



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Processo n.º: 32.351/2017-e

Origem: Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF

Assunto: Estudos especiais

Ementa: Estudos especiais tratando, originalmente, sobre a implicação, no âmbito do TCDF, da decisão proferida pelo STF no bojo do RE 669.069/MG (Tema de Repercussão Geral n.º 666), acerca da incidência de prescrição em ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. Juntada aos autos da Representação n.º 001/2009-CJC, formulada pelo então Conselheiro Jorge Caetano, objetivando a realização de estudos “*de modo a consolidar o entendimento do Tribunal sobre a aplicação dos institutos da decadência e da prescrição, seja quanto à imputação do débito para a recomposição do Erário, seja quanto à pretensão punitiva desta Corte de Contas*”. Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF propõe ao Tribunal (Informação n.º 29/2017-ATE): manter o entendimento atual da Corte acerca da imprescritibilidade dos procedimentos com vistas ao ressarcimento de prejuízos causados ao erário; aprovar decisão normativa regulando a aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCDF, nos termos da minuta por ela elaborada, considerando prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data de ocorrência do fato, e estabelecendo hipóteses de interrupção e de suspensão; determinar à Divisão de Tecnologia da Informação/TCDF que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova a adequação necessária no sistema de controle processual, para promover a automação da contagem dos prazos prescricionais, dentre outras funcionalidades; e autorizar o arquivamento dos autos. Consultoria Jurídica da Presidência/TCDF manifesta concordância com as sugestões alvitradas pela unidade instrutiva. Fato superveniente: Despacho da Presidência determinando a reinstrução dos autos pela Segecex/TCDF, de modo a contemplar o instituto da decadência, considerando as decisões do STJ no Resp. 1480.350/RS e no Agravo Interno no Resp 1412588/RN. Corpo instrutivo (Informação n.º 04/2018-ATE) ratifica as proposições apresentadas anteriormente, com ajustes na minuta de decisão normativa proposta, especialmente quanto ao prazo para presunção de prejuízo decorrente de irregularidade em contas, que seria de 5 (cinco) anos a contar de quando a prestação de contas seria exigível, a partir do qual caberia à Administração o ônus de comprovar a existência de dano, para fins de imputação de débito. Parecer parcialmente convergente do MPJTCDF (Parecer n.º 624/2018-GP1P): pela aprovação de decisão normativa na linha defendida no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário (prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil); alternativamente, pela manutenção do entendimento fixado na Decisão n.º 1.321/2014-TCDF (prescrição quinquenal, contada do conhecimento da irregularidade pelo TCDF); pelo sobrestamento da análise sobre a limitação temporal à prerrogativa da presunção de prejuízo em face de irregularidades em contas, até o deslinde da apreciação dos Temas de Repercussão Geral 897 e 899, no âmbito do STF; pela formação de autos apartados para edição de minuta de Projeto de Lei Complementar, a ser enviado à CLDF, para alterar a LO/TCDF, com a finalidade de suprir a lacuna legal relativa à prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Controle Externo local. Sessão Ordinária n.º 5.093, de 11.12.2018: Voto do Relator, Conselheiro Inácio Magalhães Filho, em harmonia parcial com a Segecex/TCDF. Decisão n.º 5.922/2018: adiada a discussão da matéria, em conformidade com o disposto no art. 99 do RI/TCDF, acolhendo proposição do Conselheiro Manoel de Andrade. Ata da Sessão Ordinária n.º 5.104, de 14.02.2019: processo retirado da



pauta da sessão, a partir de solicitação do Conselheiro Renato Rainha, no que foi acompanhado pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, com o intuito de aguardar a decisão do RE 636.886/AL, com repercussão geral (Tema 899), do Supremo Tribunal Federal. Unidade instrutiva (Informação n.º 20/2020-ATE) noticia a prolação de acórdão pelo STF no âmbito do RE 636.886/AL, e sugere ao Plenário aprovar os estudos especiais consubstanciados na nova proposta de encaminhamento apresentada pela Segecex/TCDF. MPJTCDF pugna (Parecer n.º 915/2020-G1P), preliminarmente, pelo sobrestamento do feito até o julgamento dos embargos de declaração opostos pela União no RE 636.886/AL, tendo em vista que os questionamentos suscitados repercutem diretamente nos presentes estudos especiais, e, no mérito, manifesta-se de forma parcialmente convergente com o corpo instrutivo. Decisão n.º 5.191/2020: sobrestamento dos presentes estudos especiais até o trânsito em julgado do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do RE 636.886/AL. **Nesta fase**: exame de mérito dos estudos especiais. Segecex/TCDF propõe ao Plenário (Informação n.º 21/2021-ATE): acolher a proposta de encaminhamento constante da Informação n.º 20/2020-ATE, com ajustes, defendendo a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do TCDF, e quanto à pretensão punitiva, a adoção dos dispositivos da Lei Federal n.º 9.873/1999 (prescrição quinquenal), por analogia, e do CPC/2015, de forma subsidiária. Parecer parcialmente convergente do *Parquet* especial (Parecer n.º 623/2021-G1P), que ratifica os termos do Parecer n.º 915/2020-G1P, à exceção da proposta de envio de projeto de lei à CLDF atinente ao tema da prescrição, pugnando, assim, pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do TCDF e pela adoção do prazo decenal em relação à pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Trânsito em julgado do acórdão prolatado pelo STF no RE 636886/AL ocorrido em 05.11.2021. VOTO em convergência parcial com a Segecex/TCDF. Pela adoção das disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, no que couber, para regular as prescrições da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito do TCDF, em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF.

RELATÓRIO

Os autos foram constituídos para tratar, originalmente, de estudos, determinados pela Presidência deste Tribunal¹, sobre a implantação, no âmbito do TCDF, da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF no bojo do RE 669.069/MG, quando, ao apreciar o Tema de Repercussão Geral n.º 666, a Suprema Corte reconheceu a incidência de prescrição em ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Posteriormente, passou a integrar o objeto deste feito a Representação n.º 001/2009-CJC, formulada pelo então Conselheiro Jorge Caetano, objetivando a realização de estudos “*de modo a consolidar o entendimento do Tribunal sobre a aplicação dos institutos da decadência e da prescrição, seja quanto à imputação do débito para a recomposição do Erário, seja quanto à pretensão punitiva desta Corte de Contas*”.

¹ Despacho da Presidência de e-DOC 3B18959A-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

A referida Representação foi oficialmente conhecida pelo Plenário na Sessão Ordinária do dia 08.03.2018, mediante a Decisão n.º 996/2018², proferida no âmbito do Processo n.º 20.260/2009.

A Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, apresentou, inicialmente, o estudo consubstanciado na **Informação n.º 29/2017-ATE** (e-DOC 32CC2989-e), da qual constaram, ao final, as seguintes sugestões ao egrégio Plenário:

- “I. aprovar Decisão Normativa regulando a aplicação do instituto da prescrição no âmbito deste Tribunal, 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, 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 do Processo nº 20260/2009, em face de o seu escopo haver sido integralmente tratado nestes autos”.*

A minuta de decisão normativa anexa àquela instrução possui o seguinte teor:

“A PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso da competência que lhe confere o inciso L do art. 16 do Regimento Interno, em combinação com o seu art. 63, IV, (nos termos da Resolução nº 61/1993), de acordo com o decidido pelo egrégio Plenário, na Sessão Ordinária realizada em _____ de 2017, conforme consta do Processo nº 20260/2009, e
Considerando o teor da Nota nº 43/2016-CJP e da Representação nº 001/2009 – CJC, que demandaram a realização de estudos acerca dos aspectos procedimentais ligados ao instituto da prescrição no âmbito desta Corte;
Considerando a necessidade de homogeneizar os julgados deste Tribunal no que concerne a aplicação desse instituto em consonância com a legislação administrativa, doutrina e jurisprudência dominantes;
Considerando a importância do princípio constitucional da segurança jurídica, como um dos pilares do Estado democrático de direito e forma de garantir estabilidade e paz nas relações jurídicas.
Considerando o teor dos arts. 189 e 202, parágrafo único, da Lei 10.406/2002 (Código Civil) e do art. 240, § 1º, da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).
Considerando a conveniência de serem evitados esforços infrutíferos, em processos cujas pretensões punitivas já estejam prescritas.
Resolve expedir a seguinte DECISÃO NORMATIVA:
Art. 1º Para fins de aplicação da prescrição da pretensão punitiva, como regra geral, serão adotados os seguintes critérios:

² “I - tomar conhecimento: a) da Representação n.º 001/2009-CJC (fls. 01/06), formulada pelo então Conselheiro Jorge Caetano, objetivando a realização de estudos “de modo a consolidar o entendimento do Tribunal sobre a aplicação dos institutos da decadência e da prescrição, seja quanto à imputação do débito para a recomposição do Erário, seja quanto à pretensão punitiva desta Corte de Contas”; b) da Informação n.º 57/2017 – ATE (fls. 07/08); c) do Parecer n.º 138/2018-GP1P (fls. 11/12); II - autorizar o arquivamento dos autos, tendo em conta que a matéria objeto da exordial está contemplada no Processo n.º 32.351/2017” (grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

I – Prazo: a pretensão punitiva do TCDF prescreve em 5 (cinco) anos.

II – Termo Inicial: a prescrição é contada a partir da data de ocorrência do fato, por ação ou omissão da parte, considerando-se, nesse último caso o vencimento do prazo legal ou das prorrogações de prazo concedidas.

III – Interrupção: o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, por uma única vez, recomeçando a contar o prazo prescricional da data do ato que motivou a sua interrupção.

IV - Suspensão: a prescrição será 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.

Parágrafo Único – A suspensão da contagem do prazo prescricional ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa, ou da peça contendo o fato novo, e a respectiva apreciação de mérito pelo Tribunal.

Art. 3º A ocorrência da prescrição pode ser aferida independentemente de alegação da parte.

Art. 4º As disposições desta Decisão Normativa não se aplicam aos acórdãos já prolatados pelo Tribunal.

Art. 5º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação”.

Na sequência, a Consultoria Jurídica da Presidência – CJP pronunciou-se pelo acolhimento do propugnado pelo corpo instrutivo, ao tempo em que atestou “a boa ordem da minuta acostada aos autos e sua conformidade com a legislação regente”, nos termos do Parecer n.º 240/2017-CJP (e-DOC 0E35C7D7-e).

Posteriormente, a Presidência do TCDF, mediante o despacho de e-DOC 5507DCCC-e, encaminhou o processo à Segecex/TCDF, “com vistas à reinstrução, de modo a contemplar o instituto da decadência no presente estudo, considerando as recentes Decisões do Superior Tribunal de Justiça (Resp nº 1480.350/RS) e (AgInt no Resp nº 1412588/RN) que abrangem este instituto em sede de TCE”.

Em atenção à referida deliberação, a área instrutiva elaborou a **Informação n.º 04/2018-ATE** (e-DOC 90F1B67A-e), da qual se originou nova minuta de decisão normativa, nestes termos:

“Art. 1º Para fins de aplicação da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCDF, como regra geral, serão adotados os seguintes critérios:

I – Prazo: prescreve em 5 (cinco) anos.

II – Termo Inicial: a da data de ocorrência do fato, por ação ou omissão da parte, considerando-se, nesse último caso, o vencimento do prazo legal ou das prorrogações de prazo concedidas.

III – Interrupção: ocorre uma única vez, a partir do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte, recomeçando a contar da data do ato que motivou sua interrupção.

IV - Suspensão: ocorre nos períodos das prorrogações de prazos autorizadas ou de sobrestamento dos autos, quando a parte



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

apresentar elementos adicionais de defesa ou forem necessárias diligências em razão de algum fato novo por ela trazido ao feito e na paralisação do trâmite processual por força de decisão judicial.

Art. 2º A ocorrência da prescrição pode ser aferida independentemente de alegação da parte.

Art. 3º É de 5 (cinco) anos, contados da data em que a prestação de contas seria exigível, o prazo para que eventual irregularidade em contas gere presunção de prejuízo ao erário e acarrete imputação do débito ao responsável.

§ 1º Esse prazo se interrompe, uma única vez, em virtude de ação da Administração com vistas à apuração dos fatos ou à obtenção da adequada prestação de contas, suspendendo-se nas hipóteses do art. 1º, IV, desta Decisão Normativa;

§ 2º Expirado esse prazo, cabe à Administração a necessária comprovação e quantificação do efetivo prejuízo ao erário e da responsabilidade do gestor público, para fins de imputação de débito.

Art. 4º As disposições desta Decisão Normativa não se aplicam aos acórdãos já prolatados pelo Tribunal.

Art. 5º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF opinou por meio do **Parecer n.º 624/2018-GP1P** (e-DOC E5151779-e), da lavra do Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, que propôs ao Plenário que:

*“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” (grifos do original).*

Na Sessão Ordinária n.º 5.093, de 11.12.2018, **apresentei o voto** de mérito de e-DOC 43729731-e, propondo ao Colegiado que:

“I. tome conhecimento:

a) das Informações n.os 29/2017-ATE e 04/2018-ATE (e-DOC 32CC2989-e);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

- b) do Parecer n.º 624/2018-GP1P (e-DOC E5151779-e);*
- c) dos demais documentos carreados ao feito;*
- II. deixe assente que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal:*
- a) a prescrição de pretensão punitiva do TCDF obedece, integralmente – quanto aos prazos, ao termo inicial e às causas interruptivas e suspensivas, as disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, seguindo o entendimento do STF nos MS 32.201/DF, 34.256 MC/DF, 35.530 MC/DF, 35.294/DF e 25.116/DF, bem como em razão da referida lei representar a regulamentação mais adequada para ser aplicada por analogia;*
- b) a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos processos de controle externo do TCDF subordinam-se aos regramentos insertos na parte geral do Código Civil, especialmente em seus arts. 205 (prazo decenal), 189 (termo inicial) e 202, inciso I e parágrafo único (marco interruptivo), devendo haver a suspensão da prescrição no caso disposto no item 9.1.5 do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, ante a igualdade do fundamento jurídico;*
- III. dê ciência da deliberação inserta no item II à Segecex/TCDF, de modo a orientar as Secretarias de Controle Externo desta Corte, que deverão aferir a ocorrência de situação prescricional em suas instruções, mesmo sem provocação, posto tratar-se de questão de ordem pública e que decorre de princípios constitucionais estruturantes;*
- IV. deixe assente que o entendimento consubstanciado na decisão a ser proferida será aplicado, por este Tribunal, aos processos autuados a partir da data de publicação do decisum no órgão oficial de imprensa, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, inciso I, e no art. 47 da Lei Complementar n.º 01/1994;*
- V. autorize:*
- a) a Exma. Presidente desta Corte a adotar as medidas necessárias junto à Divisão de Tecnologia da Informação – DTI/TCDF, de modo a promover a adequação do sistema de controle processual do TCDF, para que possibilite a automatização da contagem dos prazos prescricionais, permitindo, ainda, a extração de relatórios gerenciais a esse respeito e a emissão de alertas quando da proximidade de seus termos finais, dentre outras funcionalidades que julgar pertinentes;*
- b) o retorno dos autos à Segecex/TCDF, para adoção das medidas cabíveis e posterior arquivamento.”*

Na ocasião, atendendo a proposição do Conselheiro Manoel de Andrade, foi adiada a discussão da matéria, em conformidade com o disposto no art. 99 do RI/TCDF, nos termos da **Decisão n.º 5.922/2018** (e-DOC F0F85288-e).

Posteriormente, submeti novamente o feito à apreciação do Plenário, tendo o processo sido retirado da pauta da sessão, a partir de solicitação do Conselheiro Renato Rainha, no que foi acompanhado pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, com o intuito de aguardar a decisão do RE 636.886/AL, com repercussão geral (Tema n.º 899), do Supremo Tribunal Federal, conforme registrado na **Ata da Sessão Ordinária n.º 5.104**, de 14.02.2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Já no exercício seguinte, a Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio da **Informação n.º 20/2020-ATE/Segecex** (e-DOC C21592F0-e)³, afirmou que “O Acórdão referente ao RE 636.886, do qual exsurgiu o Tema de Repercussão Geral do STF n.º 899, foi publicado no DJE n.º 156 de 24/06/2020, possibilitando a retomada dos autos”.

Assim, após empreender novo exame da matéria, a área instrutiva sugeriu à Corte:

- “I. aprovar os presentes estudos especiais;*
- II. 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, cabe à Administração a necessária 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 n.º 9.873/1999, por analogia, e do CPC/2015, de forma subsidiária, prescreve em 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 rege-se 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 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 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 n.º 9.873/1999;*
- III. determinar à STI que realize as adequações necessárias no eTCDF 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.”*

Instado a se manifestar, o MPjTCDF opinou por intermédio do **Parecer n.º 915/2020-GP1P** (e-DOC DAE97594-e), da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, que ofertou proposta de encaminhamento parcialmente convergente com o corpo instrutivo, sugerindo ao Tribunal:

- “I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais;*

³ Papel de Trabalho de e-DOC A6E0A547-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

- II. deliberar, em face do Tema 899/STF, o que segue:*
- a. Impõe-se o sobrestamento do feito, até que seja julgado o Embargo de Declaração apresentado pela União, tendo em vista que os questionamentos suscitados repercutem diretamente no presente estudo.*
 - b. Caso, todavia, assim não se entenda, segue a proposta do MPC pela imprescritibilidade em fase anterior à execução, conforme exposto em linhas volvidas;*
 - c. não cabe falar em limitação temporal (após 5 anos) relativa à prerrogativa da presunção de prejuízo em face de irregularidade em contas, conforme consignado no Parecer 624/2018, tendo em vista a ausência de embasamento legal e decisão vinculante nesse sentido.*
 - d. Prescreve em 10 anos a pretensão punitiva no âmbito deste e. Tribunal, conforme 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. Assim, este Órgão Ministerial acompanha o atual entendimento firmado no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, inclusive quanto às hipóteses de interrupção e suspensão prescricionais.*
 - e. prescreve em 5 anos a pretensão executória a contar do Acórdão proferido pelo Tribunal, suspendendo-se pelo período de parcelamento administrativo, nos termos do art. 921, inciso V, do CPC, consoante art. 298 do RI/TCDF, e 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. 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;*
- 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.*
- V. autorizar o arquivamento do presente feito.”*

O Colegiado, na Sessão Ordinária n.º 5.236, de 25.11.2020, exarou a **Decisão n.º 5.191/2020** (e-DOC 3B373113-e), *in verbis*:

*“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.”* (destaquei)

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

Em que pese os termos da referida deliberação plenária, tendo em conta que o julgamento dos Declaratórios pelo Pretório Excelso ocorreu em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

ambiente virtual com disponibilização pública dos votos do Ministro Relator e do Ministro que inaugurou a divergência, antes mesmo do trânsito em julgado do citado acórdão do STF, a Segecex/TCDF reinstruiu o feito, por meio da **Informação n.º 21/2021-ATE** (e-DOC C0646D27-e), transcrita a seguir, com ajustes de forma:

“(...)

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.

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 geral 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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.”

(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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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 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 desponta 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 rege-se 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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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. autuação de processo no Tribunal nos casos de prestação e tomada de contas; iv. autuação de processo no Tribunal em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo; v. autuação de processo de denúncia ou representação.

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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

ao desate do presente estudo (prazo prescricional, termo inicial, marcos interruptivos), 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/RS⁴,

⁴ 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 PREGUISTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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.

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**

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, ressaltando-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) NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

contraditório e da ampla defesa deve ser por eles procedida, com a indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada”⁵

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 evidenciação⁶. 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**.

(...)”

(Grifos do original).

11. Nesse aspecto, como bem indicado no trecho acima, a reserva legal estabelecida no art. 37, § 5º, da CF/1988⁷ 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)⁸ no

⁵ Nota de rodapé original nº 42: Acórdão 11.820 - Segunda Câmara.

⁶ Nota de rodapé original nº 43: Acórdão 10.452 - Segunda Câmara, Acórdão 196/2016 - Plenário, Acórdão 9570/2015 - Segunda Câmara.

⁷ 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.

⁸ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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.

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 DESTA 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)

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
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(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).” (destaques originais)*

Diante disso, foram lançadas as seguintes sugestões ao egrégio Plenário:

- “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 rege-se 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 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.”*



MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O d. Ministério Público opinou por intermédio do **Parecer n.º 623/2021-G1P** (e-DOC C5068E10-e), subscrito pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, do qual se destaca o seguinte trecho:

“(…)

Conclusão

60. O Ministério Público 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.**

61. 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.**

62. 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**.

63. 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.

64. 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.

65. Quanto às causas suspensivas, entende este o órgão que **haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável: a) apresentar elementos adicionais de defesa; b) quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais; c) sobrestamento dos autos em função de processo judicial ou de controle externo. A paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, ou da decisão que autorizou o sobrestamento.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

66. No que se refere às causas de interrupção, acompanha o Parquet o sugerido pela Área Técnica (**notificação ou citação, inclusive por meio de edital, ato inequívoco que importa apuração do fato e decisão recorrível**).

67. 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.

68. Ante o exposto, considerando o julgamento do **Tema 899** de Repercussão Geral, este **Ministério Público de Contas** possui entendimento **parcialmente convergente** com o Corpo Técnico e, nesse sentido, opina ao Plenário:

I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais;

II. deliberar, em face do **Tema 899/STF**, o que segue:

a. não cabe falar em limitação temporal (após 5 anos) relativa à prerrogativa da presunção de prejuízo em face de irregularidade em contas, conforme consignado no Parecer 624/2018, tendo em vista a ausência de embasamento legal e decisão vinculante nesse sentido.

b. Prescreve **em 10 anos** a pretensão punitiva no âmbito deste e. Tribunal, conforme 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. Assim, este Órgão Ministerial **acompanha** o atual entendimento firmado no âmbito do **Tribunal de Contas da União**, nos termos do **Acórdão 1.441/2016 – Plenário**.

c. haverá a **suspensão** da prescrição toda vez que o responsável: 1) apresentar elementos adicionais de defesa; 2) quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais; 3) sobrestamento dos autos em função de processo judicial ou de controle externo. A paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, ou da decisão que autorizou o sobrestamento.

d. 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.

e. **prescreve em 5 anos a pretensão executória** a contar do Acórdão proferido pelo Tribunal, suspendendo-se pelo período de parcelamento administrativo, nos termos do art. 921, inciso V, do CPC, consoante art. 298 do RI/TCDF, e 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. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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;

IV. autorizar o arquivamento do presente feito.” (grifos originais)

O trânsito em julgado do acórdão prolatado pelo STF no RE 636.886/AL, a que alude o item II da Decisão n.º 5.191/2020, ocorreu em 05.11.2021.

É o relatório.



VOTO

Os autos foram constituídos para tratar, originalmente, de estudos, determinados pela Presidência deste Tribunal⁹, sobre a implantação, no âmbito do TCDF, da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF no bojo do RE 669.069/MG, quando, ao apreciar o Tema de Repercussão Geral n.º 666, a Suprema Corte reconheceu a incidência de prescrição em ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Posteriormente, passou a integrar o objeto deste feito a Representação n.º 001/2009-CJC, formulada pelo então Conselheiro Jorge Caetano, objetivando a realização de estudos “*de modo a consolidar o entendimento do Tribunal sobre a aplicação dos institutos da decadência e da prescrição, seja quanto à imputação do débito para a recomposição do Erário, seja quanto à pretensão punitiva desta Corte de Contas*”.

A referida Representação foi oficialmente conhecida pelo Plenário na Sessão Ordinária do dia 08.03.2018, mediante a Decisão n.º 996/2018, proferida no âmbito do Processo n.º 20.260/2009.

De início, rememoro o relatório trazido na parte inicial do voto por mim lançado na Sessão Ordinária n.º 5.093, de 11.12.2018, a respeito das primeiras manifestações da Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF e do Ministério Público junto ao TCDF – MPjTCDF neste feito:

“(…)

*A Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF apresentou o estudo consubstanciado na **Informação n.º 29/2017-ATE**, tendo inicialmente tecido considerações sobre o princípio da segurança jurídica, o qual afirmou constituir postulado norteador da ordem jurídico-constitucional.*

*Nesse sentido, aduziu, a partir de ensinamento doutrinário do Ministro do STF, **Luís Roberto Barroso**, que a segurança encampa valores essenciais à sociedade, prestigiando a “continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações constituídas e a certeza jurídica que se estabelece sobre situações anteriormente controvertidas”¹⁰.*

A unidade instrutiva ressaltou, então, que a prescrição e a decadência, compreendidas sob o prisma da segurança jurídica, “se prestam para conferir estabilidade às relações jurídicas, em razão do decurso do tempo para o exercício de uma dada pretensão ou do direito delas decorrentes”.

A partir disso, asseverou que as relações decorrentes do regime jurídico-administrativo devem se pautar pelo equilíbrio e pela estabilidade das relações sociais, e não apenas pelos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

Em seguida, o corpo instrutivo buscou distinguir os institutos da prescrição e da decadência, mencionando, em linhas gerais, que a

⁹ Despacho da Presidência de e-DOC 3B18959A-e.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. Ciência Jurídica, Ano XVIII – Volume 118 – Julho/Agosto de 2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

prescrição extingue a pretensão, sempre que não exercida dentro do lapso temporal estabelecido, enquanto a decadência envolveria direitos dos quais não decorre qualquer possibilidade de exigência perante terceiros, na medida em que não são passíveis de violação.

Após essa relevante contextualização conceitual da matéria de fundo tratada no presente feito, o corpo instrutivo empreendeu análise das questões postas em cotejo com o histórico de julgados desta Corte e do Tribunal de Contas da União – TCU, que tratou o assunto em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, tendo como resultado o disposto no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário.

No que se refere aos casos de imputação de débito, a Segecex/TCDF informou que tanto no âmbito do TCDF¹¹ quanto no TCU¹² prevalece o entendimento de que são imprescritíveis os procedimentos com vistas a buscar o ressarcimento de valores tidos como prejuízos ao erário.

*Indicou que tal posicionamento, decorrente da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal¹³, foi adotado expressamente pelo STF, ainda no ano de 2008, quando do julgamento do MS 26.210/DF, de relatoria do Min. **Ricardo Lewandowski**¹⁴.*

A unidade instrutiva sustentou, entretanto, que a matéria ganhou novos contornos desde o deslinde do RE 669.069/MG¹⁵ (Tema de Repercussão Geral n.º 666) pela Corte Suprema, julgamento esse que, lembre-se, motivou a instauração dos presentes autos.

Na sequência, transcreveu a ementa do aludido decisum, que possui o seguinte teor:

“CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

2. Recurso extraordinário a que se nega provimento” (grifei)

*Prosseguiu narrando que a abrangência da tese fixada e a definição exata da expressão “ilícito civil” foi objeto de questionamento pelo então Procurador-Geral da República por intermédio de embargos de declaração, oportunidade em que, em que pese o Plenário do STF ter rejeitado, por unanimidade, os embargos declaratórios opostos, constou do voto do relator, Min. **Teori Zavaski**, os seguintes esclarecimentos importantes para o corrente debate:*

¹¹ Decisões n.ºs 21.603/2011, 29.574/2011, 9.679/2010, 21.832/2011, 29.587/2012, 8.950/2014, 9.445/2011, 384/2015 e 921/2015.

¹² Acórdão n.º 2.709/2008-TCU-Plenário.

¹³ “§ 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”.

¹⁴ “MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

I – O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.

III – Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

IV - Segurança denegada” (destaquei)

¹⁵ STF, Pleno, rel. Min. Teori Zavaski, DJe 28/04/2016.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

“3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: **não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante.** Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescribibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.

Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de **improbidade administrativa**”; e (b) Tema 899 – “Prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em **decisão de Tribunal de Contas**”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado” (grifos acrescentados).

Diante disso, a área instrutiva, ponderando que ainda restavam pendentes de apreciação, pelo STF, os temas com repercussão geral 897 e 899, entendeu “pela conveniência na manutenção do entendimento até então adotado por esta Corte, pelo TCU e, até recentemente, pelo próprio STF, pela imprescribibilidade das ações de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário, como regra”.

A esse respeito, contudo, quando da reinstrução^{16]} dos autos promovida em cumprimento ao determinado pela Presidente do TCDF^{17]}, o corpo instrutivo propôs uma flexibilização em relação ao ônus da prova quanto à existência de prejuízos em processos de contas.

Com base em decisões do Superior Tribunal de Justiça – STJ (Resp. 1480.350/RS e no AgInt no Resp 1412588/RN), sugeriu que, transcorridos 5 (cinco) anos desde a data em que a prestação de contas seria exigível, deixa de existir a presunção de prejuízo ao erário pela simples ausência da prestação de contas ou inadequação dessa, cabendo à Administração comprovar a existência de dano para fins de imputação de débito.

Em relação à pretensão punitiva do Tribunal, a Segecex/TCDF noticiou, a partir de pesquisa nos Boletins Informativos de decisões do TCDF, que há consenso na Corte quanto à incidência da prescrição^{18]}, em consonância também com o pacificado na doutrina e na jurisprudência pátrias sobre o tema.

Já quanto ao prazo prescricional, o seu termo inicial e as causas de interrupção e suspensão, frisou que há divergências entre os diversos doutrinadores e órgãos.

^{16]} Informação n.º 04/2018-ATE (e-DOC 90F1B67A-e).

^{17]} a Presidente do TCDF, mediante o despacho de e-DOC 5507DCCC-e, encaminhou o processo à Segecex/TCDF, “com vistas à reinstrução, de modo a contemplar o instituto da decadência no presente estudo, considerando as recentes Decisões do Superior Tribunal de Justiça (Resp nº 1480.350/RS) e (AgInt no Resp nº 1412588/RN) que abrangem este instituto em sede de TCE”.

^{18]} Decisões n.ºs 1.321/2014, 562/2016, 6.230/2016, 3.797/2016, 2.936/2016 e 1.630/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Iniciando sua análise pela definição do termo inicial para fruição do prazo prescricional, o corpo instrutivo arguiu que a opção pela contagem desde a data do fato tem como consequência destacada o decurso do prazo antes mesmo de a irregularidade ser conhecida pelo Controle Externo, o que representaria prejuízo natural à ação fiscalizatória do Tribunal, que poderá se deparar com irregularidades já prescritas.

Todavia, afirmou que tal situação não é exclusiva da fiscalização a cargo dos tribunais de contas, tendo ressaltado que a prescrição das ações punitivas que apuram infrações da ordem econômica tem termo a quo contado da data da prática do ilícito, nos termos da Lei Federal n.º 12.529/2011¹⁹.

Acrescentou que, semelhantemente, no âmbito do direito tributário, o prazo, no caso, decadencial, se inicia no primeiro dia do exercício financeiro seguinte àquele em que o tributo poderia ter sido lançado (art. 173 do Código Tributário Nacional).

Concluiu, assim, que “o transcurso do prazo prescricional antes do seu conhecimento pelo órgão de fiscalização não constitui uma aberração”.

Sobre condicionar o termo inicial da contagem de prazo prescricional ao conhecimento do órgão fiscalizador, a unidade instrutiva defendeu que a segurança jurídica deixaria de existir, ante a possibilidade de se passar longos períodos até que a irregularidade seja conhecida pelo Tribunal (5, 10 ou 20 anos, por exemplo).

Ademais, sustentou que não menos importante que a segurança jurídica é o tratamento isonômico entre administrados e Administração Pública, defendido pelo STJ no AgRg no REsp 1236866/RS²⁰, tendo por base o Decreto Federal n.º 20.910/1932²¹.

Assim, afirmou que, como o termo inicial em relação à prescrição de pretensões dos administrados perante à Administração teria origem no ato ou fato, e não quando conhecidas as irregularidades, “do mesmo modo deve ser quando esses papéis encontram-se em posição inversa, a fim de resguardar-se o tratamento isonômico entre administrados e Administração Pública defendido pelo mesmo STJ”.

Para tanto, asseverou que o art. 189 do novo Código Civil²² também estabelece a origem da pretensão quando da violação do direito e não quando essa violação se torna conhecida.

Diante disso, pugnou pela definição da data do fato²³ como termo inicial da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, por ser “a

¹⁹ Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

²⁰ “AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL PARA DEVOLUÇÃO DE VALOR INDEVIDAMENTE RECEBIDO POR PARTICULAR. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/32. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de ser aplicável o prazo prescricional de cinco anos, previsto no Decreto nº 20.910/32, para a cobrança das dívidas ativas não tributárias, a fim de resguardar-se o tratamento isonômico entre administrados e Administração Pública. 2. Agravo regimental improvido.”

²¹ Regula a prescrição quinquenal.

²² “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”.

²³ “71. Por fim, a data do fato deve ser entendida como a da violação do direito por ação ou omissão da parte. Assim, tanto poderá referir-se à prática de um ato irregular, stricto sensu, como a sua inércia em relação ao cumprimento de um dever que lhe era imposto, como, por exemplo, o de prestar contas. Nestes casos, o termo inicial é a data em que o responsável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

única alternativa que resguarda a segurança jurídica e que está em consonância com a doutrina e jurisprudência dominantes”.

No que se refere ao prazo prescricional em si, a Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF destacou, de início, que este Tribunal conta com julgados que consideraram a prescrição quinquenal e outros que estabeleceram o prazo decenal.

Em seguida, transcreveu os principais fundamentos que sustentam as duas diferentes teses, ofertados pelos ministros do TCU no bojo do processo que resultou no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário.

A área instrutiva assinalou que, diante dos argumentos jurídicos apresentados, o TCDF poderia adotar uma ou outra, posto que são ambas razoáveis, e defendidas por “eminentes conhecedores do direito”.

Propugnou, então, para que a escolha desta Corte se dê a partir da jurisprudência do Poder Judiciário, “onde se dará a deliberação terminativa de eventuais lides decorrentes de questionamentos acerca de penalidades impostas pelas cortes de contas”.

*Nessa esteira, a unidade instrutiva mencionou acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região que foi objeto do RE 669.069/MG²⁴, e o julgamento do MS 32.201/DF, de relato do Min. **Roberto Barroso**, pela Primeira Turma do STF, que levou a seguinte ementa:*

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTAS APLICADAS PELO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXAME DE LEGALIDADE.

1. 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.

2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei.

3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada” (destaquei)

Explicitou que tal decisão remeteu a prescrição da pretensão punitiva do TCU ao prazo quinquenal, conforme estabelece o art. 1º da Lei Federal n.º 9.873/1999:

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

Ainda quanto aos julgados que deveriam ser usados como paradigma, a Segecex/TCDF citou o AgRg no REsp 1236866/RS, no qual restou assente que “A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de ser aplicável o prazo prescricional de cinco anos, previsto no Decreto nº 20.910/32, para a cobrança das

tornou-se inadimplente com o seu dever, considerando para tanto o seu prazo legal ou o termo final de eventual prorrogação de prazo que lhe tenha sido concedida” (Instrução).

²⁴ Que na verdade trata de ressarcimento ao patrimônio público no caso de acidente automobilístico, estabelecendo a prescrição quinquenal à respectiva ação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

dívidas ativas não tributárias, a fim de resguardar-se o tratamento isonômico entre administrados e Administração Pública”.

Acrescentou, com vistas a corroborar com a utilização do prazo prescricional quinquenal, que, como regra, os prazos prescricionais variam de acordo com a gravidade da infração, sendo mais curtos para irregularidades mais brandas.

Nesse contexto, tomando como exemplo o art. 208 da Lei Complementar n.º 840/2011, salientou que o estatuto jurídico dos servidores públicos do DF prevê que a ação disciplinar em relação à sanção mais severa (demissão) prescreve em 5 anos, sendo desarrazoado que uma multa, no valor máximo de R\$ 34.782,59, possa ser aplicada pela Corte em prazo maior de prescrição.

O corpo instrutivo enfatizou, também, que a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido do prazo prescricional quinquenal, e que aquela Corte Superior é a instância final em matéria infraconstitucional.

*Por fim, em relação a esse tópico, a Segecex/TCDF pugnou pela adoção do prazo de 5 (cinco) anos, tendo, ao final, recorrido, mais uma vez, às lições doutrinárias do atual Min. **Roberto Barroso**²⁵:*

“(…) demonstrada, portanto, a impropriedade da aplicação analógica do Código Civil à espécie, verifica-se que o direito administrativo adotou como regra, desde sempre, o prazo máximo de prescrição de 5 (cinco) anos, tanto em favor da Administração, como contra ela. É a constatação inevitável que se extrai do exame (I) da legislação administrativa, (II) da doutrina, (III) da jurisprudência e (IV) do comportamento da própria Administração” (grifos acrescentados).

Passando ao exame dos casos de interrupção e de suspensão do prazo de prescrição, a área instrutiva referenciou alguns julgados que sinalizam a forma com que a matéria vem sendo tratada no TCDF e no TCU.

Em resumo, à luz do art. 240, § 5º, do Código de Processo Civil, do art. 202, inciso I, do Código Civil e do art. 8º, do Decreto n.º 20.910/1932, concluiu que a interrupção deve ocorrer uma única vez, quando do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

Acerca da suspensão, sugeriu, em síntese, com fulcro no art. 4º do Decreto n.º 20.910/1932, que fosse acolhido o entendimento do TCU, segundo o qual deve ser suspenso o prazo de prescrição quando “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”.

Ao final da instrução, a Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF teceu comentários sobre as consequências de ter sugerido prazo prescricional mais enxuto (5 anos).

²⁵ BARROSO, Luís Roberto, “A prescrição Administrativa no Direito Brasileiro”, Rev. Diálogo Jurídico, Ano I vol-4, ano 2001, pp.1-26, apud Cassales, Luiza Dias, disponível em https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/61952/prescricao_perempcao_decadencia_administrativas.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

No seu entender, o efeito esperado é o foco na fiscalização concomitante e nos fatos mais recentes, conferindo maior objetividade e celeridade processuais.

Além disso, embora em dissonância com o TCU, frisou que o prazo quinquenal é o que resta estabelecido na jurisprudência, o que garantiria ao TCDF a prevalência de suas decisões em caso de questionamentos dessa natureza perante o Poder Judiciário.

A unidade instrutiva propôs, ainda, que a matéria seja regulamentada mediante decisão normativa, na forma proposta na minuta que juntou aos autos, tendo, por fim, apresentado resumo de pesquisa realizada nos demais tribunais de contas brasileiros²⁶ quanto ao tratamento dado à prescrição da pretensão punitiva, tendo alcançado a seguinte síntese:

*“115. (...) 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**, ressaltados, em alguns casos, processos cuja natureza demande remessa de informações ao controle externo²⁷; 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 fato**²⁸; em 3 (três), o entendimento é pelo prazo **quinquenal contado da data do conhecimento do fato**²⁹. 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)*

Por derradeiro, o corpo instrutivo sugeriu que seja determinado à Divisão de Tecnologia da Informação – DTI/TCDF 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, permitindo a extração de relatórios gerenciais a esse respeito e a emissão de alertas quando da proximidade de seus termos finais”.

O d. Ministério Público que atua perante esta Corte iniciou por manifestar sua concordância parcial com o propugnado pela Segecex/TCDF.

O i. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima convergiu com o posicionamento da área instrutiva no que toca à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, divergindo quanto ao prazo prescricional da pretensão punitiva e quanto à limitação temporal da presunção de prejuízo em processos de contas.

Na visão do Parquet especial a solução a ser adotada por esta Corte deve ser juridicamente condizente com o contexto normativo aplicável ao DF, tendo sustentado que a metodologia utilizada pela unidade instrutiva traz como consequência um regime híbrido, que mescla normas gerais do Código Civil com regramentos de leis administrativas.

²⁶ “114. (...) À exceção dos tribunais de contas dos estados de Amapá, Amazonas, Maranhão e Tocantins, e do(s) município(s) da Bahia, Goiás, Pará e Rio de Janeiro, para todos os demais foi possível extrair de seus sítios institucionais a forma de condução da matéria” (Instrução).

²⁷ TCE-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.

²⁸ TCU, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PI e TCE-RS.

²⁹ TCE-PA, TCE-PE e TCE-SC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Em seguida, destacou que, a teor do art. 37, § 5º, da Constituição Federal³⁰, o estabelecimento de prazos prescricionais é reserva de lei, não podendo este Tribunal “usurpar o papel do legislador e criar regime de prescrição da pretensão punitiva, extra legem”.

Arguiu que, a despeito disso, mesmo sem a existência de lei específica, deve haver a submissão do poder do Estado ao tempo, considerando que a prescrição é instrumento que visa conferir segurança às relações jurídicas, de modo que os conflitos não se arrastem indefinidamente.

Nessa linha, entende que, em vez da imprescritibilidade das pretensões punitivas, é mais razoável adotar uma das duas correntes vigentes (prescrição quinquenal e prescrição decenal).

O e. representante do MPJTCDF reconhece que já se filiou à corrente que defende a prescrição quinquenal, nos termos dos Pareceres n.ºs 11/2014-ML e 968/2014-ML, ressaltando que a definição do prazo e do termo inicial de contagem da prescrição são questões controversas, já tendo merecido posicionamentos diversos nos últimos anos tanto no TCDF quanto no TCU.

*Diante disso, fez questão de 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**”.*

Todavia, afirma que, no seu entender, no momento, parece existir uma tese juridicamente mais adequada ao contexto normativo vigente no DF, qual seja, o prazo decenal, nos moldes do deliberado pelo TCU no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário.

O Ministério Público argumenta que, ante a falta de disposição normativa específica, a estrita reserva legal para as regras de prescrição repele o instrumento da analogia, o que atrairia a aplicação da regra geral do Código Civil, de seguinte teor:

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

Contra a tese defendida pela Segecex/TCDF, afirmou, também, que a Lei Federal n.º 9.873/1999, utilizada como parâmetro pelo STF no MS 32.201/DF, não foi recepcionada no DF, acrescentando que o STJ³¹ tem entendimento consolidado de que a referida lei é inaplicável aos processos administrativos punitivos desenvolvidos por estados e municípios, em razão da limitação espacial da lei ao plano federal.

Após, concluiu que “nenhum dos dispositivos legais invocados pela Instrução tem aplicação nos processos de Controle Externo”.

O Órgão Ministerial fez ainda alerta para o fato de que a adoção do prazo quinquenal poderia inviabilizar o recurso de revisão, previsto no art. 36 da LO/TCDF, tendo em vista que, decorridos 5 anos da notificação do responsável para apresentar defesa ou razões de

³⁰ “§ 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”.

³¹ REsp 1.522.753/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 4/8/2015; AgRg no AREsp 509.704/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 1/7/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

justificativa, estaria prescrita a pretensão punitiva do Tribunal, antes de findar o prazo para interposição daquela espécie recursal, que é de 5 anos após a decisão definitiva.

Ratificou que, no seu entender, a prescrição decenal é a que melhor se compatibiliza com o prazo legal previsto para interposição do recurso de revisão.

Alternativamente, sugeriu, para a hipótese de a Corte decidir pela não incidência da regra geral inculpada no Código Civil, que seja mantido o entendimento até então vigente nesta Casa, isto é: prazo de 5 anos contados do conhecimento dos fatos por este Tribunal (Decisão n.º 1.321/2014).

Isso porque, em sua visão, tal proceder “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”.

Propôs, também, como medida que seria mais célere e segura para solucionar definitivamente a omissão legislativa, que seja autorizada “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”.

Por fim, o MPJTCDF divergiu da proposta do corpo instrutivo relativa à limitação temporal da prerrogativa de presunção do prejuízo em face da irregularidade das contas.

Para tanto, afirmou que os julgados do STJ em que se apoiou a área instrutiva não possuem natureza vinculante e repercutem somente nos casos concretos correspondentes.

Também se posicionou contrário à inversão do ônus da prova a partir de um prazo específico enquanto pendentes de julgamento pelo 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.”

Considerando a mencionada instrução processual, na Sessão Ordinária n.º 5.093, de 11.12.2018, apresentei o voto de mérito de e-DOC 43729731-e, no sentido de que o Colegiado:

“I. tome conhecimento:

a) das Informações n.os 29/2017-ATE e 04/2018-ATE (e-DOC 32CC2989-e);

b) do Parecer n.º 624/2018-GP1P (e-DOC E5151779-e);

c) dos demais documentos carreados ao feito;

II. deixe assente que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

a) a prescrição de pretensão punitiva do TCDF obedece, integralmente – quanto aos prazos, ao termo inicial e às causas interruptivas e suspensivas, as disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, seguindo o entendimento do STF nos MS 32.201/DF, 34.256 MC/DF, 35.530 MC/DF, 35.294/DF e 25.116/DF, bem como em razão da referida lei representar a regulamentação mais adequada para ser aplicada por analogia;

b) a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos processos de controle externo do TCDF subordinam-se aos regramentos insertos na parte geral do Código Civil, especialmente em seus arts. 205 (prazo decenal), 189 (termo inicial) e 202, inciso I e parágrafo único (marco interruptivo), devendo haver a suspensão da prescrição no caso disposto no item 9.1.5 do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, ante a igualdade do fundamento jurídico;

III. dê ciência da deliberação inserta no item II à Segecex/TCDF, de modo a orientar as Secretarias de Controle Externo desta Corte, que deverão aferir a ocorrência de situação prescricional em suas instruções, mesmo sem provocação, posto tratar-se de questão de ordem pública e que decorre de princípios constitucionais estruturantes;

IV. deixe assente que o entendimento consubstanciado na decisão a ser proferida será aplicado, por este Tribunal, aos processos autuados a partir da data de publicação do decisum no órgão oficial de imprensa, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, inciso I, e no art. 47 da Lei Complementar n.º 01/1994;

V. autorize:

a) a Exma. Presidente desta Corte a adotar as medidas necessárias junto à Divisão de Tecnologia da Informação – DTI/TCDF, de modo a promover a adequação do sistema de controle processual do TCDF, para que possibilite a automatização da contagem dos prazos prescricionais, permitindo, ainda, a extração de relatórios gerenciais a esse respeito e a emissão de alertas quando da proximidade de seus termos finais, dentre outras funcionalidades que julgar pertinentes;

b) o retorno dos autos à Segecex/TCDF, para adoção das medidas cabíveis e posterior arquivamento.”

Na ocasião, atendendo a proposição do Conselheiro Manoel de Andrade, foi adiada a discussão da matéria, em conformidade com o disposto no art. 99 do RI/TCDF, nos termos da **Decisão n.º 5.922/2018**.

Posteriormente, submeti novamente o feito à apreciação do Plenário, tendo o processo sido retirado da pauta da sessão, a partir de solicitação do Conselheiro Renato Rainha, no que foi acompanhado pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, com o intuito de aguardar a decisão do RE 636.886/AL, com repercussão geral (Tema n.º 899), do Supremo Tribunal Federal, conforme registrado na **Ata da Sessão Ordinária n.º 5.104**, de 14.02.2019.



Já no exercício seguinte, a Segecex/TCDF, por meio da **Informação n.º 20/2020-ATE/Segecex**³², afirmou que “O Acórdão referente ao RE 636.886, do qual exsurgiu o Tema de Repercussão Geral do STF nº 899, foi publicado no DJE nº 156 de 24/06/2020, possibilitando a retomada dos autos”.

Assim, após empreender novo exame da matéria, teceu as seguintes conclusões:

“III. Conclusões

60. Em conclusão, cabe destacar os seguintes aspectos tratados nos itens anteriores:

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 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 desponta 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

³² Papel de Trabalho de e-DOC A6E0A547-e.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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 rege-se 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. autuação de processo no Tribunal nos casos de prestação e tomada de contas; iv. autuação de processo no Tribunal em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

v. autuação de processo de denúncia ou representação. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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.

viii. Atualmente 28 processos estão no aguardo do julgamento dos presentes autos, de modo a reforçar a relevância de seu julgamento.”

Ao final, sugeriu à Corte:

“I. aprovar os presentes estudos especiais;

II. 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, cabe à Administração a necessária 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 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 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 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 eTCDF 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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Instado a se manifestar, o MPjTCDF opinou por intermédio do **Parecer n.º 915/2020-GP1P**, da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, que ofertou proposta de encaminhamento parcialmente convergente com o corpo instrutivo, sugerindo ao Tribunal:

“I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais;

II. deliberar, em face do Tema 899/STF, o que segue:

a. Impõe-se o sobrestamento do feito, até que seja julgado o Embargo de Declaração apresentado pela União, tendo em vista que os questionamentos suscitados repercutem diretamente no presente estudo.

b. Caso, todavia, assim não se entenda, segue a proposta do MPC pela imprescritibilidade em fase anterior à execução, conforme exposto em linhas volvidas;

c. não cabe falar em limitação temporal (após 5 anos) relativa à prerrogativa da presunção de prejuízo em face de irregularidade em contas, conforme consignado no Parecer 624/2018, tendo em vista a ausência de embasamento legal e decisão vinculante nesse sentido.

d. Prescreve em 10 anos a pretensão punitiva no âmbito deste e. Tribunal, conforme 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. Assim, este Órgão Ministerial acompanha o atual entendimento firmado no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, inclusive quanto às hipóteses de interrupção e suspensão prescricionais.

e. prescreve em 5 anos a pretensão executória a contar do Acórdão proferido pelo Tribunal, suspendendo-se pelo período de parcelamento administrativo, nos termos do art. 921, inciso V, do CPC, consoante art. 298 do RI/TCDF, e 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. 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;

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.

V. autorizar o arquivamento do presente feito.”

Conforme bem ressaltado pelo representante do Ministério Público em seu opinativo, apesar de o acórdão do Supremo Tribunal Federal referente ao julgamento do RE 636.886 (Tema de Repercussão Geral n.º 899) ter sido publicado no DJE n.º 156 de 24.06.2020, a União, por intermédio da Advocacia-Geral da União



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

– AGU, opôs embargos de declaração em face do aludido acórdão, estando o referido recurso pendente de julgamento naquele momento.

A propósito, cumpre transcrever os pedidos formulados pela União nos mencionados declaratórios:

“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 CC/2002), com início da contagem na data da ocorrência do ilícito e interrupção pelo ato que ordenar a citação.

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.” (grifos do original)*

O Colegiado, então, prolatou a **Decisão n.º 5.191/2020**, sobrestando os presentes autos “até o trânsito em julgado do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 636.886/AL”.

Em que pese os termos da deliberação plenária em comento, antes mesmo do trânsito em julgado do acórdão do STF, a Segecex/TCDF reinstruiu o feito, produzindo a **Informação n.º 21/2021-ATE**.

Para tanto, ponderou que, “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.”

A área instrutiva asseverou, quanto aos embargos declaratórios, que “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.”

Assim, após tecer considerações sobre o teor do Parecer n.º 915/2020-GP1P, apresentou ao Tribunal a mesma proposta de encaminhamento já inserida na Informação n.º 20/2020-ATE.

Semelhantemente, o MPJTCDF, mediante o Parecer n.º 623/2021-G1P, ratificou o teor do Parecer n.º 915/2020-G1P, à exceção da proposta de envio de projeto de lei à CLDF atinente ao tema da prescrição. Desse modo, pugnou pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do TCDF e pela adoção do prazo decenal em relação à pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

O trânsito em julgado do acórdão proferido pela Suprema Corte no RE 636.886 (Tema 899) – a que alude o item II da Decisão n.º 5.191/2020 – ocorreu em 05.11.2021, podendo este Tribunal levantar o sobrestamento ali determinado.

Pois bem. Antes de adentrar propriamente aos aspectos atinentes ao citado julgado do STF e à regulamentação da prescrição no âmbito do TCDF, tenho por necessário fazer breves considerações relacionadas ao próprio instituto jurídico da prescrição, posto que a matéria ainda não chegou a ser debatida pelo Colegiado em razão dos adiamentos de julgamento já mencionados.

Preliminarmente, esclarece-se que a decadência está atrelada a perda de direito material, o que não se aplica aos casos em tela, porque não se cogita de anulação de ato administrativo.

A propósito, em relação à decadência, regulada no art. 54 da Lei Federal n.º 9.784/1999³³, esta Corte se posicionou por intermédio da Decisão n.º 3.263/2018.

Adstritos, portanto, ao instituto da **prescrição**, importa salientar que o tema é de todo sensível, merecendo constantes discussões para sua aplicação, inclusive no Poder Judiciário, mesmo em circunstâncias em que existem normativos próprios. Muito mais delicado e complexo é, portanto, o debate que se propôs desenvolver neste feito, à mingua de lei específica.

Não é demais se atentar para o fato de que a matéria em comento tem reflexo direto em duas das mais relevantes atribuições do arcabouço de prerrogativas constitucionais deste Tribunal de Contas – a aplicação de sanção e a imputação de débito – o que enseja exame cauteloso do assunto por parte do Plenário.

É certo que o deslinde deste processo não pode significar, em qualquer medida, iniciativa que resulte em prejuízo ao interesse público, que é, na verdade, indisponível. Por outro lado, deve-se prezar pela segurança jurídica dos administrados, assegurada também por força da própria Constituição. Portanto, o equilíbrio, como sempre, é objetivo a ser alcançado.

Diante da unidade do Direito, a interpretação sistemática do ordenamento constitucional nos impele a relacionar o exercício da competência

³³ Recepcionada no DF por meio da Lei Distrital n.º 2.834/2001.



esculpida no art. 71, inciso VIII, da Carta da República³⁴ com o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que assim prevê:

“§ 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”.

Da exata dicção do referido dispositivo, pode parecer que a obrigatoriedade de lei formal para regular a prescrição estaria restrita aos casos em que tenha havido prejuízo ao erário. Embora a LO/TCDF contemple sanções mesmo sem a ocorrência de dano, seria desfavorável à harmonização processual e à segurança jurídica a concomitância de regras distintas para a punição em situações que não se enquadram naquela primeira hipótese.

Em todo caso, se a Constituição explicitou a incidência de prescrição para ilícitos de que resulte dano, quanto mais devem prescrever as pretensões alusivas a irregularidades de natureza preponderantemente formal, que não gerem prejuízo ao erário.

Assim, importa, para o momento, assimilar que a regra predominante no sistema jurídico vigente é a da prescrição. A imprescritibilidade é excepcional, ocorrendo especialmente nas hipóteses do art. 5º, incisos XLII e XLIV da Constituição, e da multicitada parte final do art. 37, § 5º.

A esse respeito, **Hely Lopes Meirelles**³⁵ afirmou que:

“não pode o servidor público ou o particular ficar perpetuamente sujeito a sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito, o STF já decidiu que ‘a regra é a prescritibilidade’”.

Já nas palavras de **Pontes de Miranda**³⁶:

“(…) a prescrição, em princípio, atinge a todas as pretensões e ações, quer se trate de direitos pessoais, quer de direitos reais, privados ou públicos. A imprescritibilidade é excepcional”.

Com clareza, o professor **José Afonso da Silva** lecionou que³⁷:

“A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral do direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados”.

Como se sabe, a prescrição decorre da segurança jurídica, especialmente em sua vertente subjetiva, relacionada com o postulado da proteção da confiança, emergindo a necessidade de limitação – temporal, no caso – do poder estatal na modificação de situações jurídicas, frente às justas expectativas de

³⁴ De teor replicado no art. 78, inciso IX, da Lei Orgânica do Distrito Federal: “IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, a qual estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;”.

³⁵ Direito Administrativo Brasileiro. 27ª edição, editora Malheiros, pg. 650.

³⁶ MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, Tomo VI, 4ª edição, pg. 127.

³⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, editora Malheiros, pg. 673.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

estabilidade das condutas praticadas na relação entre cidadão e Poder Público, consolidadas no âmago dos administrados com o passar do tempo.

Nessa esteira, reputo relevante o ensinamento do Ministro **Celso de Mello**, quando do julgamento de mérito pelo STF do MS 25.805/DF:

*“(…) os **postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança**, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo **ético, social e jurídico**, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de **direito público** (RTJ 191/922, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES), em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas (…)*” (destaquei).

No mesmo sentido, **Hely Lopes Meirelles**, citando J. J. Canotilho³⁸, assim ensinou:

“A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos princípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito”.

Também elucidativa é a explanação da Ministra **Rosa Weber**, do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do HC 152752/PR:

*“(…) **segurança jurídica** que, na minha compreensão, mais do que um princípio, consiste em um **valor ínsito à democracia**, ao **estado de direito** e ao próprio **conceito de justiça**, além de traduzir, na ordem constitucional, uma **garantia dos jurisdicionados**. **Nesse enfoque, a imprevisibilidade, segundo entendo, por si só qualifica-se como elemento capaz de degenerar o Direito em arbítrio**” (grifos originais).*

Semelhantemente, o Ministro **Gilmar Mendes**, em obra doutrinária³⁹, sustentou que:

“(…) em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material”.

Já o professor **Alexandre Mazza** faz lúcida correlação entre a segurança jurídica e a prescrição, nestes termos⁴⁰:

*“Fala-se na **segurança jurídica** como instrumento autocorretor do Estado de Direito, promovendo uma blindagem do próprio sistema (endosseguença) contra conflitos e instabilidades geradas pelas normas dentro do ordenamento. São exemplos de institutos a serviço dessa endosseguença: **prescrição**, **decadência** e **coisa julgada**” (grifei).*

³⁸ Direito Administrativo Brasileiro, 26ª edição, editora Malheiros, pg. 90.

³⁹ Estado de Direito e Jurisdição Constitucional – 2002/2010.

⁴⁰ MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.



De igual modo, assim defendeu o Ministro **Roberto Barroso** no MS 32.201/DF:

“4. (...) A prescrição é instituto diretamente ligada ao princípio geral da segurança das relações jurídicas, que tem por decorrência, salvo hipóteses excepcionais, a regra da prescritibilidade, em qualquer ramo jurídico (nesse sentido, é antiga a jurisprudência do STF, ilustrada, v. g., no MS 20069, Rel. Min. Cunha Peixoto)” (destaquei).

Nesse contexto, registro que, no meu entender, a prescrição não deve ser vista como preceito constitucional revestido de eficácia limitada, *stricto sensu*, cuja aplicabilidade tenha como condição provimentos normativos outros que venham a assegurar os seus efeitos.

Deixar de considerar a prescrição como bem jurídico autoaplicável parece ser equivalente a esvaziar substancialmente o princípio da segurança jurídica, o que resultaria no reconhecimento da precariedade de um sistema jurídico que pretenda ter a forma de um Estado de Direito.

Por justiça – e obediência aos valores republicanos – a inexistência de norma regulamentadora não pode ter como consequência submeter aqueles alcançados pela jurisdição deste Tribunal a prazos ilimitados de exercício de pretensões processuais pela Corte. Seria adentrar na seara de ofensa a direito fundamental dos administrados.

É dizer, na falta de lei específica a regular o instituto, que a prescrição deve ser reconhecida por ser princípio informador do ordenamento jurídico, derivado da própria Lei Fundamental.

Ou seja, a falta de regulamentação da matéria não exime este Tribunal de garantir, no exercício de suas competências, eficácia plena e aplicabilidade direta e integral do instituto da prescrição, pois fazê-lo configura, em verdade, obrigação jurídica inafastável, por se tratar de princípio fundado no Texto Constitucional: a segurança jurídica, sem a qual inexistente legítimo Estado de Direito.

Nas palavras do Ministro **Roberto Barroso**, do STF, e *“Como já reconhecido pela doutrina há bastante tempo, a alegação de uma suposta ‘relação de sujeição especial’ com a Administração Pública não pode servir de subterfúgio retórico para a violação de direitos fundamentais”*⁴¹.

Não menos importante é o papel da prescrição na instrumentalização do postulado do **devido processo legal**, também de índole constitucional, pois, naturalmente, após longos períodos desde a prática de determinado ato (ou omissão em praticá-lo), há considerável aumento da dificuldade do gestor em se defender adequadamente, prejudicando, em diferentes medidas, o exercício do direito de defesa.

Assim sendo, passo ao exame das teses defendidas nos autos com vistas a definir as regras prescricionais no âmbito deste Tribunal, inicialmente em relação à **pretensão punitiva**.

⁴¹ STF, MS 32.201/DF, Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, 21.03.2017.



Considerando a excelência dos exames desenvolvidos pelos órgãos instrutivo e ministerial, que abordaram com desvelo as principais questões de que cuida o feito, e cujo teor resta transcrito no relatório precedente, deixarei de me alongar na exposição detalhada das diferentes teses defendidas sobre a matéria, em homenagem à eficiência e à economia processual.

Em breve resumo, os que defendem a prescrição **quinquenal** o fazem, principalmente, por entenderem que a solução deva se dar com base na analogia com várias normas do Direito Público que estabelecem o prazo prescricional em 5 anos⁴².

Filiam-se também a essa tese diversos doutrinadores, tais como Celso Antônio Bandeira de Mello⁴³, Helly Lopes Meirelles⁴⁴ e Luís Roberto Barroso⁴⁵.

Já a corrente que milita pelo prazo **decenal** sustenta que na ausência de previsão na LO/TCDF, vale o prazo fixado na parte geral do Código Civil. Existindo prazo previsto em norma geral, não seria o caso de falar em lacuna legislativa a ser preenchida por meio de analogia. Defende que a aplicação do prazo previsto no Código Civil não se dá, portanto, pelo uso da analogia, mas sim pela incidência direta da norma prevista no seu art. 205⁴⁶, o que atenderia a exigência de reserva legal para disciplinar a matéria.

No **TCDF**, até a presente data, existem, igualmente, decisões que apontam, de maneira dissonante, para essas duas teses. Na linha da prescrição quinquenal, cito as Decisões n.ºs 1.321/2014, 2.936/2016 e 1.630/2017. Coerentes com o prazo de 10 anos, menciono as Decisões n.ºs 5.844/2016, 1.131/2017 e 3.593/2017.

No próprio **TCU**, em que pese ter prolatado o Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, definindo, em sede de uniformização de jurisprudência, pela utilização dos ditames do Código Civil (10 anos), é importante registrar que a decisão não foi unânime, tendo ensejado longos debates, restando vencidos os Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Raimundo Carreiro.

Como se vê, diante da ausência de norma legal específica, a matéria envolve múltiplos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários.

E não se pode negar que cada uma das correntes mencionadas guarda em si fundamentações razoáveis, compatíveis com o sistema jurídico

⁴² Decreto n.º 20.910/1932; Lei n.º 5.172/1966 (CTN); Lei n.º 6.838/1980; Lei n.º 8.112/1990; Lei Complementar Distrital n.º 840/2011; Lei n.º 8.429/1992; Lei n.º 8.906/1994 (Estatuto da OAB); Lei n.º 9.873/1999; Lei n.º 12.529/2011 (Lei antitruste); Lei n.º 12.846/2013 (Lei anticorrupção).

⁴³ “Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. (...) Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso (...), o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles [administrados] é, como regra, de cinco anos (...)” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, p. 1033).

⁴⁴ “Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para a cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174)” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 650).

⁴⁵ “(...) Quando se afirma a autonomia do direito administrativo, isto significa que ele não é direito excepcional ou estrito relativamente a qualquer outro ramo do direito, mas apresenta institutos e instrumentos próprios, bem como princípios e regras que lhe são peculiares. Daí porque a interpretação de suas disposições será orientada por seus próprios princípios e a integração de suas lacunas deverá efetivar-se por normas que pertençam ao seu domínio, salvo se inexistentes. (...)” (BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da lei n. 9.873/99. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 4, jul/2001).

⁴⁶ “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.



vigente. De modo que a escolha por uma ou por outra não pode, a princípio, ser taxada de inadequada por qualquer critério objetivo e incontroverso.

Aliás, essa observação também constou do parágrafo 80 da Informação n.º 29/2017-ATE⁴⁷ e do parágrafo 47 do Parecer n.º 624/2018-GP1P⁴⁸.

Fato é que, neste cenário, a escolha das bases para a integração da lacuna legislativa, e das normas para uso por meio de analogia, ou de outros instrumentos de interpretação, acaba por ser um exercício de exegese passível de subjetivismos, o que também alcança a justificação do emprego direto do Código Civil em processos administrativos de controle externo.

Diante disso, tenho por sensata a proposta da Segecex/TCDF de que a solução mais adequada seja extraída do que tem decidido o Poder Judiciário sobre a matéria.

A meu ver – e nisso faço um acréscimo ao sugerido pelo corpo instrutivo – nesse processo dinâmico de pensamento valorativo o melhor caminho é privilegiar especificamente o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Primeiro porque, como bem disse a unidade instrutiva⁴⁹, compete ao Poder Judiciário solucionar definitivamente as controvérsias (inclusive as que envolvam este Tribunal, sobretudo em questões meramente processuais).

O segundo fundamento no qual me apoio é o fato de que, ante à já citada dimensão constitucional da prescrição, que opera como um verdadeiro princípio estruturante do Estado de Direito, o posicionamento do STF, guardião da Lei Maior, merece destacada relevância.

E justamente por ser a prescrição um instituto constitucional (e nacional), o fato de as deliberações do STF terem como objeto processos que tramitam no TCU não traz qualquer prejuízo ao acolhimento, pelo TCDF, do norte lançado pela Suprema Corte, sobretudo neste contexto local de inércia legiferante.

Pelo contrário. Penso que a definição administrativa de regras prescricionais por este próprio Colegiado, assumindo protagonismo no juízo sobre preceito constitucional, com viés normativo *stricto sensu*, seria muito mais temerária.

Ademais, sendo a prescrição expressão direta do Estado Democrático de Direito, tendo, portanto, abrangência nacional, mostra-se razoável que os critérios a serem empregados no DF não sejam ou mesmo pareçam ser mais ou menos benéficos à Administração ou aos administrados, quando comparados com o que se utiliza na esfera federal sob a ótica do STF.

É certo que na legislação penal, e até mesmo em alguns casos do ramo do direito administrativo, há estipulação de prazos prescricionais diferentes, a depender, principalmente, da gravidade do ilícito.

⁴⁷ “80. Ressalta-se que em lados contrapostos da polêmica encontram-se eminentes conhecedores do direito, ministros da mais destacada corte de contas do país. Assim, para o TCDF, a adoção de uma ou outra tese estaria suportada por razoáveis argumentos jurídicos”.

⁴⁸ “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”.

⁴⁹ Parágrafo 81 da instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Mas até que ponto um preceito constitucional admite regramentos tão diversos nos âmbitos federal e distrital/estadual em relação a pretensões punitivas ou de ressarcimento de mesma natureza/gravidade?

Seja com enfoque na segurança jurídica, seja na isonomia, como encarar com naturalidade que uma mesma pretensão, em relação a condutas/infrações idênticas, praticadas por agente responsável qualquer, seja atingida de forma substancialmente diferente pela prescrição a depender unicamente do dono do dinheiro – União ou Distrito Federal – quando, na realidade, o que aparece para o administrado é a figura do Estado?

Qual seria, por exemplo, a razoabilidade, ou mesmo a justeza, de submeter um gestor local de um convênio, financiado com recursos federais, mas com contrapartida do DF; ou um responsável por obra executada com recursos de empréstimo do BID, a regramentos prescricionais diversos para uma mesma prestação de contas, que poderá ser analisada de maneira concorrente pelo TCU e pelo TCDF?

Embora as relações entre União e cidadão e entre Distrito Federal e administrado sejam claramente distintas, uma vez que a União e o Distrito Federal possuem personalidades jurídicas diversas, e competências legislativas distintas na seara administrativa, mais apropriado é que a segurança jurídica, como valor de dignidade constitucional, vigore de forma uníssona nas relações entre administrado e Estado, este entendido sem distinção do ente federativo perante o cidadão, inclusive de modo a atender o dever de equidade, traduzido no tratamento de casos semelhantes de modo semelhante.

Trata-se, em última análise, de reconhecer, mormente nesse ambiente de indefinição legislativa distrital, a supremacia hierárquico-normativa da Constituição da República, e, igualmente, o monopólio da última palavra, pelo STF, em matéria de interpretação constitucional.

Nessa perspectiva, parece-me, *concessa vênia*, que o ônus argumentativo para afastar a proposta que ora trago ao descortino deste Colegiado – seguir o entendimento do STF em relação ao TCU – se não for maior, certamente não é menor do que aquele para acatar as outras teses jurídicas já mencionadas neste voto, as quais, mais uma vez, rendo minhas homenagens pela robustez com que apresentadas.

Assim sendo, impende destacar que, diferentemente do que consta do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, o Supremo Tribunal Federal, a partir do entendimento sufragado pela **Primeira Turma** no julgamento de mérito do **MS 32.201/DF**, ocorrido em 21.03.2017, sob o relato do Ministro **Roberto Barroso**, tem assentado que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é de **5 anos**, e é regulada integralmente pela **Lei Federal n.º 9.873/1999**⁵⁰. Confira-se:

**“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA.
MULTAS APLICADAS PELO TCU. PRESCRIÇÃO DA
PRETENSÃO PUNITIVA. EXAME DE LEGALIDADE.**

⁵⁰ Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

1. 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.

2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei.

(...)"

(MS 32201, Relator(a): **Roberto Barroso**, **Primeira Turma**, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC **07-08-2017**)

O mesmo colegiado (Primeira Turma do Supremo) mais recentemente ratificou o posicionamento:

"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**)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Semelhantemente, a **Segunda Turma** do STF também assentou que a prescrição da pretensão punitiva do TCU deve observar a **Lei Federal n.º 9.873/1999**:

“*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. **PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. **OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999**. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*”

I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

*II - Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, **a aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.***

III - Agravo regimental a que se nega provimento.

(...)

Eis o teor da decisão agravada:

(...)

*Sobre o prazo prescricional aplicável, deve ser mencionado que a Primeira Turma desta Suprema Corte entendeu 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’ (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).*

*Nessa direção, transcrevo o art. 1º da **Lei 9.873/1999**, o qual estabelece que ‘prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’.*

(...)

*Nestes termos, **aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto**, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, durante a presidência da entidade associativa, prescreveu 5 anos após o término do seu mandato. Esse também foi o entendimento ao qual chegou o Ministério Público Federal:*

(...)

No mesmo sentido são as manifestações exaradas pelo MPF nos autos do MS 35.430/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes e do MS 35.165/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

(...)

Assim, bem reexaminada a questão, verifica-se que a decisão ora atacada não merece reforma, visto que a recorrente não aduz argumentos capazes de afastar as razões nela expendidas. Deve, assim, ser mantida por seus próprios fundamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(...)"

(MS 35512 AgR, Relator(a): **Ricardo Lewandowski, Segunda Turma**, julgado em 04/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 19-06-2019 PUBLIC **21-06-2019**)

Posteriormente, a egrégia Segunda Turma da Corte Suprema reafirmou o citado entendimento (MS 36.067 e MS 37.373):

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

*II – Aplicando-se a regulamentação da **Lei 9.873/1999** ao caso concreto, observa-se que a **pretensão sancionatória do TCU**, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.*

III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado.

IV - Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MS 36067 ED-AgR, Relator(a): **Ricardo Lewandowski, Segunda Turma**, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 28-10-2019 PUBLIC **29-10-2019**)”

*“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. **PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. **OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/1999**. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

II - No âmbito do TCU, o agravante teve a possibilidade de demonstrar a ocorrência das nulidades suscitadas, mas não cumpriu o ônus de comprovar suas alegações. Do mesmo modo, no presente mandado de segurança, não foram apresentados novos argumentos ou documentos aptos a desconstituir o que asseverado no acórdão apontado como ato coator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

*III – Ao perquirir sobre qual prazo prescricional deve ser aplicado à espécie, a Primeira Turma desta Corte entendeu 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” (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso). No caso, aplicando-se a referida Lei, observa-se que a **pretensão sancionatória do TCU**, em relação aos atos praticados pelo agravante, não foi fulminada pelo decurso do tempo.*

IV- Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MS 37373 AgR, Relator(a): **Ricardo Lewandowski, Segunda Turma**, julgado em 31/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-106 DIVULG 02-06-2021 PUBLIC **04-06-2021**)

Como se vê, a prescrição da pretensão punitiva do TCU já é **matéria pacificada** no âmbito das duas turmas do STF.

Essa conclusão consta, inclusive, da ementa do recente acórdão proferido pela Primeira Turma do Supremo no bojo do MS 37.586/DF, resultado do julgamento realizado em sessão virtual de 11 a 18 de junho de 2021:

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS SUSCETÍVEIS DE AFASTAR A CONSUMAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.873/1999. SOLICITAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCELAMENTO, COM O ADIMPLENTO DE DIVERSAS PRESTAÇÕES, A CONFIGURAR HIPÓTESE DE RENÚNCIA TÁCITA, ACASO SE REPUTASSE CONSUMADA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.

*1. **A submissão do Tribunal de Contas da União aos ditames da Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição da pretensão sancionatória, configura MATÉRIA PACIFICADA em precedentes das duas Turmas desta Suprema Corte** (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 07.8.2017; e MS 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 21.6.2019).*

2. No caso, quando considerados os marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pela autoridade impetrada, verifica-se que a pretensão sancionatória não foi alcançada pelo cutelo prescricional quinquenal.

3. Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, ainda que esta se houvesse consumado, antes do Acórdão nº 2150/2016-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão nº 1131/2017-TCU-Plenário, ter-se-ia operado, nos moldes do art. 191 do Código Civil, renúncia tácita ao prazo prescricional, considerada a conduta da ora agravante, Força Sindical, de formalizar o parcelamento do débito que lhe foi imputado, a título de ressarcimento ao erário, em 36 (trinta e seis) prestações, das quais chegou a recolher 16 (dezesesseis).

4. Agravo interno conhecido e não provido.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(MS 37586 AgR, Relator(a): **Rosa Weber**, Primeira Turma, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC **25-06-2021**)

Menciona-se, ainda, que o STF também decidiu na mesma direção em sede de sucessivos mandados de segurança mediante deliberações monocráticas, conforme a seguir:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DECADÊNCIA E **PRESCRIÇÃO**.*

*1. Plausibilidade das alegações: o Plenário desta Casa reconheceu a repercussão geral quanto à prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (RE 636.886, Rel. Min. Teori Zavascki), com manifestações que apontam para uma possível revisão da jurisprudência referente à aplicação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. **Também a multa parece ter sido atingida pela prescrição (art. 1º da Lei nº 9.783/1999).***

2. Perigo na demora demonstrado.

3. Medida liminar deferida.

(...)

*15. Quanto à **multa**, também considero plausível a aplicação do **prazo de cinco anos** previsto no art. 1º da **Lei nº 9.873/1999** (...)”*

(STF, MS 34.256 MC/DF, Min. Roberto Barroso, 30.06.2016).

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUSPENSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. DECADÊNCIA E **PRESCRIÇÃO**.*

*1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do TCU que julgou irregulares as contas prestadas pelo impetrante, com determinação de ressarcimento e **imposição de multa**.*

(...)

*5. Com relação à **multa**, no entanto, é plausível a aplicação do **prazo prescricional de cinco anos** previsto no art. 1º da **Lei nº 9.873/1999**.*

6. Medida liminar parcialmente deferida.

(...)

*13. Apenas quanto à multa, considero plausível a aplicação do prazo de **cinco anos** previsto no art. 1º da **Lei nº 9.873/1999**. Isso porque, ao meu ver, a prescrição da pretensão sancionatória do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999 que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta (MS 32.201-AgR, de minha relatoria)”.*

(STF, MS 35.530 MC/DF, Min. Roberto Barroso, 23.02.2018).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

*“Por fim, atentem para a integral incidência, quanto à **atuação sancionatória do Tribunal de Contas da União, da Lei nº 9.873/1999**, conforme decidido pela Primeira Turma no mandado de segurança nº 32.201, relator o ministro Luís Roberto Barroso.*

(...)

3. Defiro a liminar, suspendendo, relativamente à impetrante, os efeitos da condenação imposta pelo Órgão impetrado por meio da deliberação nº 1.110/2017, formalizada no processo de tomada de contas especial nº 016.851/2003-9”.

(STF, MS 35.294/DF, Min. **Marco Aurélio**, 06.03.2018).

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INCIDÊNCIA DE PRAZO QUINQUENAL. DESFALQUE PROVOCADO POR ATO DE IMPROBIDADE. ACOLHIMENTO FUTURO DOS ARGUMENTOS DEFENDIDOS NA PEÇA DE INGRESSO QUE DEPENDE DA CONFLUÊNCIA DE PREMISSAS JURÍDICAS DUVIDOSAS, QUANDO NÃO MESMO IMPROVÁVEIS. PRESENÇA DE ELEMENTOS SUGESTIVOS DA INCIDÊNCIA DE MARCOS INTERRUPTIVOS APTOS A AFASTAR, NOS TERMOS DO ART. 2º, II, DA LEI Nº 9.873/1999, A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR.”

(STF, MS 35.536/DF, Min. **Rosa Weber**, 09.03.2018).

“MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – LIMINAR – INDEFERIMENTO.

(...)

*2. Ante a organicidade do Direito, deve-se conferir interpretação conjugada aos artigos 1º e 2º, inciso II, da **Lei nº 9.873/1999**, diploma a estabelecer prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal:*

(...)”

(STF, MS 35.953/DF, Min. **Marco Aurélio**, 07.11.2018).

“MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS DO TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ADVOGADO CONTRATADO PELO EXTINTO BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO S/A (BNCC) PARA ATUAR NOS PROCESSOS DE NATUREZA TRABALHISTA. APRESENTAÇÃO DE DEFESA EQUIVOCADA PERANTE A JUSTIÇA DO TRABALHO. URP/89. PRESCRIÇÃO DA DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. PRAZO CONTIDO NO CÓDIGO CIVIL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTE E EFEITOS DA EXECUÇÃO DA SANÇÃO APLICADA. OCORRÊNCIA. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

QUANTO À MULTA APLICADA. LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA.”

(STF, MS 36.127/DF, Min. **Luiz Fux**, 28.11.2018)

“(...)

Sobre o **prazo prescricional aplicável**, deve ser mencionado que a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu 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” (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

Nessa direção, transcrevo o art. 1º da **Lei 9.873/1999**, o qual estabelece que “prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

Naquela assentada, a Primeira Turma entendeu que seria mais consentânea a aplicação direta ou por analogia da **Lei 9.873/1999** à ação punitiva do TCU, uma vez que, dada a autonomia do direito administrativo, não haveria razão para a supressão da suposta omissão legislativa, quanto ao prazo prescricional, pelas normas de direito civil.

Essa orientação foi aplicada nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294/DF, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256- MC/DF e MS 36.054-MC e 36.067-MC/DF, ambos de minha relatoria.

(...)

No mesmo sentido são as manifestações exaradas pelo MPF nos autos do MS 35.430/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes e do MS 35.165/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Isso posto, adotando o entendimento apresentado no parecer ministerial, **concedo a segurança** para declarar a ocorrência da **prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União**, em relação às infrações imputadas ao ora paciente nos autos da 011.033/2008-5, sem prejuízo de que a União, se assim entender, persiga os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial. Prejudicado o exame do agravo regimental.”

(STF, MS 36.054/DF, Min. **Ricardo Lewandowski**, 09.10.2019)

Neste momento, lembre-se que o art. 1º da Lei Federal n.º 9.873/1999, assim estabelece:

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado” (destaquei).



Corroborando com o entendimento que venho expor, acerca da pertinência de uma abordagem ampla da prescrição, que transcenda a esfera distrital, em que não há norma regulamentadora própria, e permita a adoção de critérios estabelecidos pelo STF para o TCU, ressalto que o Ministro Roberto Barroso, no voto do julgamento ora paradigmático⁵¹, mencionou a existência de um estatuto constitucional do poder punitivo estatal – e não de um ente específico – a regular as sanções administrativas, embasado apenas em preceitos da própria **Carta Magna**:

“14. Essa linha de pensamento se mostra apropriada na medida em que as sanções administrativas estão sujeitas, em suas linhas gerais, a um regime jurídico único, um verdadeiro estatuto constitucional do poder punitivo estatal, informado por princípios como os da legalidade (CF, art. 5º, II, e 37, caput); do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV); do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV); da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5º, caput, XXXIX e XL); da culpabilidade e da personalidade da pena (CF, art. 5º, XLV); da individualização da sanção (CF, art. 5º, XLVI); da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1º e 5º, LIV)⁵²”.

Por essas razões, considerando os princípios que informam o nosso sistema jurídico, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, sou por que este Tribunal adote, para regular a prescrição de sua pretensão punitiva, integralmente os dispositivos da Lei Federal n.º 9.873/1999, seguindo o entendimento reiterado e consolidado do Supremo Tribunal Federal.

Frisa-se: adote os dispositivos da Lei Federal n.º 9.873/1999, o que é diferente de defender a aplicação ou a incidência direta da norma nos processos que tramitam no TCDF.

A proposta é de seguir o posicionamento do Supremo sobre a matéria, o que implica, *in casu*, por via de consequência, valer-se das disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999.

Faço questão de externar esse preciosismo terminológico porque não desconheço que a referida lei não foi recepcionada no Distrito Federal, e, tampouco, que o Superior Tribunal de Justiça afirmou, no bojo do AgRg no AREsp 509.704/PR e do REsp 1.522.753/PR, que a Lei Federal n.º 9.873/1999 é inaplicável nos estados e municípios, “*em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal*”.

Entretanto, de igual modo, não se deve ignorar que o mesmo **STJ** possui entendimento assente no sentido de que a Lei **Federal** n.º 9.784/1999⁵³ aplica-se de forma subsidiária no âmbito **estadual e municipal**, quando inexistente lei específica regulando a matéria, “*tendo em vista que se trata de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus demais órgãos*”.

Vejamos:

⁵¹ MS 32.201/DF.

⁵² Cf. BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal. Revista de direito administrativo contemporâneo. São Paulo: RT, n. 2, v. 11, ago. 2014. pp. 13-14.

⁵³ Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

“RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. **PRAZO DECADENCIAL**. SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ.

[...]

10. A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local. Precedentes do STJ.”

(REsp 1.148.460/PR, Rel. **Min. Castro Meira**, Segunda Turma, DJe de 28.10.2010)

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. POLICIAL MILITAR DO DISTRITO FEDERAL EXPULSO DA CORPORACÃO A BEM DA DISCIPLINA. DEPENDENTES. PAGAMENTO DE PENSÃO. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO. IMPOSSIBILIDADE. **DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA**. LEI 9.784/99. APLICABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

[...]

2. Ausente lei local específica, a Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, tendo em vista que se trata de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus demais órgãos. Precedentes do STJ.”

(REsp 852.493/DF, Rel. **Min. Arnaldo Esteves Lima**, Quinta Turma, DJe de 25.8.2008)

Diante disso, penso que seria incompreensível no mundo jurídico permitir-se a aplicação subsidiária nos Estados-membros da Lei Federal n.º 9.784/1999, que trata da decadência no âmbito administrativo, e se impedir que o mesmo ocorra em relação à Lei Federal n.º 9.873/1999, que cuida da prescrição, até porque a decadência e a prescrição são institutos jurídicos de mesma envergadura, e constituem, igualmente, corolários do princípio-garantia constitucional da segurança jurídica.

Por outro lado, ainda que fosse afastada a ideia de se recorrer ao que vem sendo decidido pelo STF, e necessário fosse identificar a melhor norma para colmatar a lacuna legislativa, estou convicto de que a Lei Federal n.º 9.873/1999 seria a fonte mais apropriada a ser aplicada também por analogia.

Naturalmente, não é necessário que a norma possua qualquer campo de incidência no ordenamento jurídico do DF para que possa ter seus preceitos invocados por analogia. Até porque, se a lei fosse diretamente aplicável, não haveria que se falar em *analogia legis*.

Conforme o próprio Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima consignou no parágrafo 68 do parecer ministerial, “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”.

Partindo dessas premissas, tendo o STF decidido que a Lei Federal n.º 9.873/1999 é a que deve regular a pretensão punitiva do TCU em processos de natureza idêntica aos jurisdicionados ao TCDF, no exercício do controle externo, não vislumbro outra norma (fonte) que trate de objeto tão assemelhado, com tamanha especificidade.

Neste momento, por representar didaticamente meu entendimento sobre a *quaestio*, peço vênua para reproduzir excerto da lição do Professor **Fernando Dias Menezes de Almeida**, da Faculdade de Direito da USP⁵⁴:

“Em suma: a supressão de lacuna do ordenamento jurídico, recorrendo-se à analogia, não significa afirmação da incidência da lei cujos preceitos, analogicamente, são invocados.

Nesse sentido, o fato de a supressão de lacuna do Direito estadual dar-se pela invocação analógica de norma federal, sendo a lacuna em matéria de competência legislativa privativa dos Estados, não importa violação da repartição de competências.

Isso porque a aplicação de regra por analogia não se dá mediante decisão do legislador federal – que, na hipótese, não teria competência para criar regra aplicável aos Estados – mas sim por decisão do Poder Judiciário, ou da própria Administração – no caso, estadual.

Assim, ao decidir-se por analogia, não é uma norma federal que incide, mas uma norma estadual, que é inserida no ordenamento jurídico (parcial⁵⁵) de determinado Estado federado, mediante uma decisão da autoridade competente para aplicação do Direito estadual ao caso concreto.

*Essa norma estadual, criada por analogia, pode ser elaborada a partir de elementos extraídos de normas vigentes no **Ordenamento Jurídico do Brasil**, aí concebido como um todo único, independentemente de se considerarem suas frações parciais próprias do regime federativo”* (grifos acrescentados)

Feitas essas considerações, cumpre ainda recordar que o próprio **STJ**, em outro caso, entendeu cabível, por analogia, a aplicação de prazos prescricionais, no âmbito do DF, fundados em legislação federal:

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SINDICÂNCIA. REGISTRADOR.OFÍCIO DE IMÓVEIS. CONDENAÇÃO À PENA DE MULTA. PRENOTAÇÃO. CANCELAMENTO APÓS O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS. OBRIGATORIEDADE.DETERMINAÇÃO IMPOSTA EM VISITA DE INSPEÇÃO. NORMAS TÉCNICAS IMPOSTASPELO JUÍZO COMPETENTE. DESCUMPRIMENTO. ARTIGOS 30, INCISO XIV, 31,INCISO I E V, 32, INCISO II, E 33, INCISO II, DA LEI Nº

⁵⁴ COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ANALOGIA – BREVE ENSAIO A PARTIR DE DECISÕES JUDICIAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 102, p. 357/370.

⁵⁵ Posto tratar-se de membro da federação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

8.935/1994. **PRAZO PRESCRICIONAL. APLICAÇÃO DA LEI 8.112/1990. ANALOGIA LEGIS. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. MODIFICAÇÃO DO FATO IMPUTADO. NÃOVERIFICAÇÃO. INDIVIDUALIZAÇÃO DA MULTA PARA CADA FATO OU ATO. REGULAMENTAÇÃO DA PENA DE MULTA. DESNECESSIDADE.**

(...).

2. O fato de a Lei nº 8.935/1995 ser **omissa** quanto aos prazos prescricionais para cada uma das possíveis penas disciplinares nela previstas (repreensão; multa; suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta; e perda da delegação) **não viola o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual "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". **Tal omissão pode ser suprida mediante a aplicação da analogia legis.****

3. O exercício, mesmo como delegatários, de função ou atividade pública aproxima os registradores de cartórios de imóveis dos servidores públicos quanto ao dever de bem cumprir as suas tarefas, estando sujeitos, todos, a sanções disciplinares. Permite-se, assim, **lançando mão da analogia legis, aplicar, no caso concreto, relativo ao DISTRITO FEDERAL, os prazos prescricionais pertinentes aos servidores públicos da União.**

(...)"

(STJ – RMS: 22935 DF 2006/0226975-0, Relator: Ministro **Castro Meira**, Data de Julgamento: 27/11/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/12/2012)

Dito isso, importa também esclarecer que a utilização das disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999 pelo TCDF, para a pretensão punitiva, deve-se dar de maneira integral, quanto a todos os dispositivos cabíveis – quanto aos prazos, ao termo inicial e às causas interruptivas, inclusive. Pois, como visto, assim foram as deliberações do STF.

A propósito, realço que, diferentemente do previsto no art. 202 do Código Civil, a Lei Federal n.º 9.873/1999 não fixa limite máximo de ocorrências interruptivas do prazo prescricional. Vejamos:

“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.”

E cumpre destacar que, a teor do inciso II do art. 2º supratranscrito, e levando-se em conta a interpretação dada a esse dispositivo em julgados⁵⁶

⁵⁶ MS 36.780, 37.423 e 35.953.



paradigmáticos do STF, qualquer ato (em sentido amplo) que sinalize a ausência de inércia da Corte de Contas em relação ao fato em apuração enseja a interrupção do prazo prescricional.

A título de exemplo, menciono que, no MS 36.780/DF, considerou-se que entre a determinação do Poder Público para oitiva de responsável e a entrega da respectiva peça de defesa não se contabiliza o prazo alusivo à prescrição, posto que nesse interregno temporal o órgão não poderia atuar, desconfigurando qualquer inércia estatal no período.

Ainda, tenho que tal compreensão sobre a abrangência da referida lei é importante na medida que afasta a louvável preocupação externada pelo MPJTDF sobre a possibilidade de o prazo prescricional quinquenal vir a restringir ou a inviabilizar a interposição do recurso de revisão, previsto no art. 36 da LO/TCDF, dentro do prazo de 5 (cinco) anos contados da publicação da decisão ou do acórdão no Diário Oficial.

É que o art. 2º, inciso III, da Lei Federal n.º 9.873/1999 prevê a interrupção da prescrição quando de "*decisão condenatória recorrível*".

E, a bem da verdade, ainda que assim não o fosse, penso que a semelhança das hipóteses de cabimento para interposição de recursos de revisão⁵⁷ com aquelas que autorizam o manejo de ação rescisória, contidas no art. 966, incisos VI, VII e VIII do CPC⁵⁸, seria suficiente para autorizar a interposição da espécie recursal referida perante o TCDF.

Se a ação rescisória, sob condições assemelhadas, tem o potencial de desconstituir a coisa julgada material, quanto mais um recurso de revisão poderia ensejar o reexame⁵⁹ de matéria eventualmente atingida pela prescrição.

Por fim, em relação à pretensão punitiva, embora irrelevante para motivar a presente deliberação, vale o registro estatístico feito pela Segecex/DF, que revela o dado de que, dos 34 tribunais de contas do país, pelo menos⁶⁰ 18 adotam o prazo quinquenal, enquanto apenas 5 utilizam o lapso decenal.

Passando ao exame da prescrição da **pretensão de ressarcimento ao erário**, adianto que meu posicionamento é divergente da área instrutiva e do *Parquet* especial.

O embasamento de suas manifestações iniciais neste feito sobre esse ponto foi, fundamentalmente, a ressalva da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que tem o seguinte teor:

⁵⁷ "I – em erro de cálculo nas contas;

II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida".

⁵⁸ "Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

(...)

VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória;

VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;

VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos".

⁵⁹ "Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado"

⁶⁰ Em 8 dois tribunais a informação não foi obtida pela unidade instrutiva. O TCE-SP adota a imprescritibilidade da pretensão punitiva, enquanto que o TCM-SP ainda estava estudando a normatização da matéria quando da elaboração da instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

“§ 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” (g.n.)

Como se sabe, em razão de, como já visto, a prescritibilidade ser a regra no nosso sistema jurídico, a interpretação do sentido e do alcance dessa ressalva é há muito motivo de controvérsias.

Nesse sentido, o Ministro **Teori Zavascky**, ainda quando integrava o STJ, assim manifestou⁶¹:

*“Se a **prescritibilidade** das ações **e pretensões** é a **regra** - pode-se até dizer, o **princípio** -, a imprescritibilidade é a exceção, e, por isso mesmo, a norma que a contempla deve ser interpretada **restritamente**. Nessa linha de entendimento, merece interpretação restritiva a excepcional hipótese de imprescritibilidade prevista no citado § 5º do art. 37 da Constituição Federal” (grifei).*

Em outra ocasião, mas no mesmo norte, o então Ministro **Cezar Peluso** asseverou⁶²:

“(…)mas gostaria de fazer uma ressalva em relação à interpretação do art. 37, § 5º.

*Esta norma estabelece claramente uma **exceção** – eu diria, exceção marcante - em relação a **princípio jurídico universal: o princípio de limitação do prazo de exercício de todas as pretensões, porque é este requisito de segurança jurídica**. Há larga discussão em doutrina sobre as ações declaratórias, para saber se seriam ou não imprescritíveis, mas **a regra geral, como princípio universal, formulado em benefício da paz social e da segurança jurídica, é que todas as pretensões estão sujeitas à prescrição**, e alguns direitos, sujeitos à decadência. Então, em se tratando de exceção a uma regra de tão amplo alcance, teria de ser interpretada, já desse ponto de vista, **estritamente**” (grifos acrescidos).*

Há, ainda, de longa data, a interpretação de que a parte final do art. 37, § 5º, da Constituição refira-se exclusivamente às **ações** (judiciais), impetradas perante o Poder Judiciário. Nesse raciocínio, tal exceção não alcançaria as tomadas de contas, que são procedimentos administrativos julgados pelos tribunais de contas.

Nestes casos, como o ônus da prova da regular aplicação dos recursos perante as cortes de contas incumbe ao gestor, *“a exigência de que este tenha ao seu alcance os instrumentos que o possibilitem justificar a hígidez da aplicação dos recursos que lhe foram disponibilizados deve encontrar um limite temporal”*⁶³.

Para o Subprocurador-Geral da República Carlos Alberto Vilhena, o motivo da incidência da prescrição nas tomadas de contas seria a *“observância aos*

⁶¹ STJ, REsp 764.278, 1ª Turma, DJe de 25.5.2008.

⁶² STF, MS 26.210, Plenário, 04.09.2008.

⁶³ Parecer do Subprocurador-Geral da República CARLOS ALBERTO VILHENA no MS 35.294/DF.



princípios da ampla defesa, contraditório, razoabilidade e, especialmente, segurança jurídica”.

Esse entendimento também já foi adotado pelo STJ, como se depreende da ementa transcrita a seguir, em parte:

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

(...)

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento”.

(REsp 1480350 RS 2014/0142962-8, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 12.04.2016)

Ainda para retratar a dissonância de tratamento ao assunto nos diversos tribunais, menciono que o **Conselho Especial** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – **TJDFT**, por meio do Acórdão n.º 1083223, de 27.02.2018, sustentou que “Se o ressarcimento foi determinado na via administrativa pelo TCDF, em processo de tomada de contas especial, aplica-se a tese firmada no RE 669069, sujeitando-se a pretensão de ressarcimento ao erário, à prescrição quinquenal decorrente de ilícito civil”⁶⁴ (g.n.).

Contudo, com a devida vênia, tal compreensão do TJDFT – assim como aquela que motivou originalmente este feito por parte da CJP/TCDF – não está em conformidade com o decidido pelo STF no RE 669.069, ante a especificidade da natureza das irregularidades apuradas pelos tribunais de contas, como corretamente suscitado pela unidade instrutiva e já referenciado anteriormente neste voto^{65,66}.

Como é sabido, em 10.06.2016, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o **RE 636.886**, reconheceu a repercussão geral do **Tema 899**, para o debate relativo à “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

A justificativa e o escopo da aludida repercussão geral foram bem sintetizados no seguinte fragmento da manifestação do Ministro **Teori Zavaski**, então relator daquele processo:

⁶⁴ Acórdão n.1083223, 20160020457498MSG, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 27/02/2018, Publicado no DJE: 19/03/2018. Pág.: 43/44.

⁶⁵ Constatou do voto do relator, Min. **Teori Zavaski**, os seguintes esclarecimentos (RE 669.069):

“3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.

⁶⁶ Vê-se que a matéria também não tem relação com o objeto do Tema 897 (“Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”), pois como também restou esclarecido, “é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

“3. Não se desconhece que, ao apreciar o **MS 26.210** (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra acórdão do TCU proferido em tomada especial de contas, este STF assentou a imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente.

No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juizes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa.

Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas” (grifos acrescidos).

Ao lançar o voto de e-DOC 43729731-e, na Sessão Ordinária n.º 5.093, de 11.12.2018, destaquei que, naquela época – antes do julgamento do RE 636.886 (Tema 899) – a Suprema Corte já vinha reconhecendo a prescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário dos tribunais de contas, à luz da garantia constitucional da segurança jurídica.

Na oportunidade, registrei, contudo, que a praxe dominante era a adoção do regulamento geral do Código Civil, em detrimento da Lei Federal n.º 9.873/1999, que trata especificamente da prescrição da pretensão punitiva.

Por pertinente, transcrevo trecho daquele voto deste Relator, em que colacionei precedentes do STF a demonstrar o posicionamento daquela Corte Suprema sobre o tema naquela época, frisa-se, antes do julgamento do RE 636.886 (Tema 899):

“(…)

Nesse sentido, ainda em junho de 2016, o Ministro **Roberto Barroso** assim fundamentou sua decisão:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO.

1. *Plausibilidade das alegações: o Plenário desta Casa reconheceu a repercussão geral quanto à **prescritibilidade da pretensão de ressarcimento** ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (RE 636.886, Rel. Min. Teori Zavascki), com manifestações que apontam para uma possível revisão da jurisprudência referente à aplicação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Também a multa parece ter sido atingida pela prescrição (art. 1º da Lei nº 9.783/1999).*

2. *Perigo na demora demonstrado.*

3. **Medida liminar deferida.**

(…)

14. Considero que, à luz do princípio geral da segurança jurídica, em princípio não são admissíveis hipóteses de imprescritibilidade, que, se existentes, devem ser interpretadas de forma restritiva. Nota-se que, no caso concreto, foi excedido até mesmo o prazo de dez anos, o maior prazo prescricional do direito civil (CC, art. 205).

(…)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(STF, **MS 34.256 MC/DF**, Min. **Roberto Barroso**, 30.06.2016).

De igual modo, e com elevada significância, o Ministro **Ricardo Lewandowski**, relator do **leading case** pela imprescritibilidade (MS 26.2010), assim se manifestou ao conceder liminar em mandado de segurança contra acórdão do TCU que havia imputado débito a gestores:

“Aliás, o fundamento utilizado pelo TCU para declarar a imprescritibilidade, encontra guarida no entendimento firmado pelo Plenário desta Suprema Corte no julgamento do **MS 26.210/DF**, de minha relatoria, assim ementado:

(...)

Ocorre que, conforme se observa da decisão proferida no RE 669.069-RG/MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, esta Corte firmou a tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

Ademais, a Suprema Corte reconheceu repercussão geral de dois temas relacionados à prescrição da pretensão de ressarcimento à Fazenda Pública: (i) Tema 897 - “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (ii) Tema 899 – “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Ainda, registro que, em situação análoga ao presente caso, o Ministro Roberto Barroso deferiu o pedido de liminar formulado no MS 34.256-MC/DF, em decisão assim ementada:

(...)

Assim, as alegações dos impetrantes, a documentação acostada aos autos e os precedentes mencionados evidenciam, ao menos em cognição sumária, a existência do *fumus boni iuris* indispensável ao **deferimento da medida liminar**”

(STF, **MS 34.705 MC/DF**, Min. **Ricardo Lewandowski**, 29.10.2017).

O e. Ministro **Celso de Mello**, no bojo do **MS 35.393/DF**, também acolheu, em 19.12.2017, pedido de suspensão cautelar de outro acórdão do TCU, proferido em sede de TCE, tendo o decano do STF decidido “na linha da decisão proferida pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Relator do MS 34.705-MC/DF, que versou questão idêntica à ora versada na presente sede processual”.

Trago ainda o seguinte decisum, da lavra do Ministro **Roberto Barroso**:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUSPENSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO.

1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do **TCU** que julgou irregulares as contas prestadas pelo impetrante, com determinação de **ressarcimento** e imposição de multa.

(...)

4. No que diz respeito à alegada **prescrição em relação ao comando de ressarcimento ao erário pelo Tribunal de Contas**, embora exista a **possibilidade de revisão do entendimento pela imprescritibilidade** (no RE 636.886-RG), verifico que, no caso, não foi ultrapassado o **prazo prescricional máximo do direito civil (CC, art. 205)**, de modo que me



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

parece precipitado afastar, em sede de cognição sumária, o entendimento ainda vigente.

6. Medida liminar parcialmente deferida”.

(STF, **MS 35.530 MC/DF**, Min. **Roberto Barroso**, 23.02.2018).

Colaciono, neste momento, por pertinente, excerto de decisão do Ministro **Marco Aurélio**:

“MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – PRESCRIÇÃO – LIMINAR DEFERIDA.

*Decorridos treze anos entre o fato supostamente lesivo e a intimação do particular, o Estado não poderia mais buscar o ressarcimento ou a punição, seja na via administrativa, seja na judicial. **Não se deve admitir – considerada a Carta que se disse cidadã, a trazer ares democráticos ao Direito Administrativo – a imprescritibilidade da atuação do Tribunal de Contas da União, no que voltada a recompor dano ao erário. Fazê-lo implicaria assentar poder insuplantável do Estado, a obrigar o cidadão a guardar documentos indefinidamente para a própria defesa.***

(...) a Constituição Federal, antes de versar a estruturação do Estado, disciplinou direitos dos cidadãos, não se podendo conceber que tenha dado passo a implicar quebra do sistema, lançando a imprescritibilidade de ação patrimonial. O constituinte foi explícito quanto às situações jurídicas a afastarem a prescrição, indicando-as nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º, de forma limitada e absolutamente excepcional, apenas no campo penal, não no cível, não no patrimonial.

O Plenário, no precedente, sinalizou **entendimento estrito quanto ao alcance da parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal** – ao qual não se pode conferir interpretação alargada –, **assentando a necessária superação do que decidido no mandado de segurança nº 26.610, citado pelo Tribunal de Contas da União**. Esse foi o motivo a ensejar o reconhecimento da repercussão geral da matéria veiculada no recurso extraordinário nº 636.886 – Tema nº 899 –, pendente de julgamento: a prescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisões do Tribunal de Contas.

(...)

*Em suma, descabe admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. **A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania diante de guinadas estatais, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há, no cenário, a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação, e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito (...).***

(STF, **MS 35.294 MC/DF**, Min. **Marco Aurélio**, 06.03.2018).

Digno de nota é o que dispôs, também, a Ministra **Rosa Weber** no **MS 35.536/DF**, em 09.03.2018:

“1. A segurança jurídica consubstancia garantia da mais elevada envergadura, veiculada no rol das cláusulas pétreas, cujo núcleo essencial não admite supressão, sequer por força de atuação do Poder Constituinte Derivado (art. 60, § 4º, da Magna Carta).

*(...) quanto ao ressarcimento ao erário aparelhado em decisão do TCU, a controvérsia suscita, a meu ver, debate sobre etapa anterior, qual seja, a da **tomada ou prestação de contas**, que não envolve pretensão propriamente ressarcitória, mas de exigir contas. Ressalvados casos especiais, como o da prestação de contas de quantias recebidas pelo advogado de seu cliente*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(art. 25-A da Lei nº 8.906/1994), **a pretensão de exigir contas está regulada pelo prazo prescricional decenal do art. 205 do Código Civil**, como se extrai de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 449.544/MS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti; AgRg no AREsp 642.576/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; e AgRg no AREsp 616.736/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão)” (destaquei)”

Em acréscimo àqueles julgados, cito ainda o deliberado no MS 36.127/DF em data posterior ao voto deste Relator de e-DOC 43729731-e, mas ainda anteriormente ao julgamento do Tema 899:

“MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS DO TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ADVOGADO CONTRATADO PELO EXTINTO BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO S/A (BNCC) PARA ATUAR NOS PROCESSOS DE NATUREZA TRABALHISTA. APRESENTAÇÃO DE DEFESA EQUIVOCADA PERANTE A JUSTIÇA DO TRABALHO. URP/89. **PRESCRIÇÃO DA DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. PRAZO CONTIDO NO CÓDIGO CIVIL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTE E EFEITOS DA EXECUÇÃO DA SANÇÃO APLICADA. OCORRÊNCIA. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS QUANTO À MULTA APLICADA. LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA.”**

(STF, MS 36.127/DF, Min. **Luiz Fux**, 28.11.2018)

Fixando como baliza o entendimento do Supremo Tribunal Federal na época, defendi, então, que o TCDF adotasse, para regular a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos seus processos de controle externo, os regramentos inseridos na parte geral do Código Civil, especialmente em seus arts. 205 (prazo decenal), 189 (termo inicial) e 202, inciso I e parágrafo único (marco interruptivo). Em relação à suspensão da prescrição, propus a utilização do disposto no item 9.1.5 do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário⁶⁷.

A matéria, todavia, ganhou novos ares a partir do julgamento do **RE 636.886 (Tema 899)**, quando o STF fixou a seguinte tese:

“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”

O acórdão de mérito do *decisum* possui o seguinte teor:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.”**

⁶⁷ “9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência (...)”.



1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da 'prescritibilidade de ações de ressarcimento', este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, **SOMENTE são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.**

3. **A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.**

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'."

(RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC **24-06-2020**)

Em resposta aos já mencionados embargos de declaração opostos pela União em face do referido acórdão, o Supremo Tribunal exarou acórdão 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

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**)

Registre-se que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – **ATRICON** publicou, em 23.12.2020, a Nota Técnica n.º 04/2020, versando sobre “Análise do alcance e do impacto da decisão do Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 636.886, com o intuito de orientar e uniformizar o entendimento acerca do tema da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

Nessa nota, produzida antes do julgamento dos embargos declaratórios acima mencionados, constam as seguintes conclusões:

“23.1 - A tese jurídica fixada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do TEMA 899, de repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base na Lei Federal nº 6.830/1980 – Lei de Execução Fiscal, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas;

23.2 – A decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do TEMA 899 restringe-se aos processos de execução relativos à pretensão de ressarcimento (imputação de débito), não tratando da pretensão punitiva (aplicação de sanções);

23.3 - Havendo legislação local que normatize os institutos da prescrição e da decadência, recomenda-se que o seu conteúdo seja observado pelo respectivo Tribunal de Contas.” (sublinhei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Feito esse registro, verifica-se que, na essência, mesmo após o advento das decisões do Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 636.886 (Tema 899), as últimas manifestações dos órgãos instrutivo e ministerial neste processo não se alteraram.

Isso porque, ao se agarrarem ao fato daquele julgamento tratar da prescrição da pretensão executória, alusiva à fase de execução de título executivo decorrente da atuação da Corte de Contas e, portanto, posterior a esta, entenderam que o deliberado pelo STF não reflete na pretensão de ressarcimento do TCDF.

Com as vênias estilo, não comungo dessa conclusão.

Observa-se, a propósito, que a área instrutiva reconhece a *“tendência pela prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário como regra em face da jurisprudência do STF”*.

No entanto, sustenta que *“inexiste 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, ao defender sua posição pela inversão do ônus da prova, em processos de prestação de contas, após o prazo de cinco anos de sua exigibilidade, embora tenha também reconhecido que *“não há precedente vinculante quanto à matéria”*, teve por adequado se apoiar *“na linha da argumentação exposta na ementa do REsp nº 1.480.350/RS”*, por entender 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.”*

Ou seja, considerou insuficientes os julgados do STF em prol da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, por não serem vinculantes, mas, com base em decisão do STJ, não vinculante, propôs a inversão do ônus da prova após 5 (cinco) anos sem a instauração de tomada de contas especial, contados da data em que as prestações de contas seriam exigíveis.

Vê-se, também, que a Segecex/TCDF, no que tange à pretensão punitiva, ao defender o prazo prescricional quinquenal em detrimento do decenal, aduziu que *“o STF tem reiterado a aplicação do prazo quinquenal nesse aspecto, ainda que de maneira não vinculante”*.

Portanto, ao que parece, o motivo de a unidade instrutiva sugerir a manutenção do entendimento pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário do TCDF não é a existência ou não de decisão vinculante do STF.

Outra premissa adotada pelo corpo instrutivo para sustentar a tese da imprescritibilidade é de que esse posicionamento seria importante para *“assegurar o melhor exercício de suas competências institucionais”*. Seria como se, em não havendo a imprescritibilidade, a Corte de Contas não conseguisse atuar a tempo, deixando de cumprir o seu mister.

Todavia, essa linha de pensamento foi abordada e afastada pelo Plenário do STF ao acolher o voto do Ministro Alexandre de Moraes no RE 636.886, que assim assentou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

“(…)

Na sustentação oral da Doutora Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, a União traz dados de fato referentes à tramitação dos processos NO Tribunal de Contas da União, sugerindo que o acolhimento da tese da prescritibilidade afetará a cobrança de expressivas quantias devidas ao Erário.

Em primeiro lugar, cabe ao Tribunal de Contas, em particular, e a todos os agentes políticos, de modo geral, envidar esforços para que haja a REDUÇÃO DO TEMPO dos processos NA referida Corte. Penso não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública.

Em segundo lugar, conforme detalhei no início deste voto, o Direito oferece um caminho, para as objeções suscitadas pela Nobre Procuradora: exurgindo elementos consistentes da atuação consciente e dolosa, no sentido de má gestão e de 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.” (destaquei)

Posteriormente, em sede de declaratórios, a Suprema Corte, ao rejeitar o pedido de modulação dos efeitos daquele *decisum*, ratificou o posicionamento acima referenciado, assim:

“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, exurgindo 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.”

De se ressaltar aqui que o STF expressamente mencionou que, evidentemente, aquela decisão refletiria no tempo (prazo) de tramitação de processos **no âmbito dos Tribunais de Contas**, ainda que diretamente a deliberação tratasse da fase executiva.

Isto é, muito embora, em sede de embargos declaratórios, tenha restado claro que a tese fixada no Tema 889 se refere à fase executiva, o Pretório Excelso alertou quanto à necessidade de todas as cortes de contas envidarem esforços para evitar que no regular trâmite processual a cargo do controle externo viesse a incidir o instituto da prescrição.

E foi ratificado que a imprescritibilidade ocorreria no caso de ato de improbidade administrativa, com existência de dolo, apurado judicialmente, fora da esfera dos tribunais de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Aliás, importa ressaltar que no último parágrafo do voto condutor do acórdão de mérito do STF no RE 636.886, o Ministro Relator classificou a tese da imprescritibilidade suscitada naquele feito pela União e, aqui, na essência, pelos órgãos instrutivo e ministerial, como “*diametralmente oposta*” ao entendimento que prevaleceu na Corte Suprema:

“Alega a União, com base no § 5º do art. 37 da CF, que não se aplica o art. 40, § 4º, da Lei 6.830/1980 (decretação de prescrição de ofício) às execuções de título extrajudicial propostas com supedâneo em acórdão do TCU, ante a *imprescritibilidade de tais créditos que descortinam, em última análise, a existência do dever de ressarcimento ao erário, tese diametralmente oposta à demonstrada no presente voto.*” (grifei)

Não se pode também obliterar que um argumento central fixado pelo Ministro Alexandre de Moraes no recurso extraordinário alusivo ao Tema 899 para concluir pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é justamente a alegada incipiência (do ponto de vista judicial) do próprio procedimento do qual decorre essa decisão.

Como se viu, para definir que a imprescritibilidade não se aplica àquelas ações judiciais impetradas a partir de acórdão condenatório do TCU, foi levada em consideração a forma de constituição do título executivo, ponderando-se, assim, como relevante para o caso, a própria forma de atuação do Tribunal de Contas, traduzida, *in casu*, no processamento e julgamento das tomadas de contas especiais. Veja-se:

“(…)

Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de **imprescritibilidade**, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de **débito** ou multa, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

(…)

A **excepcionalidade** reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que no processo de tomada de contas, o TCU não perquire nem culpa, nem dolo decorrentes de ato de improbidade administrativa, mas, simplesmente realiza o julgamento das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o **débito** ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. Ainda que franqueada a oportunidade de manifestação da outra parte, trata-se de atividade eminentemente administrativa, sem as garantias do devido processo legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(...)

Não seria razoável que, considerando-se as mesmas condutas geradoras tanto de responsabilidade civil como, eventualmente, de responsabilidade penal, houvesse imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela prática de um ilícito civil e não houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade. Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais, quanto mais, na presente hipótese onde o título executivo foi formado perante a Corte de Contas, sem a realização do devido processo legal perante órgão do Poder Judiciário.

(...)”

Nesse cenário, em que se reconhece a prescritebilidade das ações de ressarcimento fundadas em decisão de Tribunal de Contas levando-se em consideração a aventada insuficiência dos procedimentos administrativos levados a efeito pelas Cortes de Contas na imputação do débito face ao devido processo legal judicial, não vejo como sustentar que a pretensão de ressarcimento do TCDF não esbarre em qualquer limite temporal.

Que lógica ou razoabilidade jurídica teria se permitir que o tribunal de contas pudesse citar um gestor para responder por um prejuízo 20 (vinte) anos após o fato, por exemplo, pautado na alegada imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, sendo que a pretensão de execução desse mesmo débito, judicialmente, após o acórdão condenatório da corte de contas, prescreve em 5 (cinco) anos?

Ora, se é prescritível a pretensão de execução judicial de um título executivo atinente a obrigação certa, líquida e exigível, quanto mais os procedimentos apuratórios de pretensa dívida no âmbito administrativo.

Caso contrário, seria como dizer que a segurança jurídica do responsável só importa após o acórdão da Corte de Contas, na fase executória da dívida, sendo irrelevante nas etapas de apuração desse débito, em total descompasso com o espírito constitucional para a *quaestio*.

Em suma, com as mais respeitadas vênias, esse formalismo simplório na leitura da problemática definitivamente não condiz com o elevado valor, para o sistema constitucional, atribuído às garantias individuais que o STF buscou proteger com a tese fixada no Tema 899.

É revelador o fato de que, em diversas vezes, especialmente sob o regime de repercussão geral, o STF, ao deliberar sobre o alcance da excepcional imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, não incluiu a pretensão ressarcitória dos tribunais de contas.

No RE 669.069 (Tema 666), aquele Tribunal Supremo fixou a tese segundo a qual “*é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”.

No RE 852.475 (Tema 897), estabeleceu que “*são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Já no RE 636.886 (Tema 899), cuja tese fixada já foi multicitada neste voto, ficou claro, pelo órgão intérprete e guardião da Constituição, que o disposto no § 5º, do art. 37, da Carta da República não autoriza concluir que os tribunais de contas podem atuar a qualquer tempo. Recorro-me, mais uma vez, a trecho do voto condutor daquele *decisum*:

“(...)

A questão principal, portanto, é o reconhecimento de que não há previsão constitucional expressa de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

A simples leitura da expressão ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, prevista no § 5º do art. 37 da CF, em sua literalidade, por si só, não permite a afirmação de ter sido adotada a imprescritibilidade de qualquer ação de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

A interpretação do texto constitucional não pode ser legitimada sem que se aprecie o conjunto das normas vigentes, em uma necessária homogeneidade equilibrada de todo o ordenamento jurídico, sob pena de grave lesão a dispositivo constitucional não só quando é violentada a sua literalidade, mas também quando sua aplicação é apartada de seu espírito e de seu conteúdo.”

Importa também assinalar que a prescritibilidade tem sido defendida também pela **doutrina**.

A esse respeito, de se destacar o seguinte excerto do voto proferido pela Ministra **Cármem Lúcia** no julgamento do RE 669.069 (Tema 666):

“(...)

O Professor Celso Antônio lembra que o prazo prescricional haverá de respeitar necessariamente o que é possível para um homem médio se defender. E bastaria este argumento para se ver que não se teria, em qualquer ato, a possibilidade de pleno exercício do direito de defesa. A Constituição se interpreta sistematicamente, garantindo os princípios fundamentais, um dos quais é exatamente este.”

Também o Ministro Ricardo Lewandowski, no RE 852.475 (Tema 897), apoiou-se em importante manifestação do Professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

*“Apenas para finalizar essa breve exposição, destaco a manifestação do eminente Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, **Celso Antônio Bandeira de Mello**, ao explicar sua **mudança de posição a respeito do tema**, quando abandonou a defesa da tese da imprescritibilidade:*

‘Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência. Convencemo-nos de sua erronia ao ouvir a exposição feita no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009, pelo jovem e brilhante professor Emerson Gabardo, o qual aportou um argumento, ao nosso ver irresponsável, em desfavor da imprescritibilidade, a saber: o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo. De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Dessarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) – e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida –, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.”

Naquele mesmo julgado, o Ministro Marco Aurélio externou com clareza a incompatibilidade da tese da imprescritibilidade com os ditames constitucionais. Note-se:

“(…)

O que se tem na Constituição Federal? O constituinte foi explícito quanto às situações jurídicas que afastam a prescrição, instituto voltado a preservar bem maior, a segurança jurídica. Ele o fez e isso já foi ressaltado nesta assentada, principalmente no voto-vista do ministro Dias Toffoli nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º. E ousou dizer que o fez de forma limitada, apenas no campo penal, não no campo cível, não no campo patrimonial. E tem-se alusão à imprescritibilidade do crime de racismo, também do crime praticado por grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Presidente, repito mais uma vez: prescrição, como a decadência, que atinge o próprio direito, não simplesmente a pretensão, visa ter-se preservado esse bem que está agasalhado pela Carta de 1988, que é a segurança jurídica. Se formos, Presidente, ao Código Civil, veremos, por exemplo, que, não havendo norma que preveja expressamente, para a situação concreta, prazo prescricional, esse prazo é de dez anos. Veremos também que o prazo para a ação de reparação por ato ilícito é de três anos. A preocupação maior que se teve na redução dos prazos prescricionais, considerado o Código Civil pretérito e o atual, foi enorme.

*Teria o Estado o direito eterno, inclusive contra os herdeiros, de a qualquer tempo, mesmo estruturado em termos de representação processual e ciente do prejuízo, ingressar em Juízo para obter a reparação do dano? Não, porque isso implicaria, como dito por **Marçal Justen Filho**, um direito de ação eterno e, pior, no campo patrimonial.”*

Dito isso, voltando-me ao RE 636.886 (Tema 899), em razão de sua importância para este debate, cumpre reproduzir o seguinte excerto do voto do Ministro **Edson Fachin**, na ADI 5.259/SC, que, com destacável precisão, assim resumiu a conclusão alcançada pelo Plenário do STF no RE 636.886:

“Em síntese, porque a imprescritibilidade é limitada aos ‘atos dolosos de improbidade administrativa’ e porque os Tribunais de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Contas **não** a examinam, nem se lhe aplicam as garantias do contraditório em toda a sua extensão, **não** se estenderiam aos **DÉBITOS** oriundos de condenações das Cortes de Contas a cláusula constitucional da **imprescritibilidade**.” (grifei)

Diante de todo esse quadro anunciado, não vislumbro mais hipótese de sustentar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do TCDF, com as vênias de estilo aos que pensam de modo diverso.

Não se trata aqui de necessariamente concordar ou não com o deliberado pelo STF, mas de reconhecer o alcance do entendimento majoritário daquela Corte Suprema, tendo por superado o decidido ainda em 2008 no MS 26.210, sem apego a dogmas ou paradigmas já ultrapassados no âmbito do Tribunal Constitucional.

Vencida, portanto, a questão quanto à incidência ou não da prescrição, restaria pendente a definição de qual seria o prazo prescricional a ser adotado no caso das pretensões de ressarcimento.

É esse também o entendimento do Ministro **Edson Fachin** externado em decisão de **18.12.2020**, prolatada no bojo do MS 37.553/DF:

“(…)

*O ato apontado como coator, neste momento de cognição sumária, revela-se aparentemente contrário ao postulado da segurança jurídica. Isso porque, conforme relatado pelo impetrante, o suposto ato causador do **DANO** teria ocorrido em 2008 e, em 2017, foi a requerente citada a apresentar defesa em procedimento administrativo de tomada de contas.*

Quando ao ponto da prescritibilidade, vale destacar que esta Corte, nos autos do RE 636.886, ao apreciar o Tema 899 da repercussão geral – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas – firmou a seguinte tese: ‘É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’. Na ocasião, consignou o Ministro Alexandre de Moraes:

‘Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais, quanto mais, na presente hipótese onde o título executivo foi formado perante a Corte de Contas, sem a realização do devido processo legal perante órgão do Poder Judiciário.’

No entanto, na oportunidade do julgamento da questão, o plenário desta Corte não apreciou qual seria o prazo aplicável ou mesmo o termo inicial a partir do qual este passaria a incidir.

*A corte tem manifestações reiteradas quanto ao prazo prescricional de aplicação de aplicação de **multa** pelo Tribunal de Contas da União:*

“(…)

Quanto aos RESSARCIMENTOS, o debate é ainda incipiente. Há ainda que se discutir, de forma mais direta, se é aplicável ao caso o prazo quinquenal da Lei Federal 9.873/1999 ou o prazo de 10 anos do Código Civil (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

(MS 37553, Relator(a): **EDSON FACHIN**, DJE nº 297,
divulgado em **18/12/2020**)

Recorde-se que no voto de e-DOC 43729731-e, submetido inicialmente por este Relator a este Plenário para a sessão ordinária do dia 11.12.2018, defendi que a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos processos de controle externo do TCDF subordinava-se aos regramentos insertos na parte geral do Código Civil – prazo decenal.

Isso porque era esse o norte indicado pelo STF nas decisões afetas à matéria colacionadas até aquele momento de forma singular pelos diversos Ministros.

No entanto, posteriormente ao julgamento do RE 636.886, de forma colegiada, e já neste exercício de **2021**, o **STF** tem fixado o prazo de **5 (cinco) anos** para reger a pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas. Confira-se:

*“SOBREPREGO – RESSARCIMENTO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O Tribunal de Contas da União há de atentar para a **passagem do tempo ante ressarcimento de débito** referente a sobrepreço e considerada pessoa jurídica de direito privado.*

(...)

Valho-me da fundamentação do ato que implicou o implemento da tutela de urgência:

(...)

*Decorridos treze anos entre o fato supostamente lesivo e a intimação do particular, o Estado não poderia mais buscar o ressarcimento ou a punição, seja na via administrativa, seja na judicial. **Não se deve admitir – considerada a Carta que se disse cidadã, a trazer ares democráticos ao Direito Administrativo – a imprescritibilidade da atuação do Tribunal de Contas da União, no que voltada a recompor dano ao erário.** Fazê-lo implicaria assentar poder insuplantável do Estado, a obrigar o cidadão a guardar documentos indefinidamente para a própria defesa.*

Conforme consignei ao votar no recurso extraordinário nº 669.069, relator o ministro Teori Zavascki, no qual se concluiu pela incidência da prescrição sobre pretensões decorrentes de ilícitos civis, a Constituição Federal, antes de versar a estruturação do Estado, disciplinou direitos dos cidadãos, não se podendo conceber que tenha dado passo a implicar quebra do sistema, lançando a imprescritibilidade de ação patrimonial. O constituinte foi explícito quanto às situações jurídicas a afastarem a prescrição, indicando-as nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º, de forma limitada e absolutamente excepcional, apenas no campo penal, não no cível, não no patrimonial.

*O Plenário, no precedente, sinalizou entendimento estrito quanto ao alcance da parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal – ao qual não se pode conferir interpretação alargada –, **assentando a necessária superação do que decidido no mandado de segurança nº 26.610, citado pelo Tribunal de Contas da União.** Esse foi o motivo a ensejar o reconhecimento da repercussão geral da matéria veiculada no recurso extraordinário nº 636.886 – Tema nº 899 –, pendente de julgamento: a prescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisões do Tribunal de Contas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

O que ocorre, tradicionalmente, no Direito? O quinquênio a reger a prescrição – ou a possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa situação, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello. Verifico-o quanto à ação a ser ajuizada pela Fazenda, assim como por aquele prejudicado por ato do Estado – Decreto nº 20.910/1932. Mais ainda: esse é o lapso aplicável, por força da Lei nº 4.717/1965, à ação popular e à ação de improbidade, nos termos do artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992. É observável, também, considerado o poderdever de autotutela administrativa – artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. Por fim, atentem para a integral incidência, quanto à atuação sancionatória do Tribunal de Contas da União, da Lei nº 9.873/1999, conforme decidido pela Primeira Turma no mandado de segurança nº 32.201, relator o ministro Luís Roberto Barroso.

Em suma, descabe admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania diante de guinadas estatais, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há, no cenário, a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação, e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito. Nesse contexto, deve o Tribunal de Contas da União observar o lapso de CINCO ANOS para proceder à notificação daquele que busca responsabilizar por dano ao erário.

Defiro a ordem, para tornar insubsistente o ato do Tribunal de Contas da União atacado neste processo.”

(MS 35294, Relator(a): **MARCO AURÉLIO, Primeira Turma**, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 18-06-2021 PUBLIC **21-06-2021**)

Em outro mandado de segurança julgado na mesma sessão, a Primeira Turma do Supremo Tribunal decidiu de modo idêntico, sob os mesmos fundamentos de Direito, sopesando apenas especificidades dos casos concretos:

“SOBREPREGO – RESSARCIMENTO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O Tribunal de Contas da União há de atentar para a passagem do tempo ante ressarcimento de débito referente a sobrepreço e considerada pessoa jurídica de direito privado.”

(MS 35539, Relator(a): **MARCO AURÉLIO, Primeira Turma**, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 18-06-2021 PUBLIC **21-06-2021**)

Posteriormente, mais uma vez aquele Colegiado ratificou o posicionamento:

“SEGURANÇA JURÍDICA – PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA – TRIBUNAL DE CONTAS. O Órgão de controle de contas há de atuar com observância irrestrita aos institutos da prescrição e da decadência.

(...)

Reitero o que serviu de base ao deferimento da tutela de urgência:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

*Nesse contexto, deve o Tribunal de Contas da União levar em conta o lapso de **5 ANOS** para proceder à notificação daquele que busca responsabilizar por **DANO ao erário**, prazo ultrapassado ainda que considerada a data da primeira notificação dos responsáveis pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, ocorrida em 30 de novembro de 2006, segundo consignado no acórdão impugnado.*

(...)"

(MS 36639, Relator(a): **MARCO AURÉLIO, Primeira Turma**, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC **25-06-2021**)

Ainda dentro do espectro constitucional em que intento embasar meu voto, trago à baila, no que pertine, ementa da decisão em que o Plenário do STF, no âmbito do MS 25.116/DF, de relato do Ministro **Ayres Brito**, reconheceu, à luz da própria Constituição Federal, o prazo de **5 anos** como representativo do "*tempo constitucional*" considerado razoável para resguardar "*o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito*":

"MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

(...)

4. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de CINCO ANOS (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT).

(...)"

(MS 25116, Relator(a): **AYRES BRITTO, Tribunal Pleno**, julgado em 08/09/2010, DJe-027 DIVULG 09-02-2011 PUBLIC 10-02-2011 EMENT VOL-02461-01 PP-00107)

Também relevante foi o decidido pelo Pleno do STF este ano na ADI 6.019/SP. Referida ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR contra o art. 10, inciso I, da Lei n.º 10.177/1998, do Estado de São Paulo, que estabelecia prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

No caso, mais uma vez a Corte Suprema afirmou ser de **5 (cinco)** anos o prazo consolidado no equilíbrio democrático afeto à estabilidade das relações jurídicas frente aos interesses públicos e particulares envolvidos.

Apesar dessa ADI tratar de decadência, lembre-se que esse instituto possui a mesma envergadura constitucional da prescrição, servindo igualmente de instrumento de estabilização das relações entre Estado e cidadãos.

Observa-se:

“Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Prazo decadencial para o exercício do poder de autotutela pela Administração Pública estadual.

1. Ação direta contra o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, que estabelece o prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual.

(...)

*4. Sem embargo, **o prazo QUINQUENAL consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e particulares** (v., e.g., o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e o art. 173 do Código Tributário Nacional), e esta Corte somente admite exceções ao princípio da isonomia quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes.*

*5. Os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, **impondo-se o tratamento igualitário nas relações Estado-cidadão.***

(...)

8. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, modulando-se os efeitos na forma acima descrita.

(...)”

(ADI 6019, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, **Tribunal Pleno**, julgado em 12/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-134 DIVULG 05-07-2021 PUBLIC **06-07-2021**)

Em outra frente, milita também a favor do quinquênio o fato de ter o STF, no *leading case* consubstanciado no Tema 899, reconhecido a prescrição em 5 (cinco) anos para a ação judicial de ressarcimento. Mantem-se, assim, o mesmo prazo prescricional durante a constituição do título executivo oriundo do Tribunal de Contas e após, para fins de execução.

Pois bem. Uma vez esclarecida a opção – constitucionalmente fundamentada – do Supremo Tribunal Federal pelo prazo **quinquenal** a reger a



prescrição da pretensão **ressarcitória** da Corte de Contas, poderia ainda exsurgir dúvida acerca do marco inicial e das causas interruptivas a serem consideradas.

Tal questão, contudo, restou também elucidada a partir de recentes julgados da Primeira Turma⁶⁸ do STF.

Colhe-se do acórdão exarado no MS 35.430, de relato do Ministro **Alexandre de Moraes**, publicizado em **11.11.2021**, além da estipulação da **Lei Federal n.º 9.873/1999** como norma a ser observada também em relação à pretensão **ressarcitória** do TCU, duas outras importantes conclusões, às quais já nos filiamos neste voto:

- i. a prescrição no âmbito dos tribunais de contas está diretamente relacionada ao deliberado no RE 636.886 (Tema 899);
- ii. o fato do RE 636.886 (Tema 899) fixar a prescritibilidade na fase executória de decisão de tribunal de contas não autoriza dizer que a pretensão ressarcitória do TCU seja imprescritível. Ao contrário, “*onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito*”.

Vejamos:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS** APÓS A PUBLICAÇÃO DA MP 1708/1998. **INCIDÊNCIA DA LEI 9873/1999** AO CASO. **PRESCRIÇÃO COMUM E INTERCORRENTE NÃO CARACTERIZADAS. OCORRÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA NOS TERMOS DO ART. 2º DA LEI 9873/1999. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

1. Aplica-se a Lei 9873/1999 ao Tribunal de Contas da União no que se refere à prescrição e aos seus marcos interruptivos. Precedentes de ambas as Turmas.

2. No caso concreto, está evidenciada a ocorrência de atos inequívocos, os quais importaram na apuração dos fatos, suficientes para interromper as alegadas prescrições.

3. O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

4. Conforme previsão em Convênio, a prestação final de contas deveria ocorrer nos meses de janeiro e fevereiro de 1999. No mais, os serviços investigados na Tomada de Contas Especial, referentes à Recorrente, foram prestados no ano de 1997, mas pagos em sua totalidade apenas em 10/7/1998. Levando em consideração quaisquer dos marcos acima citados, incide ao caso as determinações insertas na Medida Provisória 1708, cuja publicação

⁶⁸ Já com a presença da Ministra Cármen Lúcia, que sucedeu ao Ministro Marco Aurélio na Primeira Turma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

ocorreu em 30/6/1998, reeditada inúmeras vezes até sua conversão na Lei 9873/1999.

5. Sendo inexistente o direito líquido e certo alegado pela Recorrente e, conseqüentemente, não havendo qualquer comprovação de ilegalidade flagrante, é inviável o presente recurso.

6. Recurso de Agravo a que se nega provimento.

(...)

Quanto ao caso, como tive oportunidade de enfatizar na decisão monocrática, o âmbito de análise do Mandado de Segurança está circunscrito à verificação da existência de ilegalidade atribuída ao Tribunal de Contas da União, que, segundo constou na inicial (doc. 1, fl. 4), teria proferido o Acórdão impugnado – em **Tomada de Contas Especial** – quando já caracterizada a prescrição, considerado o intervalo de 10 (dez) anos e 8 (oito) meses entre a data do recebimento do pagamento pela prestação de serviços de publicidade e a data da citação da ora Recorrente perante aquela Corte de Contas.

Como se observa, o objeto desta impetração está INTIMAMENTE LIGADO ao entendimento consolidado pelo Plenário desta SUPREMA CORTE no julgamento do TEMA 899 da Repercussão Geral (RE 636.886-RG, de minha relatoria), oportunidade em que foi fixada a seguinte tese:

É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Assim, conforme assentei no julgamento do supracitado Tema, entendo que as razões as quais levaram a maioria da CORTE a estabelecer, no Tema 897-RG, excepcional hipótese de imprescritibilidade não estão presentes em relação às decisões do Tribunal de Contas.

É que, no Tema 897-RG, estipulou-se a necessidade de preenchimento de dois requisitos cumulativos para a caracterização da excepcional hipótese de imprescritibilidade acima citada: (i) prática de ato de Improbidade Administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92; e (ii) presença do elemento subjetivo do tipo DOLO.

Por outro lado, conforme pontuei no Tema 899-RG, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de Improbidade Administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade da qual resulte dano ao erário, proferindo o Acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

Diante de tais argumentos, suficientes para demonstrar a completa distinção dos contextos fático-jurídicos, esta CORTE concluiu, então, que não há previsão constitucional expressa a corroborar a tese de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Aliás, em recente julgamento, ao analisar os Embargos de Declaração opostos no Tema 899-RG, esta CORTE confirmou o ali



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

decidido, rejeitando o pedido de modulação de efeitos, bem como afastando as alegações de omissões, contradições e obscuridades, em decisão assim ementada:

(...)

*Na oportunidade, ficou esclarecido que ‘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’, **O QUE NÃO QUER DIZER QUE NÃO INCIDA PRAZO PARA CONSTITUIÇÃO DO TÍTULO EXECUTIVO.***

*Desse modo, em complemento à supracitada conclusão, esta CORTE, baseada na máxima hermenêutica “ubi eadem ratio, ibi eadem, legis dispositio” (“onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito” - CARLOS MAXIMILIANO. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20. ed. 2011, p. 200), vem decidindo, então, que **A CONSTITUIÇÃO DO TÍTULO EXECUTIVO PELO TCU DEVE OBSERVAR O QUE PREVISTO NA LEI 9.873/99, inclusive quanto aos marcos interruptivos ali previstos.** Nesse sentido: MS 37.586 (AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 21/6/2021).*

(...)”

(MS 35430 AgR, Relator(a): **ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma**, julgado em 04/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 10-11-2021 PUBLIC 11-11-2021)

A definição da **Lei Federal n.º 9.873/1999** como norma a ser utilizada para disciplinar a prescrição da pretensão de **ressarcimento** do TCU foi também ratificada de forma clara no MS **36.780**, julgado em 19.10.2021, e nos MS **35.953** e **37.423**, julgados em 28.09.2021, todos de forma unânime pela Primeira Turma do Supremo.

Em que pese os respectivos acórdãos não terem sido ainda publicados até esta data, transcreve-se a seguir excerto do voto do Ministro **Roberto Barroso**⁶⁹, lido⁷⁰ por Sua Excelência na ocasião do julgamento do MS 36.780:

“(…)

*A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela **Lei n.º 9.873/99**, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato.*

*Embora se trate aqui da **pretensão de ressarcimento ao erário**, e não de imposição de sanções, entendo que **a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.***

(...)”

De igual modo, assim se reproduz trecho do voto lido⁷¹ pelo Ministro **Roberto Barroso** quando do julgamento do MS 35.953:

⁶⁹ Designado como redator do acórdão.

⁷⁰ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=TTdaVZ52vk8&t=4949> (1h21min59s a 1h22min28s)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

“(...)

*A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela **Lei 9.873/99**, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da prática do ato.*

*Embora se trate aqui de **pretensão de ressarcimento ao erário**, e não de imposição de sanções, entendo que **a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.***

(...)”

A partir desses reiterados e novéis precedentes do STF, tenho que este Tribunal deve deixar assente que, assim como no caso de sua pretensão punitiva, a pretensão de ressarcimento ao erário do TCDF, é regulada pelos dispositivos da Lei Federal n.º 9.873/1999, no que couber.

De se sopesar, em acréscimo às razões já elencadas no presente voto, que encampar o decidido pelo Supremo Tribunal para o TCU, além de privilegiar a igualdade, a isonomia e a segurança jurídica, homenageia a base constitucional para o modelo de simetria entre os tribunais de contas esculpida no art. 75 da Constituição Federal.

Ademais, *in casu*, se os próprios ministros do Supremo Tribunal Federal, monocraticamente e de forma colegiada, têm admitido a prescritibilidade nos processos do TCU que cuidam de ressarcimento – pautando-se, para isso, no deliberado no RE 636.886 e na própria Lei Maior – não vislumbro motivos para agirmos de maneira diferente.

E o fato dessas decisões do Pretório Excelso terem se dado em sede de mandados de segurança em nada altera a representatividade daqueles julgados para o TCDF.

Afinal, a meu ver, o que estamos a fazer é justamente definir – uniformizar – a atuação desta Corte para cada caso concreto que lhe for submetido. Não se trata de normatização de caráter geral, impessoal e abstrato, até porque essa função legislativa não foi a nós atribuída.

Sem embargo, registra-se, ainda, que o **Plenário do STF** julgou improcedente o pedido formulado na ADI 5.259/SC – processo de natureza objetiva – ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face da Lei Complementar n.º 588/2013, do Estado de Santa Catarina, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas daquele ente (Lei Complementar n.º 202/2000).

A norma então impugnada possui o seguinte teor:

“Art. 1º Fica acrescido o art. 24-A à Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, com a seguinte redação:

‘Art. 24-A É de 5 (CINCO) ANOS o prazo para análise e julgamento de todos os processos administrativos relativos a administradores e demais responsáveis a que se refere o art. 1º⁷² desta Lei Complementar e a publicação de decisão definitiva por parte do Tribunal, observado o disposto no § 2º deste artigo.

⁷¹ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=B8SDa9r9Xrl&t=1525s> (24min39s a 25min10s)

⁷² “Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei: (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

§ 1º Findo o prazo previsto no caput deste artigo, o processo será considerado extinto, sem julgamento do mérito, com a baixa automática da responsabilidade do administrador ou responsável, encaminhando-se os autos ao Corregedor-Geral do Tribunal de Contas, para apurar eventual responsabilidade.

§ 2º O prazo previsto no caput deste artigo será contado a partir da data de citação do administrador ou responsável pelos atos administrativos, ou da data de exoneração do cargo ou extinção do mandato, considerando-se preferencial a data mais recente.'

Art. 2º O disposto no art. 24-A da Lei Complementar nº 202, de 2000, aplica-se, no que couber, aos processos em curso no Tribunal de Contas, da seguinte forma:

I - os processos instaurados há 5 (cinco) ou mais anos terão, a partir da publicação desta Lei Complementar, o prazo de 2 (dois) anos para serem analisados e julgados;

II - os processos instaurados há pelo menos 4 (quatro) anos e menos de 5 (cinco) anos terão, a partir da publicação desta Lei Complementar, o prazo de 3 (três) anos para serem analisados e julgados;

III - os processos instaurados há pelo menos 3 (três) anos e menos de 4 (quatro) anos terão, a partir da publicação desta Lei Complementar, o prazo de 4 (quatro) anos para serem analisados e julgados; e

IV - os processos instaurados há menos de 3 (três) anos terão, a partir da publicação desta Lei Complementar, o prazo de 5 (cinco) anos para serem analisados e julgados.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação."

O acórdão do STF que apreciou a matéria restou assim ementado:

“ESTADO – SERVIÇO – REGÊNCIA. Cabe à unidade da Federação dispor sobre a atuação de órgãos a ela integrados. TRIBUNAL DE CONTAS – PROCESSO ADMINISTRATIVO – BALIZAS TEMPORAIS. É constitucional norma do Estado a fixar prazo para que o Tribunal de Contas atue nos processos administrativos a ele submetidos.”

(ADI 5259, Relator(a): **MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno**, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC **10-03-2021**)

Extraí-se desse julgado as seguintes principais premissas⁷³ que levaram o Colegiado do STF a considerar constitucional a citada norma estadual:

- *“o conteúdo do ato impugnado não trata de matéria referente ao art. 37, § 5º, da Constituição, especialmente no tocante a pretensões não sujeitas à prescrição. O legislador catarinense agiu com fundamento no art. 24, I, do texto constitucional, para disciplinar o funcionamento de órgão de sua estrutura e para tratar de normas de direito financeiro.”;*

⁷³ Transcrições do voto do Ministro Luís Roberto Barroso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

- **“o legislador do Estado de Santa Catarina, ao delimitar prazos para a atuação do Tribunal de Contas Estadual, atuou de acordo com a Jurisprudência desse Supremo Tribunal. Nesse sentido, citou o julgamento do Tema 899 da Repercussão Geral, em que fixou-se a de tese segundo a qual: ‘É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (RE 636886, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, DJe de 24/6/2020).”** (destaquei);
- há *“distinção em relação ao tema dos atos dolosos de improbidade administrativa, hipótese de imprescritibilidade já reconhecida por esta Suprema Corte”* (RE 852.475 – Tema 897);
- *“com base nas decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa, paralelamente à ação de execução fundada no §3º, do artigo 71 da CF, ‘será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, eventualmente condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no Tema 897, será imprescritível’. Esta distinção constou expressamente no voto do e. relator do RE 636886.”*

Destaca-se do segundo tópico acima que, mais uma vez, embora o RE 636.886 tenha cuidado de ação executória, após a decisão de mérito do Tribunal de Contas imputando débito a responsáveis, a lógica da prescritibilidade da pretensão ressarcitória se aplica também no curso da atuação da Corte de Contas.

Daí porque o Supremo entendeu, na ação direta de inconstitucionalidade em epígrafe, que o conteúdo da lei estadual que fixou prazo para atuação do TCE/SC é compatível com a sua jurisprudência, em especial com o decidido no RE 636.886.

Neste momento, peço vênias para fazer um breve parêntese para registrar que está em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF o Projeto de Lei Complementar n.º 79/2021, de autoria do Deputado Distrital Reginaldo Sardinha, que visa alterar a LO/TCDF, introduzindo na Lei Orgânica desta Corte as mesmas alterações objeto da já transcrita Lei Complementar n.º 588/2013, do Estado de Santa Catarina.

Impende, ainda, assinalar que a Lei Federal n.º 13.655/2018 incluiu, no Decreto-Lei n.º 4.657/42 – **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, *“disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”*.

Sobre o valoroso bem jurídico que se discute, assim dispôs a novel norma:

*“Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para **AUMENTAR a segurança jurídica** na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”* (destaquei)

Eis aí, portanto, um dever imposto a este Tribunal. Dever que, quando executado em sintonia com recentes julgamentos ocorridos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, mostra-se satisfatoriamente cumprido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Entendo que a presente proposta, por estar em consonância com deliberações do STF, e buscar privilegiar os princípios constitucionais da segurança jurídica, da isonomia, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, tende a mitigar a ocorrência, e até mesmo o sucesso, de eventuais ações judiciais que venham a questionar a correção dos acórdãos sancionatórios e condenatórios a serem proferidos pelo TCDF frente aos mencionados postulados-garantias.

Por fim, reputo pertinente deliberarmos sobre algumas questões relevantes decorrentes do encaminhamento ora proposto.

No que se refere à necessária adequação do nosso sistema de controle processual, de forma a promover a automação da contagem de prazos prescricionais e outras providências cabíveis, tenho por mais adequado autorizar a Presidência desta Corte a adotar as medidas necessárias, em vez de exarar determinação diretamente à Secretaria de Tecnologia da Informação – STI/TCDF.

Deve-se, também, dar ciência da decisão a ser proferida à Segecex/TCDF, de modo a orientar as Secretarias de Controle Externo desta Corte, que deverão:

- a) aferir a ocorrência de situação prescricional em suas instruções, mesmo sem provocação, posto tratar-se de questão de ordem pública e que decorre de princípios constitucionais estruturantes;
- b) submeter ao Plenário, em cada caso, proposta de envio de documentações alusivas às fiscalizações da Corte ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, a título de cooperação institucional, sempre que houver indícios da prática de ato de improbidade administrativa com atuação dolosa por parte dos responsáveis, considerando que, nesses casos, as ações de ressarcimento são imprescritíveis (Tema 897 de Repercussão Geral).

Ademais, cumpre encaminhar cópia da decisão a ser prolatada ao Governador do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF e a todos os órgãos e entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal, determinando a estes que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem a esta Corte relação de todas as tomadas de contas especiais em tramitação em cada unidade, indicando, para cada TCE, a data de instauração e a data provável de envio ao TCDF, de forma a subsidiar o melhor planejamento deste Tribunal para o julgamento da respectivas tomadas de contas.

Ainda, deve-se deixar assente que o entendimento consubstanciado na decisão a ser exarada será aplicado, por este Tribunal, aos processos autuados a partir da data de publicação do *decisum* no órgão de imprensa oficial, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, inciso I⁷⁴, e no art. 47⁷⁵ da Lei Complementar n.º 01/1994, em sintonia com o que fora decidido pelo TCU no item 9.1.7 do Acórdão n.º 1.441/2016⁷⁶.

⁷⁴ Recurso de Reconsideração.

⁷⁵ Pedido de Reexame.

⁷⁶ “9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

Em decorrência de todo o exposto, oportuno também expedir determinação à Segecex/TCDF para que, **com a urgência que o caso requer, elabore proposta de decisão normativa⁷⁷ tendente a detalhar a aplicação, no âmbito desta Corte, do entendimento fixado neste feito, contemplando, entre outros aspectos pertinentes, situações relativas à contagem, à interrupção e à suspensão do prazo prescricional nos processos de controle externo.**

Esgotadas as providências a cargo do Controle Externo neste feito, pode-se autorizar o arquivamento dos autos.

Ex positis, em harmonia parcial com a unidade instrutiva, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) da Informação n.º 21/2021-ATE (e-DOC C0646D27-e);
 - b) do Parecer n.º 623/2021-G1P (e-DOC C5068E10-e);
- II. levante o sobrestamento dos autos determinado mediante o item II da Decisão n.º 5.191/2020;
- III. firme entendimento que, com fulcro nos princípios que informam o sistema jurídico pátrio, especialmente o da segurança jurídica, o do devido processo legal e o da isonomia, bem como em consonância com recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, no que couber;
- IV. estabeleça que o entendimento consubstanciado no item precedente será aplicado, por este Tribunal, aos processos autuados a partir da data de publicação do *decisum* no órgão de imprensa oficial distrital, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, inciso I, e no art. 47 da Lei Complementar n.º 01/1994;
- V. dê ciência da decisão a ser proferida:

⁷⁷ "Art. 63. As deliberações do Tribunal terão a forma de:

(...)

IV - **decisão normativa**, quando se tratar de **fixação de critério** ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa;" (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

- a) à Segecex/TCDF, de modo a orientar as Secretarias de Controle Externo desta Corte, que deverão:
 - i. aferir a ocorrência de situação prescricional em suas instruções, mesmo sem provocação, posto tratar-se de questão de ordem pública e que decorre de princípios constitucionais estruturantes;
 - ii. submeter ao Plenário, em cada caso, proposta de envio de documentações alusivas às fiscalizações da Corte ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, a título de cooperação institucional, sempre que houver indícios da prática de ato de improbidade administrativa com atuação dolosa por parte dos responsáveis, considerando que, nesses casos, as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis (Tema 897 de Repercussão Geral);
- b) ao Governador do Distrito Federal;
- c) à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF;
- d) a todos os órgãos e entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal, determinando que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem a esta Corte relação de todas as tomadas de contas especiais em tramitação em cada unidade, indicando, para cada TCE, a data de ocorrência do fato, a data da instauração e a data provável de envio ao TCDF, de forma a subsidiar o melhor planejamento deste Tribunal para o julgamento da respectivas tomadas de contas;

VI. autorize:

- a) a Presidência do TCDF a adotar as medidas necessárias junto à Secretaria de Tecnologia da Informação – STI/TCDF, para promover a adequação do sistema de controle processual do Tribunal, para que possibilite a automatização da contagem dos prazos prescricionais, permitindo, ainda, a extração de relatórios gerenciais a esse respeito e a emissão de alertas quando da proximidade de seus termos finais, dentre outras funcionalidades que entender pertinentes;
- b) a Segecex/TCDF a elaborar, com a urgência que o caso requer, proposta de decisão normativa tendente a detalhar a aplicação, no âmbito desta Corte, do entendimento fixado no item III retro, contemplando, entre outros aspectos pertinentes, situações relativas à contagem, à interrupção e à suspensão do prazo prescricional nos processos de controle externo;**
- c) a constituição de autos específicos para acompanhar o efetivo cumprimento da diligência inserta no item V.d, retro;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc: 32351/17e

d) o retorno dos autos à Segecex/TCDF, para a adoção das medidas cabíveis.

Sala das Sessões, 17 de novembro de 2021

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator