



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

Informação nº: 21/2021 - ATE

Processo nº: 32351/2017

Interessado: TCDF

Assunto: Estudos Especiais

Ementa: Aplicação do instituto da prescrição no TCDF. Julgamento do tema de Repercussão Geral nº 899 do STF fixando a tese quanto à *prescritibilidade da pretensão ressarcitória fundada em decisão de Tribunal de Contas*. Embargos de declaração rejeitados. Tese aplicável após a constituição do título executivo. Incidência da prescrição quinquenal e da Lei de Execução Fiscal em ações executórias. Prescrição no âmbito do Tribunal. Pretensão ressarcitória. Imprescritibilidade. Pretensão punitiva. Prescrição quinquenal. Aplicação por analogia dos dispositivos cabíveis da Lei nº 9873/1999 quanto ao marco inicial e marcos interruptivos. Aplicação subsidiária do disposto no CPC/2015 quanto à suspensão. Pretensão executória. Prescrição quinquenal.

Senhor Chefe,

Tratam os autos de estudos especiais relativos à aplicação do instituto da prescrição no Tribunal, tendo sido sobrestados, conforme Decisão nº 5191/2020¹, no aguardo do trânsito em julgado RE nº 636.886/AL (tema de repercussão geral nº 899), em face de embargos de declaração opostos após acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em que se fixou a tese de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”.

2. O julgamento dos referidos embargos declaratórios ocorreu no âmbito do plenário virtual do STF no período de 13 a 18/08/2021, cuja decisão de julgamento consignou: “*O Tribunal, por maioria, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin.*” O acórdão restou assim ementado:

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

¹ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 20/2020-ATE/Segecex (e-DOC C21592F0- e); b) do Parecer n.º 915/2020-GP1P (e-DOC DAE97594-e); II – sobrestar os autos em exame, até o trânsito em julgado do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 636.886/AL; III – autorizar o retorno dos autos à Segecex/TCDF, para a adoção das providências cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

1. O acórdão embargado não apresenta omissões, contradições, ou obscuridades. O ofício judicante realizou-se de forma completa e satisfatória, não se mostrando necessários quaisquer reparos.
2. A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, da CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.
3. Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).
4. Inexistência de hipótese de imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente, conforme consta no acórdão embargado.
5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado.
6. Embargos de Declaração rejeitados.
(RE 636886 ED, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 03-09-2021 PUBLIC 08-09-2021)

3. Dessa forma, ainda que o RE nº 636.886/AL não tenha transitado em julgado, não se vislumbra possibilidade de alteração do entendimento fixado, devendo tal trânsito ocorrer seguidamente, possibilitando a retomada dos presentes autos.

4. Verifica-se que a argumentação dos embargos declaratórios opostos pela Advocacia-Geral da União – AGU abrangeu notadamente questões atinentes ao lapso prescricional e os marcos interruptivos/suspensivos no caso da tese de repercussão geral fixada ser aplicável a fases anteriores à condenação por Tribunal de Contas, bem como à modulação de efeitos da decisão, entendida por necessária, conforme os pedidos requeridos na aludida peça (Petição nº [68914/2020](#)):

Pelo exposto, a União requer o provimento dos presentes embargos de declaração para que (i) sejam sanadas as contradições e obscuridades apontadas, notadamente para correta compreensão de que:

i.1) a execução dos acórdãos do TCU é processada independentemente de inscrição em dívida ativa e pelo rito da execução por quantia certa do Código de Processo Civil, incidindo ainda a Lei nº 6.822/1980, e não o rito da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal);

i.2) a tese de repercussão geral no acórdão ora embargado abrange apenas a fase executiva da decisão do TCU;

i.3) na hipótese de ser admitida a possibilidade de a tese firmada no tema 899 abranger as fases anteriores à condenação perante a Corte de Contas, o prazo prescricional aplicável está disciplinado no Código Civil (20 anos na vigência do CC/1916 e 10 anos para o RE-RG nº 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes 29 CC/2002), com início da contagem na data da ocorrência do ilícito e interrupção pelo ato que ordenar a citação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

i.4) subsidiariamente, a disciplina do prazo prescricional aplicável é extraída da Lei nº 9.873/1999, que trata também das causas interruptivas que devem incidir (arts. 1º e 2º).

Pugna, ainda, que, diante da superação da pacífica jurisprudência desse STF, (ii) sejam **modulados os efeitos da decisão** (art. 927, § 3º, do CPC), **conferindo-lhe eficácia prospectiva**, de modo que o novo entendimento passe a valer apenas em relação aos ilícitos geradores de danos ao erário cometidos a partir da publicação do acórdão ora embargado. Subsidiariamente, postula-se a modulação dos efeitos da decisão, a fim de salvaguardar os processos já autuados pelos tribunais de contas que tratem de ressarcimento ao erário.

5. O voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, ao rejeitar os embargos em questão, deixou assente que a tese de repercussão fixada não abrange fases anteriores à constituição de título executivo decorrente de decisão do Tribunal de Contas, bem como não cabe a modulação dos efeitos *in casu*. Transcreve-se o seguinte excerto:

“ (...)

Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.

Reitere-se: Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964. Assim, são impertinentes as alegações do embargante no sentido de que devem ser esclarecidos o regramento, bem como os marcos inicial, suspensivos e interruptivos do prazo de prescrição, aplicáveis para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU.

Por fim, registro que não se mostram presentes os requisitos necessários à modulação de efeitos, seja para a preservação da segurança jurídica, seja para o atendimento a excepcional interesse social.

Como também já asseverei, no meu voto, as repercussões econômico financeiras ao Estado não legitimam o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

O Direito oferece um caminho para eventual cobrança de quantias devidas ao Erário quando, exsurgindo elementos consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e dilapidação do patrimônio público, abre-se a possibilidade de ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, na qual (a) os acusados terão plenas oportunidades de defesa; e (b) a condenação ao ressarcimento, comprovado o agir doloso, será imprescritível, na forma da jurisprudência desta CORTE.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

(Grifado).

6. A divergência vencida, consoante voto-condutor do Ministro Luís Roberto Barroso, não discordou quanto à essência do voto do Relator, mas tão somente quanto à modulação dos efeitos da decisão, nos seguintes termos:

“(...)

13. Dessa forma, embora seja absolutamente legítima a mudança de opinião do Tribunal, tenho reiteradamente manifestado que é preciso resguardar as expectativas daqueles que confiaram nos parâmetros estabelecidos pelas decisões do Supremo. Note-se que o Tribunal de Contas da União, após o julgamento do MS 26.210, editou a Súmula 282, segundo a qual: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Certamente o TCU e as demais Cortes de Contas passaram a adotar procedimentos administrativos com base nessa interpretação da Constituição. Assim sendo, a virada jurisprudencial equivale à criação de Direito novo e, por tal razão, não pode operar efeitos retroativos, como decorrência direta da aplicação dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé. Nesse sentido, o eminente Ministro Gilmar Mendes já sinalizava pela necessidade de modulação em seu voto de mérito, nos seguintes termos:

“Dessarte, entendo que, no caso, o princípio da segurança jurídica recomenda a modulação dos efeitos da presente decisão, de modo a resguardar as legítimas expectativas dos órgãos de controle interno e externo, as quais se pautavam em manifestações, até então inequívocas, do Tribunal competente para dizer a última palavra sobre a interpretação da Constituição.”

14. Por fim, é importante ressaltar que o art. 37, § 5º, da CF/1988 menciona expressamente as “ações de ressarcimento”, demonstrando preocupação com o retorno ao status quo anterior, e não com o exercício de pretensões punitivas. Diferentemente da quantia que visa a ressarcir o erário, a multa possui natureza sancionatória, não se destinando a recompor os prejuízos sofridos pela Administração Pública. Por esse motivo, restrinjo a modulação aos casos que envolvam a pretensão de ressarcimento ao erário propriamente dita, fundada em decisão do Tribunal de Contas.

15. Pelo exposto, dou parcial provimento aos embargos de declaração para proceder à modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido neste recurso, a fim de que (a) a prescrição seja aplicada às execuções fundadas em decisão do Tribunal de Contas ajuizadas após a publicação da respectiva ata de julgamento (29.04.2020) e (b) quanto às execuções pendentes, o prazo prescricional para cobrança de valores em ressarcimento ao erário, fundada em decisão do Tribunal de Contas, seja contado a partir do mesmo marco temporal.”

7. Dessa forma, percebe-se que a manutenção do entendimento decorrente do julgamento nº RE nº 636.886/AL e da tese fixada no tema de repercussão geral nº 899, diante da rejeição dos embargos de declaração mencionados, mantém hígida a argumentação lançada na Informação nº 20/2020 – ATE (peça 21, e-Doc [C235117](#)) quanto à aplicação do instituto da prescrição no âmbito do Tribunal, conforme seguintes pontos conclusivos da Informação:

“i. O julgamento recente do tema de Repercussão Geral nº 899 pelo STF fixou a tese quanto a ser prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

fundada em decisão de Tribunal de Contas, aplicando-se a prescrição quinquenal e os marcos da Lei nº 6830/1980, não tendo, contudo, decidido acerca da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas.

ii. Quanto à pretensão ressarcitória, ainda que possa se observar uma tendência pela prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário como regra em face da jurisprudência do STF, tem-se que inexistente orientação vinculante da Corte Suprema quanto à prescrição na atuação do tribunal que imputa débito, sendo que os entendimentos monocráticos mais recentes referentes à prescritibilidade da atuação das Cortes de Contas com vistas à apuração/ressarcimento de dano ao erário ainda não passíveis de firmar uma orientação consolidada em relação à matéria. Por outro lado, é firme, até o momento, no âmbito dos Tribunais de Contas, o atendimento pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, materializada notadamente no processo de Tomada de Contas Especial, de modo a assegurar o melhor exercício de suas competências institucionais. Assim, entende-se oportuna a manutenção do entendimento anteriormente exposto por esta unidade técnica no sentido de que a pretensão ressarcitória do Tribunal em sua atuação quanto a prejuízos causados ao erário é imprescritível, sendo que após 5 (cinco) anos contados da data em que as prestações de contas de recursos recebidos seriam exigíveis, cabe à Administração a necessária comprovação e quantificação do efetivo prejuízo e da responsabilidade do gestor público, para fins de imputação de débito.

iii. Em relação à pretensão punitiva, a Lei nº 9873/1999 desponha como o paradigma normativo, conforme entendimento exposto no MS 32201/DF, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso, uma vez que o referido diploma tem o condão de estabelecer de maneira geral a “ação punitiva da Administração no exercício do poder sancionador”. Dessa forma, tem-se como a norma mais adequada para suprir lacuna normativa, de maneira analógica, no que tange à pretensão punitiva no âmbito do Tribunal, consoante apontado no entendimento irreparável do Conselheiro Inácio Magalhães no voto de peça 17.

iv. Dessa forma, a pretensão punitiva do Tribunal prescreve em cinco anos, sendo que o termo inicial de contagem do prazo prescricional se dá a partir do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, salvo quando o fato também constituir crime, quando a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, conforme art. 1º da Lei nº 9.873/1999. Devem ser contemplados logicamente os atos omissivos relativos à inobservância do dever de envio de tomada ou prestação de contas ou de qualquer outra obrigação prevista em lei ou ato normativo, quando a contagem do termo inicial se dá a partir do dia seguinte do prazo final para cumprimento da obrigação. Quanto aos marcos interruptivos, nos termos do art. 2º da referida Lei, aplicam-se os seguintes: a) notificação ou citação, inclusive por meio de edital; b) qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; e c) decisão condenatória recorrível. No caso do item “b” entendem-se abrangidos, a título exemplificativo: i. instauração de tomada de contas especial; ii, despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção ou ressarcimento; iii. atuação de processo no Tribunal nos casos de prestação e tomada de contas; iv. atuação de processo no Tribunal em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo; v. atuação de processo de denúncia ou representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

v. *Embora a aplicação dos dispositivos da Lei nº 9.873/1999 seja o melhor parâmetro para aplicação analógica para incidência da prescrição de maneira geral no âmbito do Tribunal, certas questões fogem à regulamentação da referida norma em face das especificidades da atuação das Cortes de Contas e do processo sui generis de controle externo. Assim, conforme apontado no item 9.1.5 do Acórdão TCU nº 1441/2016 e diante do previsto nos arts. 170, § 2º e 298 do RI/TCDF e nos arts. 313, inciso V, alíneas “a” e “b” e 315 do CPC/2015, tem-se por incidente a suspensão do prazo prescricional nos casos de apresentação de elementos adicionais de defesa, realização de diligências decorrentes de fato novo trazido pelo interessado e o sobrestamento dos autos em função de processo judicial ou de controle externo, pelo prazo máximo de um ano, em qualquer caso, consoante art. art. 315, §4º e art. 315, § 2º do CPC/2015.*

vi. *A pretensão executória do Tribunal também sujeita-se ao prazo quinquenal, seja pela lógica da prescrição aplicável à Corte, seja em face do decidido pelo STF no tema de Repercussão Geral nº 899, cabendo a incidência da Lei nº 6380/1966 no que diz que diz respeito à pretensão de ressarcimento decorrente de decisão dos Tribunais de Contas. No mais, é de se notar os marcos constantes do art. 2º na Lei nº 9873/1999, especialmente no que se refere à execução de multa. Contudo, tais aspectos escapam em regra à atuação do Tribunal, uma vez que, a execução das decisões do Tribunal se dá normalmente em âmbito judicial, sem a participação da Corte na relação jurídica. Assim, a pretensão executória prescreve em cinco anos a contar do Acórdão do Tribunal sendo a que a citação no âmbito do processo judicial de execução interrompe o prazo nos termos do art. 8º, § 2º da Lei 6.830/1980 e do art. art. 2º-A, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Quanto ao parcelamento no âmbito da Corte, entende-se caber a suspensão da execução pelo período do parcelamento, consoante aplicação subsidiária do art. no art. 921, inciso V, do CPC.*

vii. *O controle prescricional dos processos do Tribunal deve se dar de maneira automatizada, sendo pertinente a adequação do sistema de controle processual para a contagem de prazos, permitindo a extração de relatórios gerenciais e a emissão de alertas quando da proximidade da incidência de prescrição.*

(...)”

8. Observa-se que o Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do Parecer nº 915/2020 G1P (peça 24), ao propugnar pelo sobrestamento do feito até o exame dos embargos declaratórios em questão, no mérito, convergiu parcialmente às conclusões supra, discordando, notadamente, em relação à inaplicabilidade da presunção de prejuízo após cinco anos da data em que as prestações de contas seriam exigíveis no caso de irregularidades, bem como da incidência do prazo quinquenal de prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal. Eis o extrato conclusivo do referido Parecer:

“(..."

89. **Em razão da pendência dos Embargos Declaratórios apresentados pela União, que pleiteou o exame de questões essenciais ao desate do presente estudo (prazo prescricional, termo inicial, marcos interruptivos),**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

reitera-se o sobrestamento do feito até que sejam julgados os declaratórios.

90. Caso, todavia, assim não se entenda, o MPC contas apresenta posicionamento convergente com o Corpo Técnico, quanto à imprescritibilidade, conforme já registrado em vários outros pareceres do MPC/DF, tendo em vista que o julgamento do Tema 899 não alcançou a **pretensão ressarcitória associada ao Tribunal de Contas, mas apenas a fase executiva.**

91. Quanto à prescrição da pretensão punitiva no âmbito deste e. Tribunal, mantenho o posicionamento adotado no **Parecer nº 624/2018** (peça 16), por entender que a reserva legal estabelecida pela Carta Magna, em face da regra geral prevista na legislação civil, atrai inexoravelmente a aplicação da prescrição decenal. Repita-se, 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.

92. Nesse sentido, este Órgão Ministerial **acompanha** o atual entendimento firmado no âmbito do **Tribunal de Contas da União**, nos termos do **Acórdão 1.441/2016 – Plenário.**

93. Quanto à prerrogativa de **presunção do prejuízo** em face da irregularidade das contas, este Parquet **diverge** do entendimento alcançado pela zelosa Unidade Instrutiva, tendo em vista que, conforme consignado no **Parecer 624/2018**, os julgados do e. STJ no do âmbito Resp nº 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. Frise-se, por necessário, que o julgamento do Tema 899 não afetou o entendimento acima, eis, como dito, tratou de prescrição na fase executória de título do Tribunal de Contas.

94. No que toca à pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, restou decidido pelo STF no tema de Repercussão Geral nº 899 a aplicação do **prazo de cinco anos** e os marcos da Lei nº 6830/1980 c/c o artigo 174 do CTN.

95. Por derradeiro, na linha proposta pelo Corpo Instrutivo, necessária se faz a implementação de ajustes no sistema do Tribunal, a fim permitir o controle automatizado do prazo prescricional quinquenal, considerando as interrupções e suspensões, conforme vier a ser definido nos presentes estudos especiais.

(...)"

(Grifos do original)

9. Quanto à temática relativa à inversão do ônus da prova no caso de presunção de prejuízo no caso de falha na prestação de contas, após o prazo de cinco anos de sua exigibilidade, de fato, não há precedente vinculante quanto à matéria. Contudo, na linha da argumentação exposta na ementa do REsp nº 1.480.350/RS²,

² PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

entende-se que a ausência de qualquer limite temporal para tal presunção fere os princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, na medida que não se tem por razoável que o indivíduo fique indistintamente passível de ter que fazer prova contrária a eventual prejuízo.

10. É certo que o entendimento quanto à matéria adotado no Parecer nº 624/2018 – G1P (peça 16), encampado pelo Parecer nº 915/2020 – G1P (peça 24), mostra-se bastante razoável. Destaca-se o seguinte excerto:

“(…)

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.

LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.

1. As instruções normativas não integram o conceito de lei federal para fins de controle em sede de recurso especial. Precedentes.

2. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 31 e 57 da Lei 8.443/92, 471 do CPC, 884 do CC, 26, VI, e 27, § 1º, da Lei 9.784/99, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento. Incidência da súmula 282/STF.

3. "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" (§ 5º do art. 37 da CF).

4. As "ações de ressarcimento" são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.

7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressalvando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.

(REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016)

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

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 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”³

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 evidenciação⁴. 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, consequente, 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

³ Nota de rodapé original nº 42: Acórdão 11.820 - Segunda Câmara.

⁴ Nota de rodapé original nº 43: Acórdão 10.452 - Segunda Câmara, Acórdão 196/2016 - Plenário, Acórdão 9570/2015 - Segunda Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

*correta aplicação dos recursos, deve o responsável, **no mínimo, comprovar o efetivo prejuízo do decurso do tempo para a sua ampla defesa.***

(...)"

(Grifos do original).

11. Nesse aspecto, como bem indicado no trecho acima, a reserva legal estabelecida no art. 37, § 5º, da CF/1988⁵ abrange estritamente os ilícitos que impliquem prejuízo ao erário. No mesmo sentido, a ressalva que conduz à imprescritibilidade das ações de ressarcimento diz respeito tão somente às ações decorrentes de efetivo prejuízo. Estender tal interpretação de maneira a contemplar os casos de presunção de prejuízo esbarraria na impossibilidade de ampliação hermenêutica de norma restritiva.

12. Dessa forma, em face da inexistência de norma que regulamente a questão, contudo, ao contrário do defendido do parecer acima, entende-se que prazo de cinco anos é o que deve ser adotado nesse âmbito, conforme argumentação já lançada nos parágrafos §§ 33 a 36 da Informação nº 20/2020- ATE (peça 21)⁶ no caso da pretensão punitiva, que se traduz válida para a seara da presunção do prejuízo. Tal analogia parece mais adequada à isonomia e à segurança jurídica, ao permitir uma análise objetiva do efeito do tempo à ampla defesa, que uma avaliação caso a caso.

⁵ 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.

⁶ 33. Embora seja válida a tese pela aplicação do prazo geral do Código Civil ante a inexistência de norma expressa a respeito da prescrição no Tribunal (CC/2002, art. 205), em face da reserva legal para definição prescricional de ilícito que cause dano ao erário (CF/1988, art. 37, §5º), o ordenamento jurídico, visto de maneira sistêmica, se conformou de maneira a fixar o prazo quinquenal para prescrição/decadência em âmbito administrativo. Nesse sentido, citam-se, dentre outros: i. pretensão punitiva no exercício do poder de polícia (Lei nº 9.873/1999); ii. ação disciplinar para casos de demissão, destituição de cargo em comissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade (LC nº 840/2011, Lei nº 8.112/1990); iii. pretensão de anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários (Lei nº 9.784/1999); iv. pretensão de constituição do crédito tributário (CTN). v. pretensão de constituição e exigência de créditos originados de receitas patrimoniais (Lei nº 9636/1999); vi. pretensão de responsabilização objetiva civil e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (Lei nº 12.846/2013).

34. A jurisprudência também é assente no sentido da aplicação da prescrição quinquenal quando a relação jurídica seja caracterizada pela incidência de normas de direito público. Nesse contexto, por exemplo, o estabelecido quanto à incidência do prazo quinquenal em face de execução fiscal de dívida não tributária, interpretando-se extensivamente o prazo previsto no Decreto nº 20.910/1932, tendo por base o princípio da isonomia, conforme entendimento fixado REsp 1.105.442/RJ, submetido ao rito dos recursos repetitivos.

35. Ademais, como já analisado nos autos, grande parte dos Tribunais de Contas no país adotam o entendimento quanto à prescrição quinquenal quando da ausência de norma regulamentar. É de se notar, inclusive, como visto, que nos casos dos Tribunais de Contas em que houve fixação de prazo para a prescrição da pretensão punitiva em sede legal, o prazo quinquenal foi incorporado às respectivas Leis Orgânicas.

36. Dessa forma, tendo em conta o entendimento majoritário e juridicamente embasado para aplicação do prazo quinquenal no âmbito dos Tribunais de Contas, entender de maneira contrária, portanto, acabaria por atentar à própria isonomia e à segurança jurídica que devem nortear a configuração do ordenamento jurídico e a atuação do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

13. Já em relação à aplicação do prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil defendido pelo MPJTCDf para a pretensão punitiva no âmbito da Corte, reitera-se aos argumentos já destacados na Informação nº 20/2020-ATE (peça 21), notadamente quanto à aplicação irrestrita do prazo quinquenal no direito administrativo e a sua adoção, em regra, pelos Tribunais de Contas do país. No mais, observa-se que o STF tem reiterado a aplicação do prazo quinquenal nesse aspecto, ainda que de maneira não vinculante. Entende-se, assim, por necessidade de integração normativa, em especial observância aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, que o prazo quinquenal deva ser o aplicado para a prescrição da pretensão punitiva no âmbito da Corte. Destaca-se o seguinte julgado recente do STF:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTES STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA.

1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).

2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara.

3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.

(MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020)

(Grifado)

14. Por fim, ressalta-se a relevância de se concluir a matéria relativa à aplicação da prescrição no âmbito do Tribunal, considerando que, conforme busca realizada na base de consulta do e-TCDF na data de 31/08/2021, foram localizados 113 processos sobrestados no aguardo do deslinde dos presentes autos, consoante papel de trabalho associado (eDoc AD40748c-e).

15. Ante o exposto, em face do Decisão nº 5191/2020, considerando o julgamento dos embargos declaratórios no âmbito do RE nº 636.886/AL, sugere-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

- I. levantar o sobrestamento dos presentes autos;
- II. conhecer da presente Informação e, mantendo-se o entendimento lançado da Informação nº 20/2021 – ATE (peça 20) com pequenos ajustes redacionais, deixar assente que:
 - a. a pretensão ressarcitória do Tribunal é imprescritível, sendo que após 5 (cinco) anos contados da data em que as prestações de contas de recursos recebidos seriam exigíveis, sem a instauração de tomada de contas especial, cabe à administração pública a comprovação e quantificação do efetivo prejuízo ao erário e da responsabilidade do gestor público para fins de imputação de débito;
 - b. a pretensão punitiva do Tribunal, nos termos aplicáveis dos dispositivos da Lei nº 9.873/1999, por analogia, e do CPC/2015, de forma subsidiária, prescreve em 5 (cinco) anos, sendo que o termo inicial de contagem do prazo se dá a partir do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, salvo quando o fato também constituir crime, quando a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal;
 - i. são causas interruptivas da prescrição:
 1. notificação ou citação, inclusive por meio de edital;
 2. qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato;
 3. decisão recorrível;
 - ii. são causas suspensivas da prescrição, pelo prazo máximo de um ano:
 1. apresentação de elementos adicionais de defesa;
 2. realização de diligências decorrentes de fato novo trazido pelo interessado;
 3. sobrestamento dos autos em função de processo judicial ou de controle externo;
 - c. a prescrição da pretensão executória é de 5 (cinco) anos a contar do Acórdão, suspendendo-se pelo período de parcelamento administrativo, nos termos do art. 921, inciso V, do CPC, consoante art. 298 do RI/TCDF, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSORIA TÉCNICA E DE ESTUDOS ESPECIAIS

interrompendo-se o prazo da ação de execução judicial pela citação, conforme art. 8º, § 2º da Lei 6.830/1980 e art. 2º-A, inciso I, da Lei nº 9.873/1999;

- III. determinar à STI que realize as adequações necessárias no e-TCDF para que o controle prescricional dos processos ativos do Tribunal se dê de maneira automatizada, permitindo a extração de relatórios gerenciais e a emissão de alertas quando da proximidade da incidência de prescrição;
- IV. autorizar o posterior arquivamento dos autos.

À consideração superior.

Brasília, 10 de setembro de 2021.

Laís Braga Cordeiro Aquino
Analista de Administração Pública

De acordo, em 10 de setembro de 2021.

HUGO ALEXANDRE GALINDO
Chefe da Assessoria Técnica e de Estudos Especiais

De acordo com a Informação n.º 21/2021, submeto o presente feito à elevada consideração de Vossa Excelência.

Em 10 de setembro de 2021.

FRANCISCO ANTÔNIO ALVES DE SOUZA
Secretário-Geral de Controle Externo