999, pois, malgrado estabeleça o **prazo quinquenal contado da ocorrência dos fatos, admite a recontagem do prazo por quantas vezes forem constatadas as causas interruptivas** do seu art. 2º, II, **não estando limitada a uma única interrupção**.

63. Importante observar que, **se aplicada a proposta da Unidade Instrutiva na situação acima**, a pretensão punitiva inerente à atividade de Controle Externo **estaria prescrita**.

64. Lado outro, **não haveria que se falar em prescrição** sob o prisma do CC/2002, tampouco sob o entendimento adotado até então por esta c. **Corte**, em uma **interpretação**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

sistemática da legislação vigente (prescrição quinquenal a contar do conhecimento dos fatos, interrompida com a notificação do responsável).

65. **Logo, parece-me que a minuta de decisão normativa apresentada na Informação nº 4/2018 - ATE (e-DOC 90F1B67A-e) não se coaduna com a indisponibilidade do interesse público em um cenário de lacuna legislativa.**

66. Seguindo a análise dos fundamentos utilizados pela Unidade Instrutiva para embasar a minuta apresentada, entendo que mais inadequado ainda é a adoção do prazo quinquenal com esteiro no RE 669.069/MG, visto que neste julgado o e. **STF** assentou entendimento **especificamente** para os casos de **dano ao Erário** decorrente de **ilícito civil**. Despiciendo mencionar que a pretensão de ressarcimento por prejuízo decorrente de ilícito civil **em nada se relaciona** com a **pretensão punitiva** dos Tribunais de Contas, estabelecida pelo inciso VIII do art. 71 da CF/88 e, **in casu**, consubstanciada nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar distrital nº 1/1994 (LO/TCDF).

67. **Igualmente imprópria** é a aplicação, por analogia, do Decreto nº 20.910/1932, mormente em face da **reserva legal** trazida no § 5º do art. 37 da Carta Magna de 1988, a qual pressupõe a existência de **lei formal, stricto sensu**, para regular a matéria.

68. Sabe-se que é regra basilar de hermenêutica jurídica que a aplicação da analogia exige **similitude** de objetos, isto é, **congruência** entre as razões fáticas de determinada norma e a situação, aparentemente, sem solução jurídica. Nesse espeque, é preciso, antes de tudo, examinar se as hipóteses em que este e. **Tribunal** impõe sanções administrativas, harmonizam-se com a regra do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932²⁴. Conforme será demonstrado, a resposta só pode ser negativa.

69. Observa-se, primeiramente, que o aludido decreto recai sobre **dívida passiva** e demais direitos ou ações **contra** a Fazenda federal, estadual ou municipal. Em atenção à igualdade nas relações jurídicas, o e. **STJ** entendeu que as disposições do Decreto nº 20.910/1932 se aplicam, por analogia, à **cobrança** de **dívida ativa** da União, dos Estados e dos Municípios.

70. Veja que a interpretação analógica conferida pelo c. **Superior Tribunal de Justiça** se restringe à fase de **execução da dívida**, sendo que, no âmbito dos Tribunais de Contas esta fase só se inicia com a **decisão que imputa o débito e/ou aplica a multa**, conforme a seguir:

*"5. A Corte local decidiu em conformidade com os precedentes desta Corte, no sentido de que o ajuizamento da execução fiscal para a cobrança de multa aplicada pelo Tribunal de Contas deve observar o prazo quinquenal previsto no Decreto 20.910/32."*²⁵

²⁴ "Art. 1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem".

²⁵ AgRg no REsp 1.070.761/RS, Rel. Min. **Sérgio Kukina**, **Primira Turma**, DJe de 1º/3/2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*"1. 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 - art. 1º do Decreto 20.910/32. Recurso representativo da controvérsia: REsp. 1.105.442/RJ, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 22.02.2011. No caso dos autos, o crédito exequendo oriundo da multa administrativa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual foi constituído em 15.04.2004, a execução fiscal ajuizada em 13.11.2006 e a citação por edital realizada em 14.04.2010."*²⁶

*"1. 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)."*²⁷

71. Dos diversos precedentes do e. **STJ**²⁸, depreende-se que a aplicação, por analogia, do Decreto nº 20.910/1932, recai, em maior parte, sobre a **ação executória** para perseguir os valores devidos à Administração, inclusive a **cobrança** de débito e/ou multa decorrentes de decisão de Tribunal de Contas, matéria essa que não se coaduna com a pretensão punitiva, propriamente dita.

72. Sabe-se que, em alguns casos, a interpretação por analogia do Decreto nº 20.910/1932 foi estendida para a aplicação de **multa de trânsito e multa ambiental**, contudo, nenhuma dessas hipóteses assemelha-se à atividade Controle Externo. Nesse ponto, importa lembrar que a **reserva legal** estabelecida pela Carta Magna diz respeito ao **prazo prescricional de ilícitos que resultem em dano ao Erário**.

73. Dessa forma, entre um Decreto de 1932, que versa sobre a matéria cobrança de dívida em desfavor do Erário, portanto diversa da pretensão punitiva no âmbito do Controle Externo, e o Código Civil de 2002, lei **strictu sensu**, editada ao abrigo da CF/1988, para dispor sobre Direito Civil e **normas gerais de direito**, me parece **evidentemente mais razoável a aplicação direta deste último diploma legal**, que a aplicação por analogia do primeiro, mesmo porque a analogia pressupõe a existência de objetos semelhantes, o que não é o caso. A **pretensão punitiva não coincide com a pretensão de cobrança**.

74. Nesse aspecto, é bastante esclarecedor o Voto do em. Min. **José Múcio Monteiro**, no incidente de uniformização de jurisprudência do e. **TCU** que resultou no v. Acórdão 1.441/2016 - **Plenário, in verbis**:

"A primeira tese, sustentada subsidiariamente pelo ministro Walton Alencar Rodrigues, defende o prazo decenal estabelecido pelo Código Civil (art. 205).

²⁶ AgRg no REsp 1.409.183/PR, Rel. Min. **Napoleão Nunes, Primeira Turma**, DJe de 6/8/2014.

²⁷ REsp 1.105.442/RJ, Rel. Min. **Hamilton Carvalhido, Primeira Seção**, DJe 22/2/2011.

²⁸ REsp 1.105.442/RJ; REsp 1.671.614/SP; REsp 623.023/RJ; REsp 444.646/RJ; REsp 539.187/SC; REsp 751.832/SC; REsp 714.756/SP; REsp 436.960/SC; AgRg no Ag 951.568/SP; AgRg no Ag 889.000/SP; AgRg no Ag 842.096/MG; REsp 860691/PE; REsp nº 447.237/PR; AgRg no REsp 1.409.183/RJ; AgRg no REsp 1.496.047/DF; AgRg no AREsp 685.695/RS; AgRg no REsp 1.475.455/SP; AgRg no AREsp 65.111/RN; AgRg no REsp 1.176.888/RJ.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

A segunda tese, que defende o prazo quinquenal a partir de analogia com diversas normas de direito público, é capitaneada pelo ministro Benjamin Zymler, mas também adotada por outros ministros com pequenas variantes.

Quanto a essa questão, o ordenamento jurídico tem resposta constitucionalmente adequada tanto no que diz respeito à observância dos direitos fundamentais do jurisdicionado quanto no que tange às funções do Poder Legislativo diante do princípio da separação dos poderes. No meu entender, a aplicação do Código Civil pelo Tribunal é a solução mais correta.

A Constituição reservou ao legislador o estabelecimento do prazo prescricional. O Poder Legislativo, ao aprovar o Código Civil, definiu que a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não houver fixado prazo menor.

Ou seja, a decisão do poder constituinte consubstanciada em destinar ao legislador – e só a ele – o estabelecimento do prazo prescricional materializou-se diretamente na aprovação do art. 205 do Código Civil. Restou definido que o prazo de dez anos seria aplicável a dois tipos de situações: quando houver lei estabelecendo prazo maior e quando não houver lei (hipótese na qual se enquadra o caso em debate).

Não vislumbro possibilidade jurídica de desrespeitarmos essas duas vontades da mais alta legitimidade no quadro de um Estado Democrático de Direito: a do poder constituinte, ao atribuir unicamente ao legislador a decisão sobre o prazo prescricional aplicável; e a do legislador, ao definir que, na ausência de lei específica, vigora o prazo geral de dez anos.

Colocadas essas questões, parece-me inadequada a adoção da analogia para resolver o caso. Em primeiro lugar, a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que a analogia será utilizada pelo juiz “quando a lei for omissa”, o que definitivamente não é o caso, dada a previsão do Código Civil. Ademais, e principalmente, temos que responder se é válida a utilização da analogia diante de norma constitucional que reserva ao legislador o tratamento da matéria, conforme já alertado pelos ministros que me antecederam.

Cabe destacar, ainda, que é indevida a oposição entre o público e o privado estabelecida com a finalidade de afastar incidência da regra decenal. O alcance da parte geral do Código Civil não se limita às relações privadas, enfeixando regras que conformam verdadeira “Teoria Geral do Direito”. Esse é o entendimento da doutrina, nacional e estrangeira, citada no voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues (Caio Mário da Silva Pereira, Paulo Nader, Maria Helena Diniz, além de Marcel Planiol, Georges Ripert e Jean Boulanger).

É dizer, as normas ali contidas aplicam-se a quaisquer relações jurídicas, orientando o ordenamento jurídico como um todo.

Na nossa jurisprudência, é comum recorrermos à parte geral do Código Civil em busca do conceito e do sentido de institutos aplicáveis a qualquer âmbito do direito, a exemplo das disposições concernentes às **personas jurídicas**, ao **domicílio**, ao regime de bens etc. Há anos aplicamos o instituto da **desconsideração da personalidade jurídica com fundamento no art. 50 do Código Civil e o princípio da boa-fé objetiva com base no mesmo código, além de todas as normas atinentes aos negócios jurídicos**. Em adição, não se pode olvidar a relevância da **teoria do fato jurídico** de Pontes de Miranda, que, embora desenvolvida no seio da doutrina de Direito Civil, alcança e influencia todos os ramos do direito, inclusive a teoria do ato administrativo.

Por fim, voto complementar do Ministro Benjamin Zymler menciona conversa informal em que o Procurador-Geral, Paulo Soares Bugarin, teria atentado para o fato de que



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

a Lei Orgânica do TCU (art. 35) prevê a interposição de recurso de revisão por parte do Ministério Público de Contas no prazo de até cinco anos, motivada por razões como erro de cálculo ou insuficiência de documentos em que se fundou a decisão recorrida, por exemplo.

Esse aspecto demonstra a impossibilidade da adoção do prazo prescricional de cinco anos sem prejuízos à coerência do conjunto das normas de controle externo. É dizer, o sistema não fecha, porquanto não é possível compatibilizar de maneira harmônica prescrição quinquenal para a pretensão de atuação do Tribunal com a previsão legal de prazo recursal em cinco anos a ser exercido pelo Ministério Público, sob pena de subtrair essa possibilidade de atuação do MP/TCU no tocante à aplicação de sanções pelo TCU." (Grifos acrescidos)

75. No entendimento do e. TCU, diante do prazo fixado na lei geral, **não se pode falar em lacuna legislativa e consequentemente em integração por meio de analogia.**

76. Entendo oportuno esclarecer que o Código Civil abarca **não só matéria de Direito Privado**, como **também normas gerais de direito** aplicáveis em diversos outros ramos, a exemplo das disposições concernentes às pessoas jurídicas, ao domicílio, ao regime de bens, à desconsideração da personalidade jurídica e ao princípio da boa-fé objetiva. Conforme mencionado no Voto do em. Min. **José Múcio Monteiro**, há muito tempo os Tribunais de Contas vêm se utilizando de dispositivos legais do Código Civil em sua atuação. Dessa forma, este **Parquet** de Contas não vislumbra motivo razoável para o seu afastamento nesta oportunidade.

77. Nesse sentido é o entendimento doutrinário, colhido pelo e. TCU no âmbito do v. Acórdão 1.441/2016 - **Plenário, in verbis**:

“Esse, aliás, o conhecido magistério de Maria Helena Diniz, in verbis:

*'Apesar de haver objeções à (...) inclusão [da parte geral] no Código Civil, grande é sua utilidade por conter **normas aplicáveis a qualquer relação jurídica**. Deveras, o direito civil é bem mais do que um dos ramos do direito privado; **estabelece os parâmetros de todo ordenamento jurídico** e engloba princípios ético-jurídicos de aplicação generalizada e não restritiva às questões cíveis. (...) É na Parte Geral que estão contidos os preceitos normativos relativos à prova dos negócios jurídicos, à noção dos defeitos dos atos jurídicos, à **prescrição** e à decadência, **institutos comuns a todos os ramos do direito**. Eis por que Planiol, Ripert e Bulanger sustentam que o direito civil continua sendo o direito comum, compreendendo normas atinentes às relações de ordem privada, **generalizando conceitos fundamentais utilizados, frequentemente, por juspublicistas**.'²⁹ (grifos meus)*

Nessa linha, adverte Paulo Nader que 'a expressão Direito Civil já foi, equivocadamente, empregada como sinônimo (...) de Direito Privado, em oposição ao Público'³⁰. Acrescenta o civilista que:

*'A **Parte Geral**, que dispõe sobre Pessoas, Bens e Fatos Jurídicos, é **propriamente Teoria Geral do Direito e indispensável à ordem jurídica como um todo**, embora*

²⁹ Curso de direito civil brasileiro. Volume 1: teoria geral do direito civil. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 55.

³⁰ Curso de direito civil, volume 1: parte geral. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 4.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*dê unidade ao Direito Civil. Não é, portanto Direito Civil, como expõe Caio Mário da Silva Pereira: 'Embora o direito civil se tenha como um dos ramos do direito privado, a rigor **é bem mais que isto**. Enfeixa os princípios de aplicação corrente, de aplicação generalizada e não restritiva à matéria cível... é dentro dele que o jurista nacional encontra aquelas **regras de repercussão obrigatória a outras províncias do seu direito**.'*³¹ (grifos meus)

A moderna doutrina jurídica tem superado a ideia de que o Direito se divide em dois grandes compartimentos, incomunicáveis: privado e público. Nessa quadra o magistério de Silvio de Salvo Venosa:

*'A distinção entre direito público e privado, na vida prática, não tem a importância que alguns juristas pretendem dar. O Direito deve ser entendido como um todo. Fazemos, porém, a distinção entre direito privado e público, mais por motivos didáticos e por amor à tradição.'*³² (grifos meus)

No mesmo sentido a lição de Caio Mário da Silva Pereira:

*'Não há cogitar, porém, de dois compartimentos herméticos, incomunicáveis, estabelecendo uma separação total e absoluta das normas públicas e das normas privadas. Ao revés, **intercomunicam-se com frequência constante**, tão assídua que **muitas vezes se encontra regras atinentes ao direito público nos complexos legais de direito privado**, e, vice-versa, diplomas de natureza privada envolvem inequivocamente preceitos juspúblicos.'*³³ (grifos meus)

Ainda sobre o tema, ensina Silvio de Salvo Venosa que o conteúdo do Direito Civil ultrapassa as fronteiras do direito privado, para alcançar outros ramos do Direito. É na técnica do Direito Civil – leciona o autor – 'que tomamos conhecimento da filosofia jurídica de um povo, do valor dado por ele ao casamento, aos bens, à propriedade, enfim'³⁴. É no Direito Civil, acrescento eu, que identificamos os conceitos de pessoa jurídica – tanto de direito público, quanto de direito privado –, de domicílio – inclusive das pessoas jurídicas de direito público –, de bens públicos e de prescrição.

Por todas essas razões, obtempera Sílvio de Salvo Venosa que 'as noções fundamentais de Direito Civil estendem-se a todas as áreas do Direito, não apenas ao direito privado, mas igualmente ao direito público'³⁵.

Aplica-se, a partir desse raciocínio, o prazo prescricional indicado no art. 205 do Código Civil a todas as situações em que lei específica fixar prazo superior a dez anos, ou não dispuser sobre o tema.

Ao não dispor sobre o prazo de prescrição da pretensão punitiva do Estado, no exercício do controle externo, o único prazo admissível é aquele indicado na regra geral de prescrição, consignada no Código Civil." (Grifos originais)

78. Oportuno transcrever, ainda, o seguinte excerto da exposição de motivos do Código Civil de 2002 (págs. 39/40), **in litteris**:

" PARTE GERAL

(...)

³¹ Op., cit., p. 25.

³² Direito Civil: parte geral, v. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 90.

³³ Instituições de direito civil: volume 1, introdução ao direito civil: teoria geral do direito civil. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 11.

³⁴ Direito Civil: parte geral, v. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 95.

³⁵ Loc. cit.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

20. Finalmente, não posso deixar sem reparo a manutenção no Código Civil dos dispositivos referentes às pessoas e bens públicos.

Não há razão para considerar incabível a disciplina dessa matéria no âmbito da Lei Civil. Não se trata de apego a uma concepção privatista do Direito Administrativo, que está bem longe das conhecidas posições do autor desta Exposição, mas reflete, antes de mais nada, a compreensão da Filosofia e Teoria Geral do Direito contemporâneo, as quais mantêm a distinção entre **direito Público e Privado** como duas perspectivas ordenadoras da experiência jurídica, considerando-os distintos, mas substancialmente complementares e até mesmo dinamicamente reversíveis, e não duas categorias absolutas e estanques. Abstração feita, porém, desse pressuposto de ordem teórica, há que considerar outras razões não menos relevantes, que me limito a sumariar. A permanência dessa matéria no Código Civil, além de obedecer à linha tradicional de nosso Direito, explica-se:

1) Por ser grande número dos princípios e normas fixados na Parte Geral de larga aplicação nos domínios do Direito Público, em geral, e Administrativo, em particular, como o reconhece, entre tantos outros, o mestre GUIDO ZANOBINI, um dos mais ardorosos defensores da autonomia dogmática de sua disciplina (Cfr. “Novíssimo Digesto Italiano”, vol. V, pag. 788).

(...)

3) Por inexistir um Código de Direito Administrativo, ainda de incerta elaboração, sendo o Código Civil, sabidamente, a lei comum, que fixa os lineamentos lógico-normativos da experiência jurídica.

(...) ”.

79. Portanto, nem tudo o que está no Código Civil é propriamente, ou exclusivamente, matéria de Direito Privado. Assim, não se pode ignorar que os institutos que integram a Parte Geral da legislação civil codificada, a exemplo do art. 205, se espraiam por todo o ordenamento jurídico, suplementando-o e integrando-o. Desta feita, evoluindo no meu entendimento, entendo que **não há lacuna a ser colmatada por analogia**, mas hipótese de **incidência da regra geral de prescrição**.

80. O prazo prescricional existe e está fixado em lei geral, de modo que a **prescrição decenal** é regra que se impõe, **até que sobrevenha norma específica** regulando a **prescrição da pretensão punitiva** no âmbito deste e. **Tribunal**.

81. Por esse motivo, este **Parquet discorda** das conclusões trazidas pela Unidade Instrutiva, no sentido de que a c. **Corte** subordine o seu poder-dever de impor sanções à prescrição quinquenal, por ser esse o prazo preponderante nas leis esparsas de Direito Público.

82. Importa anotar que nenhum dos dispositivos legais invocados pela Instrução tem aplicação nos processos de Controle Externo.

83. Alerta para o fato de que a LO/TCDF, em seu art. 36, à semelhança da LO/TCU, estabelece que da decisão definitiva caberá **recurso de revisão** ao e. **Plenário**, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável ou seus sucessores e interessados, ou **pelo Ministério Público**, dentro do prazo de **cinco anos**, fundado nas hipóteses dos incisos I, II ou III.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

84. Verifica-se que o prazo previsto na LC distrital nº 1/1994 para a interposição do recurso de revisão e aquele que se pretende fixar para que o e. **Tribunal** possa aplicar sanções são coincidentes, ou seja, a tese do prazo prescricional de cinco anos, **seja qual for o seu termo a quo**, não se compatibiliza com o prazo previsto para interposição do recurso de revisão, visto que, decorridos 5 anos da notificação do responsável para apresentar defesa, estaria prescrita a pretensão punitiva do Controle Externo, portanto, antes de findar o prazo para interposição de recurso de revisão, vez que a decisão definitiva vem depois da notificação dos responsáveis.

85. Notadamente, **mediante a adoção do prazo quinquenal restaria inviabilizado o recurso de revisão**, motivado por razões como erro de cálculo, insuficiência de documentos em que se fundou a decisão ou advento de novos documentos. Esse aspecto demonstra a impossibilidade da adoção do prazo prescricional de cinco anos sem que ocorra prejuízo à coerência das normas de Controle Externo, vez que implica em **restrição indevida** de importante prerrogativa recursal estabelecida pela LO/TCDF.

86. A única maneira de compatibilizar o prazo quinquenal com o prazo para interposição do recurso de revisão seria pela **adoção de regramento similar** àquele previsto na Lei federal nº 9.873/1999, que traz a possibilidade de interrupção da prescrição a cada vez que se constate uma das causas interruptivas, dentre elas a "**decisão condenatória irrecorrível**" (art. 2º, III). Sem embargo, conforme já mencionado neste opinativo, a **aludida legislação não pode ser utilizada, in casu**, visto que possui **incidência restrita à Administração Pública federal, a teor dos julgados do c. STJ já mencionados neste Parecer**.

87. Sendo assim, parece-me que **a prescrição decenal é a que melhor se compatibiliza com o prazo legal previsto para interposição do recurso de revisão**, que é de cinco anos.

88. Vale frisar que no MS 32.201/DF, a c. **Segunda Turma** do e. **STF** concluiu pela inaplicabilidade do CC/2002 ao caso concreto, por entender que **na esfera federal**, ao contrário do que ocorre no DF, **existe lei específica** regulando a matéria: Lei federal nº 9.873/1999.

89. Desta feita, tendo em conta o contexto normativo vigente no Distrito Federal, opino pela **adoção da regra geral insculpida na legislação civil codificada**, pois, no sentir deste **Parquet** de Contas, a prescrição decenal é a solução que melhor atende aos parâmetros da **segurança jurídica**, do **interesse público** e da **legalidade**.

90. Sem embargo, **alternativamente**, caso o e. **Plenário** venha a entender pela inaplicabilidade do CC/2002, este **Parquet** de Contas pugna para que **seja mantido o entendimento até então adotado** no âmbito do e. **TCDF**, mormente no que toca ao termo inicial, em razão dos motivos a seguir expostos.

91. Em primeiro lugar, entendo que o e. **TCDF** não detém, como é notoriamente sabido, função legislativa, não podendo, portanto, imiscuir-se em **matéria privativa de lei**,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

elegendo um **novo regime de prescrição**, decorrente da junção de normas diversas, jamais imaginado pelo legislador.

92. Nesse particular, a utilização do instituto da analogia, como técnica de integração de lacunas, requer a busca de textos normativos que disponham sobre fatos **similares** ao que se busca decidir. Assim, caso seja adotada a teoria da prescrição quinquenal, entendo que a solução mais adequada **não é a aprovação de um regime jurídico híbrido** para regular a prescrição, mas a **aplicação integral de regulação estabelecida em lei, in casu**, a Lei nº 8.429/1992, que, no âmbito do DF, é a que mais se assemelha à punibilidade inerente ao Controle Externo.

93. Oportuno registrar que, nos termos do seu art. 23, II, a Lei nº 8.429/1992 determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na referida norma podem ser propostas "*dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego*", ou seja, em **cinco anos, a partir do conhecimento dos fatos**, conforme dispõe a LC distrital nº 840/2011.

94. Nesses termos, sendo adotado o prazo de cinco anos para a prescrição da pretensão punitiva, parece-me razoável que o termo **a quo** seja a **data em que o fato ou ato se tornou conhecido** (art. 23, II, da Lei nº 8.429/1992 c/c art. 208 da LC distrital nº 840/2011), **conforme vem decidindo este e. Tribunal**, e não a data da sua ocorrência, conforme propõe a Unidade Instrutiva. Esse entendimento está em consonância com a teoria da **actio nata**³⁶, para a qual "*não há inércia do que não se tem conhecimento*".

95. A meu ver, esse é o termo **a quo** que melhor se ajusta à prescrição quinquenal, em se tratando de atividade de Controle Externo, mormente porque, na maioria das vezes, não é possível realizar o controle concomitante de cada ato administrativo praticado pelos agentes

³⁶ A prescrição da pretensão punitiva respeita ao princípio da **actio nata**, razão pela qual seu prazo começa a correr apenas quando a parte passa a poder exercer a pretensão, e continua a correr apenas enquanto permanece essa possibilidade. Nesse sentido: "*CIVIL. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA TRABALHISTA. RELAÇÃO OBRIGACIONAL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL A PARTIR DO CONHECIMENTO DA VIOLAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. RECEBIMENTO DE ALTOS VALORES. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. RESTITUIÇÃO DEVIDA. CORREÇÃO MONETÁRIA DA DATA DO EVENTO DANOSO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. (...) 2. A jurisprudência pátria, em entendimento pacífico, vem adotando a teoria da actio nata, prevendo o início do prazo prescricional somente no momento em que a parte toma conhecimento da violação ou lesão ao direito. (...)*" (TJDFT, Acórdão nº 1057554, 20150110550210APC, 5ª Turma Cível, Rel. Des. Sebastião Coelho, DJe de 10/11/2017) e "*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. DIREITO CIVIL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. PRELIMINARES. AUSÊNCIA QUALIFICAÇÃO DAS PARTES NO APELO. MERA IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. AFASTADA. COISA JULGADA. NÃO CONFIGURADA. PREJUDICIAL. OFÍCIO. PRESCRIÇÃO TRIENAL. ART. 206, §3º, V, CC. TEORIA DA ACTIO NATA. PRESCRIÇÃO DECLARADA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PREJUDICADO. (...) 4. A prescrição é matéria de ordem pública, podendo ser reconhecida, de ofício, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, nas vias ordinárias.(...) 4.2. Pelo princípio da actio nata, o prazo prescricional somente se inicia quando a pretensão pode ser exercida, diga-se, a partir do momento em que a parte tem ciência da afronta do seu direito. Precedentes. (...)*" (TJDFT, Acórdão nº 1053638, 20171310008828APC, 1ª Turma Cível, Rel. Des. Romulo de Araújo Mendes, DJe de 17/10/2017).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

públicos. Em diversas situações, as irregularidades só se tornam conhecidas por esta Casa após a efetiva consumação. Nesse sentido, não se pode aplicar uma analogia **sui generis** das normas de prescrição, selecionando partes específicas de leis administrativas variadas, de modo a constituir um novo regime de prescrição da pretensão punitiva.

96. Além disso, caso o e. **Plenário** decida pela não aplicação do CC/2002, entendo razoável manter o prazo quinquenal **contado do conhecimento dos fatos**, tendo em vista, entre outros aspectos, a **estabilidade da jurisprudência** das decisões desta c. **Corte**.

97. Nesse espeque, ressalto que a aplicação de prazo quinquenal contado da ocorrência do fato, podendo ser interrompido uma única vez, enseja a **redução natural** do tempo disponível para a atuação desta c. **Corte**. Como consequência lógica da alteração sugerida na minuta apresentada pela Unidade Instrutiva, possivelmente haverá um incremento da interposição de recursos, em especial recursos de revisão, com o intuito de rever as decisões já consolidadas.

98. Cabe ressaltar, também, que, malgrado a legislação administrativa esparsa tenha como regra o prazo prescricional de 5 anos, **as leis específicas não deixam de considerar as peculiaridades inerentes ao seu objeto**.

99. Nesse sentido, as normas mencionadas pela Instrução estipulam como termo **a quo ora a data em que o fato se tornou conhecido** (LC distrital nº 840/2011, Lei 8.112/1990 e Lei 8.429/1992, no caso de servidores ocupantes de cargo ou emprego público), **ora a data da ocorrência do fato** (Lei 9.873/1999³⁷, Lei 12.529/2011³⁸ e Decreto 20.910/1932³⁹). No mesmo sentido, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), por exemplo, comporta solução adequada à matéria, qual seja, **o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado**.

100. Sendo assim, não me parece razoável se aplicar a **regra geral** do Código Civil para o início da contagem do termo inicial (ocorrência do fato) e, concomitantemente, utilizar o prazo quinquenal preponderante nas leis administrativas, visto que cada uma dessas normas levou em conta as peculiaridades do objeto que regula.

101. Nesse seguimento, **parece natural que a Lei Civil tenha estabelecido como norma geral o prazo decenal para as situações ainda não reguladas por lei específica, assegurando, dessa forma, que situações peculiares não restem prejudicadas pelas regras acessórias previstas em seu texto**, isto é, a contagem do prazo a partir da ocorrência dos fatos e a interrupção do prazo por apenas uma vez. Logo, é desarrazoado acolher o prazo quinquenal das leis administrativas e, por outro lado, as regras acessórias do Código Civil, visto que o

³⁷ Conforme já demonstrado, inaplicável ao DF.

³⁸ Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, portanto, incompatível com o objeto em estudo.

³⁹ Conforme já demonstrado, incompatível com a punibilidade no âmbito do Controle Externo e com a reserva legal estabelecida pelo texto constitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

prazo quinquenal, por ser mais exíguo, deve considerar as peculiaridades do objeto sobre o qual recai.

102. Como fiscal da Lei e em consonância com o entendimento que vem sendo propugnado pelo c. **TCDF**, o **Ministério Público de Contas** entende que o prazo quinquenal, **se aplicado ao Controle Externo**, deve ter sua contagem iniciada a partir do conhecimento do fato irregular pela e. **Corte**, ou, de forma semelhante à Lei federal nº 9.873/1999, possibilitar que a prescrição da ação punitiva se interrompa a cada ato inequívoco que importe apuração do fato. **Sendo a segunda opção inviável**, nos termos da jurisprudência do c. **STJ**, por estar fora do ordenamento vigente no DF, pugno para que **seja mantido o entendimento atual desta e. Corte**, até que **sobrevenha lei específica** regulando propriamente a matéria, caso o e. **Plenário** opte por afastar a incidência direta do art. 205 do CC/2002.

103. Acerca da necessidade de suprir a omissão legislativa, entendo que existem, atualmente, 3 alternativas: edição de **lei nova** sobre a matéria, **recepção** da Lei nº 9.873/1999 pelo DF e **alteração** da LC nº 1/1994 para incluir as regras de prescrição das sanções nela previstas.

104. Tendo em vista que a LC nº 1/1994 é de autoria deste e. **Tribunal**, observada a competência prevista no art. 71, IV, da LODF, tenho que a **medida mais célere e segura** para solucionar **definitivamente** o problema da omissão legislativa seja a alteração da Lei Orgânica desta **Casa**, mediante envio de projeto de lei à Câmara Legislativa do DF.

Limitação temporal da prerrogativa de presunção de prejuízo ao Erário no âmbito de Tomada de Contas Especial.

105. O tópico foi tratado na Informação nº 4/2018 – ATE⁴⁰, após determinação para reinstrução dos autos, tendo em conta os julgados do e. **Superior Tribunal de Justiça** atinentes a imputações de prejuízos pelo c. **Tribunal de Contas da União** em sede de Tomada de Contas Especial, a saber: Resp nº 1.480.350/RS e AgInt no Resp nº 1.412.588/RN.

106. Por entender que a Unidade Instrutiva bem resumiu a questão em destaque, transcrevo a seguir os principais excertos da Informação nº 4/2018 – ATE⁴¹, seguido da análise deste **Parquet** especializado:

"5. Assim, preliminarmente, cabe trazer a essência dos julgados que motivaram o retorno dos autos para reinstrução:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.480.350 - RS (2014/0142962-8)

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Recorrente: José Arno Appolo Do Amaral

Recorrido: União

⁴⁰e-DOC 90F1B67A-e.

⁴¹e-DOC 90F1B67A-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

6. Os autos versam sobre ação ordinária proposta com o objetivo de desconstituir decisão do Tribunal de Contas da União, que **aplicou multa administrativa e determinou o ressarcimento de valores** decorrentes do Convênio 5013/96, firmado em **junho de 1996**, entre a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sendo o ora recorrente o então gestor do Município de Alvorada/RS, subconveniente e executor de parte dos recursos disponibilizados. A Corte de Contas entendeu pela não comprovação da regular aplicação das verbas federais e deliberou pela aplicação de sanção administrativa ao ora recorrente no valor de R\$ 14.000,00, além do integral ressarcimento da verba pública, cujo valor originário era de R\$ 71.400,00. **Foi alegada a incidência da prescrição administrativa, dado o transcurso de mais de 5 anos entre a cessação do mandato do prefeito e a atuação administrativa com vista a sua apenação** (entre outros argumentos).

7. A controvérsia trazida ao STJ foi sintetizada pelo Relator na forma da seguinte questão:

'... existe prazo fatal para a Administração, no caso o Tribunal de Contas da União, acionar ex-gestor público municipal, por meio de tomada de contas especial, para exigir dele a comprovação da regular aplicação de verbas federais repassadas ao respectivo Município. Estaria a Administração sujeita a algum prazo? Poderia, a qualquer tempo, verbis gratia, depois de 30, 40, 50 anos do exercício do cargo público e de expirado o prazo para a prestação de contas ordinária, exigir de ex-gestor prestação de contas, sob pena de imputar-lhe o respectivo débito? E pior, acrescido de correção, juros e multa, com potencial para multiplicar o suposto débito inúmeras vezes?'

8. O paralelo traçado para análise da questão coloca, de um lado, o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas pelo responsável pela sua utilização, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas, cuja falta ou inadequação traduz, **apenas por presunção**, a ocorrência de prejuízo ao erário e, consequentemente, a imputação do débito e multa ao gestor falho ou faltoso. Do outro, de maneira distinta, está a ação de ressarcimento, imprescritível, onde o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário.

9. A partir desse cotejamento, o Relator entende **não ser razoável exigir-se 'que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.'**

10. A despeito disso, as ações de ressarcimento no resguardo do patrimônio público dar-se-ão a qualquer tempo, **pois imprescritíveis**. Nessa hipótese, contudo, o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador perante o Poder Judiciário. Do contrário, "admitir-se-ia Estado de Exceção, onde qualquer ex-gestor público demandado pelo TCU, em tomada de contas especial, estaria obrigado a provar, ele, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação de verbas federais repassadas, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário."

11. Para dirimir a controvérsia, o Relator entendeu que, em que pese legítima e possível a atribuição do ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas, nos termos da legislação, **'a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito.'**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

12. Após reflexão acerca de qual seria esse prazo e utilizando os mesmos fundamentos tratados na informação precedente, em especial as disposições do Direito Administrativo e o teor do Decreto nº 20.910/32, a conclusão é pela **sujeição da tomada de contas especial 'ao prazo decadencial de cinco anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável**. Expirado esse prazo, ressalva-se a via judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.”

13. A partir desse entendimento foi julgado procedente o pedido e desconstituída a decisão do Tribunal de Contas da União atacada, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.412.588 - RN (2013/0352599-4)

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Agravante: Raimundo Gurgel Júnior

Agravado: União

14. Neste julgado, a tese que o fundamenta é a mesma do anterior. A situação fática, todavia, é diversa, revelando o critério para aplicação da prescrição no âmbito da imputação de débito mediante tomada de contas especial.

15. A alegação do agravante, a quem o Tribunal de Contas da União imputou débito, foi de que “caberia à Administração, dentro do prazo prescricional de 05 (cinco) anos, responsabilizar o ex-gestor por qualquer ato que tenha causado dano ao ente público, o que, na hipótese dos autos, só veio ocorrer quase 13 (treze) anos depois do fato que deu origem ao suposto crédito reclamado.” **No caso em concreto, entretanto, o início do procedimento de Tomadas de Contas Especial se deu dentro do período de cinco anos após o encerramento da vigência do Convênio nº 143/96, afastando assim o argumento da prescrição/decadência.**

16. Ainda, em precedente resgatado pelo Relator, o STJ afastou o argumento da prescrição/decadência consignando que o início da apuração dos fatos deu-se no prazo de cinco anos, através de sindicância, a partir de determinação exarada pelo TCU, verbis:

'PROCESSUAL CIVIL. INEXIGIBILIDADE DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO TCU. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO ATRELADA AO REEXAME DO CONTEXTO PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. FUNDAMENTO AUTÔNOMO INATACADO. SÚMULA 283/STF.

Hipótese em que o Tribunal de origem afastou o argumento da prescrição consignando que, 'entre a ocorrência dos fatos (nos anos de 2000 a 2002) e o início da sua apuração, não decorreram cinco anos, uma vez que, já em 2003, as irregularidades passaram a ser investigadas através de sindicância, no âmbito do próprio Hospital Cristo Redentor (Portaria nº 600/2003), a partir de determinação exarada pelo TCU, em 06/08/2003 (Processo TC 011.692/2002-0)' e que, 'ainda que instaurada a Tomada de Contas Especial apenas em 22/09/2008, verifica-se que foi ela resultado de averiguações anteriores, inclusive determinadas pelo próprio TCU'. (...) (AgRg no AREsp 743.221/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 02/02/2016).

17. Resgatados e sintetizados os julgados a serem considerados nesta reinstrução, passa-se ao exame da matéria.

18. Preliminarmente, cabe afirmar a **concordância plena com os julgados em questão**. Afinal, em sua essência, na informação precedente já fora defendida a **necessidade de estabilização das relações jurídicas**, como imperativo do Estado Democrático de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Direito. Pois os conflitos capazes de comprometer a justiça e a segurança, pilares fundamentais e estruturantes da ordem jurídico-constitucional posta, não podem se perpetuar, sob pena de transformar a segurança jurídica em algo etéreo e ficcional.

19. Afinal, a prescrição constitui regra no ordenamento jurídico pátrio, somente comportando exceções estabelecidas explicitamente na Constituição Federal, como a disposta na parte final do seu art. 37, § 5º:

Art. 37. ...

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

20. Nos julgados do STJ ora carreados aos autos encontra-se observada a **imprescritibilidade das ações de ressarcimento**, tem-se, somente, a **limitação temporal da prerrogativa de presunção de prejuízo ao Erário e multa, no âmbito de tomada de contas especial, se ausente ou falha a prestação de contas**. Nesses casos, aquele Tribunal Superior entendeu aplicável o **prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99 na hipótese de atuação do Tribunal de Contas da União.**

21. Os fundamentos pela prevalência do prazo quinquenal são os mesmos da informação precedente, considerando as disposições do direito administrativo e, especialmente, o teor do Decreto nº 20.910/32. Portanto, a escolha desse prazo está em consonância com o já defendido nestes autos, dispensando comentários adicionais.

22. Assim, reafirma-se, não há reparos ao entendimento posto que, entende-se, pode ser incorporado à regulamentação da matéria tratada nestes autos.

23. Contudo, **os critérios de interrupção e suspensão do prazo de prescrição quinquenal merece um melhor detalhamento.**

24. No AgInt no Recurso Especial nº 1.412.588 – RN houve a alegação, pelo agravante, da incidência de prescrição, sob o argumento de que a sua responsabilização 'só veio ocorrer quase 13 (treze) anos depois do fato que deu origem ao suposto crédito reclamado.' Contudo, o argumento foi rechaçado pelo STJ, pois, no caso em exame, **a tomada de contas especial foi instaurada dentro do prazo quinquenal**. Assim, **para aquele Tribunal Superior, pouco importa se a responsabilização se dê após o prazo de 5 anos, contados da data que a prestação de contas seria exigível, bastando, apenas, que o início do procedimento fiscalizatório se dê dentro do prazo quinquenal.**

25. Noutro precedente (AgRg no AREsp 743.221/RS – também transcrito acima), a TCE foi instaurada após o prazo de cinco anos e, ainda assim, validada pelo STJ, dado o início da investigação das irregularidades dentro do referido prazo. Naqueles autos, a investigação no órgão de origem foi determinada pelo TCU.

26. Entende-se, contudo, que naquele julgado a atuação do Controle Externo não constituiu fator determinante para validar a imputação do prejuízo no âmbito de tomada de contas especial. Afinal, os responsáveis imediatos pela adoção de providências visando à reparação dos danos ao erário integram a hierarquia do órgão ou entidade onde se deu o fato, sendo a atuação do Controle Externo apenas supletiva. Desse modo, **opera-se a prescrição apenas na inércia da Administração, vista como um todo e independentemente de atuação do Tribunal de Contas competente. Reclamada a devida prestação de contas, ou eventual ajuste nessa, dentro do prazo quinquenal, a contagem do prazo prescricional se interrompe, podendo ainda ser suspenso quando de prorrogações de prazos autorizadas e toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

27. No âmbito do TCDF, esse entendimento está em consonância com o teor da Resolução nº 102, de 15 de julho de 1998, que, em seu art. 1º, atribui à autoridade administrativa competente a responsabilidade pelas providências com vistas à instauração de tomada de contas especial, restando ao Tribunal uma atuação apenas subsidiária, em caso de estagnação daqueles que deveriam agir (§ 5º do mesmo artigo).

28. Conclui-se, portanto, que, na inércia da Administração para a adoção de providências com vistas à obtenção de prestações de contas e/ou ajustes nessas pelo prazo de cinco anos, opera-se a prescrição da pretensão executória administrativa. Após esse limite temporal, não é mais possível, no âmbito de tomadas de contas especial, a presunção de prejuízo ao erário apenas pela ausência da prestação de contas ou inadequação dessa.

29. As ações de ressarcimento tendo por objeto recompor prejuízos causados ao erário são **imprescritíveis**, conforme dispõe o art. 37, § 5º, da Constituição Federal. **Contudo, transcorrido o prazo quinquenal, o ônus da prova é da Administração, que deverá quantificar objetivamente o prejuízo e demonstrar a responsabilidade do acionado.** Assim, nesses casos, o escopo do processo de tomada de contas especial tornar-se-á mais complexo e abrangente. Apenas isso, pois as ações visando à recomposição do dano ao erário deverão persistir até seu desfecho final.

30. Outro aspecto a ser dirimido é quanto a tratar-se a questão de prescrição ou decadência. É que ambos os termos constam aparentemente como sinônimos nos precedentes do STJ trazidos aos autos, sem uma definição clara de qual dos instrumentos jurídicos é aplicável aos precedentes analisados.

31. **Contudo, o STJ não deixou dúvidas sobre a interrupção/suspensão do prazo quinquenal ou pelo início da investigação das irregularidades ou pela instauração da tomada de contas especial. Desse modo, não restam dúvidas quanto a tratar-se de prescrição, uma vez que o prazo decadencial não se interrompe ou suspende.**" (Grifos Originais e acrescidos)

107. Verifico que, por meio dos julgados em tela, o e. **STJ** reforçou que **é imprescritível o procedimento de Tomada de Contas Especial** no âmbito dos Tribunais de Contas, como **decorrência lógica da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento** por prejuízo ao erário, conforme estabelecido no art. 37, § 5º, **in fine**, da CF/88.

108. Em que pese a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, para a c. **Corte Superior** a atuação dos Tribunais de Contas, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, **porém a presunção de prejuízo esbarraria em limitação temporal**, de modo que, **ultrapassados cinco anos entre a ocorrência dos fatos e a instauração de TCE, inverter-se-ia o ônus da prova, cabendo à Administração comprovar a ocorrência do efetivo prejuízo ao Erário**. Esse entendimento fundamenta-se na aplicação, por analogia, dos prazos quinquenais previstos na Lei 9.873/1999 e no Decreto nº 20.910/1932.

109. No sentir do **MPC/DF**, esta situação, **diversamente da pretensão punitiva** discutida no tópico anterior, admitiria a integração da norma por analogia, mormente porque a **reserva legal** prevista no art. 37, § 5º, da CF/1988, diz respeito, **estritamente**, ao prazo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

prescricional de **ilícitos que impliquem em prejuízo ao Erário**. Portanto, não abrange a **limitação temporal da prerrogativa de presunção de prejuízo** em tomada de contas especial.

110. Sem embargo, cabe notar que os julgados em epígrafe não possuem efeito **erga omnes** e, por conseguinte, **não vinculam** o e. TCU, menos ainda o c. TCDF. Nesse sentido, destaco que o entendimento da c. **Corte de Contas da União** tem sido o sentido de que “*O elevado lapso temporal entre a ocorrência do dano e a instauração da tomada de contas especial gera presunção relativa de prejuízo à defesa dos responsáveis, sendo que a demonstração de inviabilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa deve ser por eles procedida, com a indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada*”⁴².

111. Dessarte, o **longo decurso de tempo** entre os fatos e a instauração da Tomada de Contas Especial **não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa**, pois eventual impedimento à plenitude do exercício do contraditório, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado pelo responsável, **cabendo à parte o ônus dessa evidenciação**⁴³. Isso porque, no processo administrativo peculiar aos Tribunais de Contas, onde se exerce o controle da Administração Pública, **cabe ao gestor público o ônus de comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade**.

112. Vale esclarecer que, em se tratando de **culpa presumida**, é perfeitamente possível ao responsável comprovar, com **diligência e zelo**, a adequada aplicação dos recursos a ele confiados, conforme o padrão de comportamento esperado de um gestor **probo e cuidadoso**, o que seria suficiente para isentá-lo de responsabilização, mediante a **aprovação** de suas contas e, conseqüente, julgamento pela **regularidade**. Portanto, o interstício temporal entre os fatos e a instauração de processo de TCE não possui o condão de prejudicar àquele que atende propriamente ao dever de prestar contas. Nesse ponto, estou de **pleno acordo** com o e. TCU.

113. A imposição de limitação temporal para a **presunção de prejuízo ao Erário** decorrente de irregularidade na prestação de contas **não encontra embasamento legal**, de modo que, na impossibilidade de comprovação da correta aplicação dos recursos, deve o responsável, **no mínimo, comprovar o efetivo prejuízo do decurso do tempo para a sua ampla defesa**.

114. Demais disso, vejo que os vv. Acórdãos do e. **STJ** fundamentaram-se principalmente nas disposições da Lei nº 9.873/1999, que, conforme já demonstrado, **não possui aplicabilidade no âmbito do Distrito Federal**.

115. No que toca ao AgInt no Recurso Especial nº 1.412.588/RN, entendo oportuno destacar que, conforme pontuado na Instrução, para o c. **STJ** “*pouco importa se a responsabilização se dê após o prazo de 5 anos, contados da data que a prestação de contas seria exigível, bastando, apenas, que o início do procedimento fiscalizatório se dê dentro do prazo quinquenal*”. Ocorre que, no âmbito do Controle Externo, o início do procedimento de

⁴² Acórdão 11.820 - Segunda Câmara.

⁴³ Acórdão 10.452 - Segunda Câmara, Acórdão 196/2016 - Plenário, Acórdão 9570/2015 - Segunda Câmara.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

fiscalização não necessariamente enseja o imediato conhecimento do procedimento de TCE pelos envolvidos. Pelo contrário, na maioria das vezes, a notificação dos responsáveis ocorre apenas na fase final do procedimento apuratório, quando os gestores são chamados a se manifestar sobre os achados apontados pelo órgão de Controle.

116. Consequentemente, a limitação temporal proposta **não assegura**, necessariamente, a **ausência de prejuízo à defesa do gestor**, posto que a TCE pode ser instaurada dentro do prazo de cinco anos, sem que os envolvidos tomem conhecimento do procedimento nesse prazo, caso em que continuariam obrigados a comprovar a regularidade da aplicação das verbas públicas, mesmo que notificados muito tempo após a instauração da TCE. Nesses termos, a medida não revela grande vantagem, em termos de segurança jurídica, para o gestor público.

117. Sob outro prisma, vislumbro certa **incongruência** nas conclusões alcançadas pela Unidade Instrutiva por meio da Informação nº 4/2018 – ATE⁴⁴, pois, por um lado, defende-se a aplicação por analogia de leis que versam sobre a **prescrição quinquenal**, inclusive com possibilidade de **interrupção** do prazo, medida esta incompatível com o instituto da decadência. Por outro lado, nota-se que a deliberação proposta possui verdadeira **natureza decadencial**, porquanto, após o decurso do prazo de cinco anos, estaria **extinto o direito de se presumir o prejuízo**, isto é, a **prerrogativa da inversão do ônus da prova** em favor da Administração Pública.

118. Nesse sentido, tendo em vista que não há norma específica tratando dessa matéria, tampouco posição firmada no âmbito do Poder Judiciário, em especial no âmbito do e. **Supremo Tribunal Federal**, não pode este e. **Tribunal de Contas autolimitar-se no seu indeclinável encargo constitucional**, fixando, por conta própria, parâmetros inconsistentes com o seu rol de competências institucionais, pois cabe ao gestor comprovar a regularidade na aplicação dos recursos.

119. Destarte, tendo em vista que o c. **STJ** tratou de maneira apenas **incidental** a questão ora debatida, o **MPC/DF** entende ser **imprópria** a regulação da matéria no âmbito desta c. **Corte**, mormente em face da ausência de previsão legal apta a subsidiar, **de forma inequívoca**, o entendimento apresentado, sob pena deste e. **Tribunal** extrapolar sua competência constitucional, atuando **indevidamente** como **legislador positivo**.

120. Considerando a instabilidade jurídica dos aludidos precedentes, proponho que, em relação ao tópico em epígrafe, o e. **TCDF** aguarde o deslinde da apreciação dos **Temas de Repercussão Geral 897** (Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por **ato de improbidade administrativa**) e **899** (Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário **fundada em decisão de Tribunal de Contas**) no âmbito do e. **STF**, para então deliberar sobre a questão.

⁴⁴e-DOC 90F1B67A-e.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Conclusão

121. No que toca ao ressarcimento ao Erário, este **Parquet** de Contas possui entendimento **convergente** com o exposto pela zelosa Unidade Instrutiva. Nesse espeque, **reitero** o entendimento já registrado em vários outros pareceres do **MPC/DF**, no sentido de que, ressalvado o dano decorrente de ilícito civil, é imprescritível a ação de ressarcimento ao Erário.

122. Quanto à prescrição da pretensão punitiva no âmbito deste e. **Tribunal**, entendo que a **reserva legal** estabelecida pela Carta Magna, em face da regra geral prevista na legislação civil, **atrai inexoravelmente a aplicação da prescrição decenal**.

123. É claro que, se não houvesse a regra geral insculpida no Código Civil, caberia recorrer à integração normativa por meio da analogia, visto que, sopesando a reserva legal instituída pela CF/1988 e a necessidade de assegurar a segurança das relações jurídicas inerente ao Estado de Direito, não há dúvidas de que a segunda prevalece.

124. No entanto, em face da regra geral insculpida no art. 205 do Código Civil e sendo este aplicável ao Direito Administrativo para fins de **integração e complementação**, entendo que **não há lacuna a ser colmatada pelo uso de analogia**. Portando, no sentir do **MPC/DF**, a adoção do **prazo quinquenal não se mostra a mais adequada sob o ponto de vista legalista**.

125. Nesse sentido, sou por acompanhar o atual entendimento firmado no âmbito do e. **TCU**, nos termos do Acórdão 1.441/2016 - Plenário.

126. Sem embargo, caso o e. **Plenário** decida pela recepção do prazo quinquenal, pugno, alternativamente, para que seja mantido o entendimento até então adotado por esta c. **Corte**, visto que é regramento compatível com o disposto na Lei de Improbidade Administrativa c/c Lei Complementar nº 840/2011, portanto mais adequado ao caso em tela que a proposta apresentada pela Instrução.

127. Em caso de rejeição da tese da prescrição decenal, a manutenção do entendimento até então vigente nesta c. **Casa**, isto é, 5 anos contados do conhecimento dos fatos por este e. **Tribunal**, é o que assegura melhor estabilidade jurídica aos julgados desta c. **Corte**, pois, uma vez reduzido o interstício para consumação da prescrição, não há dúvidas de que irão surgir inúmeros requerimentos de revisão dos julgados já consolidados.

128. Nesse sentido, entendo que a proposta da Unidade Técnica mostra-se **juridicamente inviável**, vez que induz esta c. **Corte** a **extrapolar sua competência constitucional**, criando **regime jurídico híbrido**, isto é, **inovando** o ordenamento vigente, em clara **usurpação da função legislativa**.

129. Por fim, quanto à prerrogativa de presunção do prejuízo em face da irregularidade das contas, este **Parquet diverge** do entendimento alcançado pela zelosa Unidade Instrutiva. Conforme foi mencionado, os julgados do e. **STJ** no do âmbito Resp nº



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

1.480.350/RS e do AgInt no Resp nº 1.412.588/RN **não possuem natureza vinculante**, e, portanto, repercutem tão somente no caso concreto apreciado em sede judicial.

130. Tendo em vista que ainda não há juízo firme sobre a matéria, encontrando-se pendentes de julgamento, no âmbito do e. **STF**, o **Tema 897** – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por **ato de improbidade administrativa** e o **Tema 899** – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário **fundada em decisão de Tribunal de Contas**, entendo que não se deve firmar, nesta oportunidade, o entendimento proposto pela Unidade Instrutiva, de modo a impor limitação temporal à inversão do ônus da prova, inerente à atividade de controle.

131. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas**, com as considerações acima, **coaduna em parte** com o entendimento externado pela Unidade Técnica e, nesse sentido, opina para que o e. **Plenário**:

I. **aprove** Decisão Normativa acerca da matéria tratada nestes autos, na linha defendida no v. **Acórdão nº 1.441/2016, Plenário**, do e. **TCU**;

II. **alternativamente**, caso entenda pela não incidência da regra geral insculpida no Código Civil, **mantenha** o entendimento até então adotado por esta c. **Corte**, pela prescrição quinquenal **contada do conhecimento da irregularidade** por este e. **Tribunal**, à luz da teoria da **actio nata**, compatível com o disposto na Lei de Improbidade Administrativa c/c Lei Complementar nº 840/2011;

III. **determine** o **sobrestamento** da análise sobre a limitação temporal à prerrogativa da presunção de prejuízo em face de irregularidade em contas, até o deslinde da apreciação dos **Temas de Repercussão Geral 897 e 899**, no âmbito do e. **STF**;

IV. **determine** à Divisão de Tecnologia da Informação – DTI que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova a adequação do sistema de controle processual, de forma a promover a automação da contagem dos prazos prescricionais/decadenciais, permitindo a extração de relatórios gerenciais a esse respeito e a emissão de alertas quando da proximidade de seus termos finais; e

IV. **autorize** a formação de **autos apartados** para edição de minuta de Projeto de Lei Complementar, a ser enviado à CLDF, para alterar a Lei Orgânica deste e. **Tribunal**, com a finalidade de suprir a lacuna legal relativa à prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Controle Externo local.

É o Parecer.

Brasília, 17 de julho de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador Substituto