

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

**Processo nº:** 30.101/10

**Jurisdicionado:** Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap

**Assunto:** Tomada de Contas Especial

**Relator:** Conselheiro MANOEL DE ANDRADE

**Revisor:** Conselheiro RENATO RAINHA

## **DECLARAÇÃO DE VOTO NA FORMA DO ART. 111, § 1º DO REGIMENTO INTERNO**

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial decorrente de Auditoria realizada nas **obras de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília**, objeto do **Contrato n.º 523/2010**, celebrado entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap e o Consórcio Brasília 2014 – 1ª e 2ª etapas, compreendendo o período de execução de **julho de 2010 (início das obras) a junho de 2011**.

2. A Unidade Instrutória, por intermédio da Informação n.º 23/2022-DIFO1 (e-doc E05E6A13-e), de 23.11.2022, ratifica as conclusões lançadas na Informação n.º 12/2022-DIFO1 (e-doc 5A7E79F1-e) e sugere ao Tribunal que:

*I – tome conhecimento:*

*a) das manifestações das empresas ANDRADE GUTIERREZ (peça 1077) e VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014 (peça 1080), em atendimento ao determinado na Decisão nº 4409/2022;*

*b) das peças 1077 e 1081, referentes ao pedido de arquivamento ou sobrestamento dos autos em relação à defendente ANDRADE GUTIERREZ, até a verificação do cumprimento do Acordo de Leniência firmado por essa empresa com o MPF, e ao pedido de junção dos processos de TCEs do ENB, formulado pela VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014, respectivamente;*

*II – considere, no mérito, improcedentes os argumentos referentes*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

*aos alegados “fundamentos inovativos” do Achado R1 – FÔRMAS, mantendo ratificados os termos da Informação nº 12/2022-DIF01;*

*III – delibere acerca das sugestões contidas na Informação nº 12/2022 – DIF01;*

*IV – manifeste-se sobre os pedidos discriminados no item I-b destas sugestões;*

*V – dê ciência desta Informação, do Voto do Relator e da Decisão que vier a ser proferida a todos os responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização (PT IV – aba Associados);*

*VI – retorne os autos à SESPE para os devidos fins”.*

3. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 1161/2022-G3P (e-doc EDFC62C2-e), de 08.12.2022, da lavra do nobre Procurador DANILO MORAIS DOS SANTOS, aquiesceu às conclusões.

4. Na Sessão Extraordinária de 14.12.2022, o ilustre Relator, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, apresentou Voto divergente das conclusões dos Pareceres (e-doc 0DE4090A-e), propondo à Corte que:

*“I – tome conhecimento:*

*a) das manifestações das empresas ANDRADE GUTIERREZ (peça 1077) e VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014 (peça 1080), em atendimento ao determinado na Decisão nº 4409/2022;*

*b) das peças 1077 e 1081, referentes ao pedido de arquivamento ou sobrestamento dos autos em relação à defendente ANDRADE GUTIERREZ, até a verificação do cumprimento do Acordo de Leniência firmado por essa empresa com o MPF, e ao pedido de junção dos processos de TCEs do ENB, formulado pela VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014, respectivamente;*

**II – reconheça a ocorrência, nos presentes autos, da *prescrição intercorrente* prevista no art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999;**

*III – em face do item anterior, considere prejudicados os pedidos relacionados na alínea “b” do item I;*

*IV – autorize o arquivamento da presente tomada de contas especial sem julgamento de mérito”. (grifos acrescidos)*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

5. Naquela assentada, foi acolhido o pedido de vista do i. Conselheiro RENATO RAINHA por intermédio da Decisão Extraordinária n.º 5.279/22-CMA (e-doc 51570881-e).

6. Ato contínuo, o Conselheiro-Revisor apresentou Voto-Vista (e-doc C9693826-e) **divergindo parcialmente** das conclusões do Relator, propondo, em consonância com as Informações n.ºs 23/2022-DIFO1 e 12/2022-DIFO1, que o Tribunal:

*"I - tome conhecimento:*

*a) das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização destes autos de TCE e na Tabela 4 da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991), em atendimento ao contido no item 4 da Decisão n.º 2.974/20127 (Peça 181);*

*b) das manifestações das empresas ANDRADE GUTIERREZ (Peça 1077) e VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014 (Peça 1080), em atendimento ao determinado na Decisão nº 4409/2022 (Peça 1064);*

*c) das peças 1077 e 1081, referentes ao pedido de arquivamento ou sobrestamento dos autos em relação à defendente ANDRADE GUTIERREZ, até a verificação do cumprimento do Acordo de Leniência firmado por essa empresa com o MPF, e ao pedido de junção dos processos de TCEs do ENB, formulado pela VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014, respectivamente;*

*II - considere, no mérito:*

*a) improcedentes os argumentos referentes aos alegados “fundamentos inovativos” do Achado R1 – FÔRMAS, mantendo ratificados os termos da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991);*

*b) procedentes as defesas apresentadas pelos Srs.: ABDON HENRIQUE DE ARAUJO, ANTONIO CARLOS REBOUÇAS LINS, CELSO ROBERTO MACHADO PINTO, DALMO ALEXANDRE COSTA, FELLIPE XAVIER DE SOUSA, JOSIMAR FERREIRA EVANGELISTA, JUVENAL BATISTA AMARAL, LEONAM SANTOS PAES, LUIS ANTÔNIO ALMEIDA REIS, MARCELO PIANCASTELLI DE SIQUEIRA, MAURÍCIO CANOVAS SEGURA, RONY FIGUEREDO CORRÊA, conforme Tabela 10 da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991);*

*c) parcialmente procedentes as defesas apresentadas pelos*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

Srs. JOÃO MARCELO DE OLIVEIRA PIMENTA, LUIZ ROGÉRIO PINTO GONÇALVES e THELMA CONSUELO PARADA RIBEIRO, conforme Tabela 10 da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991);

d) improcedentes as defesas apresentadas pelas empresas ANDRADE GUTIERREZ ENGENHARIA S/A E VIA ENGENHARIA S. A., e pelos Srs. NILSON MARTORELLI e MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA, conforme Tabela 10 da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991);

III - nos termos do § 1º do art. 13 da LC nº 1/94, cientifique os responsáveis indicados no item II anterior, alínea “c”, quanto à procedência parcial de suas alegações de defesa, e, aos indicados na alínea “d”, quanto à rejeição de suas alegações de defesa, e, a todos esses mesmos responsáveis, sobre a necessidade de recolherem, em solidariedade, no prazo de 30 (trinta) dias, os respectivos débitos assinalados no Quadro final com a responsabilização, conforme Papel de Trabalho nº 14 (PT 14) e Tabelas 10, 11 e 12 da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991), cujos valores deverão ser atualizados até a data do efetivo pagamento, nos termos da LC nº 435/2001;

IV - indefira os pedidos a que se reporta a alíneas “c” do item I supra;

V - dê ciência da Informação nº 12/2022-DIFO (Peça 991) e da Informação nº 23/2022-DIFO1 (Peça 1086), dos pareceres do Ministério Público de Contas (Peças 994 e 1088) e da Decisão proferida, acompanhada do Relatório/Voto que a fundamenta, a todos os responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização (PT IV – aba Associados);

VI - retorne os autos à SESPE para os devidos fins”.

7. A matéria retornou para julgamento na Sessão Ordinária de 08.02.2022, ocasião em que o Conselheiro-Relator **ratificou** o entendimento apresentado quanto ao acolhimento da preliminar arguida pela empresa Via Engenharia S.A (ocorrência da prescrição intercorrente).

8. Após as intensas discussões realizadas na referida Sessão Ordinária acerca da **viabilidade jurídica** e o eventual alcance da aplicação da **prescrição intercorrente** aos processos em tramitação neste Tribunal de Contas, manifesto a minha concordância com o encaminhamento proposto (*stricto sensu*) pelo i. Revisor, Conselheiro RENATO RAINHA, sem prejuízo às seguintes ponderações — as quais faço oportunamente, pois ainda não integrava este colendo Plenário à época do debate travado no bojo do Processo n.º 32.351/17 (Sessões Ordinárias de 17.11.2021 e 15.12.2021).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

9. Inicialmente, relembra-se que, de acordo com o *caput* do art. 1º e o art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Federação brasileira é composta por múltiplos entes políticos: **União; Estados-membros; Distrito Federal; e Municípios.**

10. Referida descentralização política, legislativa e administrativa constitui pressuposto de existência da forma federativa do Estado brasileiro, pois, para preservar a manutenção de seu equilíbrio, é vedada — em situações normais — a interferência de um ente político em outro.

11. Com efeito, as atividades estatais são **divididas** entre **núcleos autônomos**, com **competências específicas e personalidade jurídica própria** no âmbito do direito público interno. Ademais, a autonomia dos entes políticos envolve a capacidade de auto-organização, autolegislação (normatização), autogoverno e autoadministração, nos termos do que foi assegurado pela Carta Política.

12. Nesse contexto, considerando que o **Distrito Federal é um ente autônomo** e integrante do federalismo brasileiro (com características híbridas entre funções estaduais e municipais), é inegável reconhecer a sua capacidade de **autolegislação e auto-organização.**

13. De acordo com o magistério do Prof. Léo Ferreira Leoncy<sup>1</sup>:

*"Num Estado federal, não é compreensível a atribuição de autonomia política a determinado ente federativo que não esteja associada a uma 'repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa'. Daí que o reconhecimento de autonomia ao Distrito Federal veio necessariamente acompanhado de um conjunto de poderes a serem exercidos pelos respectivos órgãos estatais autônomos".*

14. A Constituição Federal, a par das competências materiais comuns e das competências legislativas concorrentes asseguradas ao ente distrital por força dos arts. 23 e 24 da Carta da República, assegura ao Distrito Federal **"as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios"** (art. 32, § 1º), isto é, as competências legislativas estaduais fundadas no poder remanescente (art. 25, § 1º) e a competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local (art. 30, I). São também

---

<sup>1</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Capítulo V - Do Distrito Federal e dos Territórios. Em: Comentários à Constituição do Brasil / J. J. Gomes Canotilho et al. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 795. O Prof. Léo Ferreira Leoncy é Procurador do Distrito Federal e Professor Adjunto de Direito Constitucional, Teoria da Constituição e Teoria do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo e Mestre em Direito Pela Universidade de Brasília.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

asseguradas outras competências legiferantes de caráter exclusivo, conforme arts. 25, 27, 28 e 30 da CF/88.

15. Para afastar qualquer dúvida, reporto-me à lição doutrinária de Gilmar Mendes e Paulo Gonet no sentido de que “*o critério de repartição de competências adotado pela Constituição **não permite** que se fale em superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais. Há, antes, divisão de competências entre esses entes*”<sup>2</sup>. Destarte, forçoso reconhecer que compete ao Distrito Federal, por atuação da CLDF, aprovar **lei em sentido estrito** para disciplinar os prazos prescricionais para o exercício de ação punitiva pela administração pública (direta e indireta) local.

16. Ademais, tendo em conta que o poder punitivo exercido pela Administração é, antes de tudo, uma expressão do poder punitivo estatal, seu aparecimento, alcance e duração **dependem da discricionariedade do legislador**.

17. Deste modo, considerando que a Lei n.º 9.873/99 “*estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela **Administração Pública Federal, direta e indireta**, e dá outras providências*” (grifo acrescido), deve-se reconhecer que se trata de **norma federal** e não de norma de caráter nacional, de sorte que a sua aplicação está **restrita** ao ente político que a editou: a **União** (Governo Federal) — não sendo imediatamente aplicável aos entes **subnacionais**.

18. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao assentar, em julgamento sob a sistemática dos recursos repetitivos, que a referida norma **não deve ser aplicada às ações administrativas punitivas de estados e municípios**, na medida em que **o âmbito espacial aplicativo da aludida lei se limita ao plano federal** (AgInt no REsp nº 1.608.710/PR, 2ª Turma - Rel. Ministro Francisco Falcão, j. 22.08.2017).

19. Essa posição, inclusive, já foi externada em Parecer da lavra do douto Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE (Parecer nº. 804/2021-G1P/DA, e-doc BF96E4E3-e), *in verbis*:

*“21. Vale acrescentar, ainda, que, em que pese o decidido pelo STF quanto à aplicação da Lei n.º 9.873/1999 em relação à pretensão punitiva do TCU, **aludida norma não é inaplicável** (sic<sup>3</sup>) **ao***

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 711.

<sup>3</sup> Possível erro de redação. Pelo contexto da argumentação, o nobre Procurador pretendia dizer: “a aludida norma **não é aplicável** ao Distrito Federal, porquanto não recepcionada” ou “a aludida norma é **inaplicável** ao Distrito Federal, porquanto não recepcionada”.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

**Distrito Federal, porquanto não recepcionada; sendo, assim, imprópria a sua utilização pelo TCDF, seja diretamente ou por analogia.** A propósito, a visão sedimentada do tema, proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MULTA. ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI N. 9.783/99. INAPLICABILIDADE AOS ENTES ESTADUAIS E MUNICIPAIS. PRESCRIÇÃO AFASTADA.

***I - Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do recurso especial repetitivo n. 1.115.078/RS (Rel. Min. Castro Meira, DJe de 24/3/2010), processado nos moldes do art. 543-C do CPC/73, consignou no bojo do voto a inaplicabilidade da Lei n.º 9.873/1999 às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal, nos termos de seu art. 1º.***

***II - Entendimento firmado consolidado no julgamento do recurso especial repetitivo 1.115.078/RS que não se restringe aos procedimentos de apuração de infrações ambientais.***

***III - Agravo interno improvido.***" (grifos acrescentados)

20. Ademais, foi justamente a edição de **lei** no âmbito federal que permitiu à Corte de Contas **Federal** a regulamentação **interna** da matéria por meio da Resolução-TCU n.º 344/22<sup>4</sup>, da qual se extrai **expressa previsão** de aplicação da **prescrição intercorrente** em teor **convergente** com o da Lei n.º 9.873/99.

21. Conquanto a supracitada regulamentação levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União possa servir de inspiração para a eventual (e futura) normatização distrital, é certo que **não produz efeito normativo sobre**

<sup>4</sup> A prescrição intercorrente em processos administrativos federais é disciplinada pelo **art. 1º, § 1º, da Lei n.º 9.873/99**, o qual estabelece que **"incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso"** (grifei).

O Tribunal de Contas da União, por meio da Resolução-TCU n.º 344/22, disciplinou a matéria da forma seguinte:

**"Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**

**§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.**

**§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.**" (grifos acrescentados).


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

a atuação do TCDF. Assim, deve ser reafirmada a absoluta inaplicabilidade da Resolução-TCU n.º 344/22 à solução da matéria, notadamente em relação aos marcos suspensivos e/ou interruptivos.

22. Destarte, para que uma **norma federal** tenha aplicabilidade em âmbito **distrital** (local), faz-se necessário que a matéria seja **apreciada e deliberada (recepcionada) pela Casa legislativa competente: a Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Com efeito, há diversos casos na história recente em que foi promovido o tratamento adequado a normas federais, introduzindo-as no âmbito do regramento legislativo do Distrito Federal:

Norma	Caráter	Conteúdo	Internalização/Recepção no Distrito Federal pela CLDF
Lei n.º 8.112/90	Federal	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais	<p><b>Lei distrital n.º 197/91:</b></p> <p><i>"Art. 5º A partir de 1º de janeiro de 1992, aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal <b>aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei federal no 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e legislação complementar, até a aprovação do regime jurídico único dos servidores públicos do Distrito Federal pela Câmara Legislativa</b>".</i></p> <p>Posteriormente, foi editada a Lei Complementar n.º 840/11.</p>
Lei n.º 8.112/90	Federal	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais	<p><b>Lei distrital n.º 211/91:</b></p> <p><i>"Art. 4º - A partir de 01 de janeiro de 1992, aos funcionários dos Serviços Auxiliares do <b>Tribunal de Contas do Distrito Federal aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 e legislação complementar, até a aprovação do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Distrito Federal pela Câmara Legislativa</b>".</i></p> <p>Posteriormente, foi editada a Lei Complementar n.º 840/11.</p>
Lei n.º	Federal	Regula o processo	<b>Lei distrital nº. 2.834/01</b>



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

9.874/99		administrativo no âmbito da Administração Pública Federal	<p>"Recepciona a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.</p> <p>Art. 1º <b>Aplicam-se</b> aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, <b>no que couber, as disposições da Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com a redação conferida pela Lei federal nº 12.008, de 29 de julho de 2009</b>".</p>
----------	--	---	---

23. Relativamente a este ponto, em consulta ao sítio da Câmara Legislativa do Distrito Federal, verifica-se a tramitação do **Projeto de Lei Complementar n.º 79/2021**<sup>5</sup>, que visa alterar a Lei Orgânica do TCDF (Lei Complementar n.º 1/94) para incluir dispositivos objetivando a normatização, mediante **lei em sentido estrito**, da aplicação da **prescrição punitiva** aos processos desta Corte. Anota-se que a proposta legislativa **não contempla** dispositivo relacionado à aplicação da **prescrição intercorrente**.

24. Ainda que a proposta legislativa supracitada possa padecer de eventual vício de iniciativa<sup>6</sup>, verifica-se, consoante o seguinte excerto de Parecer aprovado pela **Comissão de Assuntos Sociais**, em **20.06.2022**, o entendimento de parlamentares da Casa Legislativa acerca da necessidade de normatização da matéria **por meio de lei em sentido estrito** a despeito da regulamentação realizada por este Tribunal de Contas por intermédio da Decisão Normativa TCDF n.º 5/21:

*"Nesse sentido, é salutar a **existência de lei (em sentido estrito) a fim de disciplinar as normas relativas à prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Isso não apenas para atendimento do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, mas, principalmente, a fim de se garantir os direitos fundamentais à prescrição, à celeridade e à duração razoável do processo para aqueles que assumem múnus público, como nos termos do inciso II do artigo 1º da Lei Complementar nº 1/1994.*

[...]

***O estabelecimento de prazo prescricional não será novidade na atuação do TCDF. A Corte de Contas Distrital, no processo***

<sup>5</sup> Disponível em <https://ple.cl.df.gov.br/#/proposicao/1407/consultar?buscar=true>

<sup>6</sup> A proposta legislativa foi apresentada por **parlamentar**, sem a iniciativa deste Tribunal de Contas, e ainda não foi examinada pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

**32351/2017-e, realizou estudos (e-DOC C0646D27-e) a fim de adequar as práticas do tribunal às decisões do STF quanto à prescrição. Foi firmado entendimento de que "as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, no que couber" aplicando-se tal entendimento "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", isto é, aos processos novos e aos já pendentes, com arrimo na competência conferida pelo o art. 16, alínea I, do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução no 296, de 15 de setembro de 2016. A referida decisão normativa prevê em seu artigo 1º, caput, que "as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do Tribunal de Contas do Distrito Federal prescrevem em 5 (cinco) anos". Ainda no artigo primeiro é estabelecida a data inicial de contagem da prescrição.**

O artigo 2º da decisão normativa trata da interrupção, enquanto o artigo 3º traz disposições sobre a suspensão da prescrição. O artigo 4º trata da submissão de documentos ao plenário e o artigo 5º dos casos de prorrogação do prazo de prazos em determinados processos. Findando a decisão normativa, tem-se o artigo que estabelece a sua aplicação aos processos autuados a partir da data da decisão, bem como aos processos pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação de determinados recursos.

**A despeito de a iniciativa do TCDF inicialmente parecer salutar, ela apenas reforça a necessidade imediata de regulamentação da matéria da prescrição, por meio de lei em sentido estrito, no caso, lei complementar para alteração da Lei Orgânica do TCDF. Isso porque o art. 37, § 5º, da CF dispõe que "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento" (grifo nosso).**

Assim, **entende-se que a matéria da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCDF reclama a existência de lei que dê adequado tratamento ao que será objeto de prescrição**, sendo necessária a ressalva da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, atendendo-se ao mandamento constitucional constante do art. 37, § 5º, da CF". (grifos acrescidos)

25. Somando a esta discussão de plano constitucional e legal, constata-se que a **Decisão Normativa TCDF n.º 5/21 não dispôs acerca da aplicação da prescrição intercorrente** aos processos desta Corte, além de mencionar apenas **en passant** a Lei n.º 9.873/99 em seus "considerandos".



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

26. Dessa forma, **não é razoável ampliar o alcance da referida decisão normativa**, resultante do extenso debate realizado no Processo n.º 32.351/17, sob o fundamento de que tal previsão estaria contemplada de forma implícita em seus "considerandos".

27. Esta fundamentação se revela demasiadamente **frágil**, além de destoar da proposta legislativa em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal, a qual não prevê a aplicação da prescrição intercorrente aos processos deste Tribunal.

28. Com efeito, ao se debruçar sobre a matéria, este e. Plenário optou, **deliberadamente**, por **não regulamentar o instituto da prescrição intercorrente**, em típica manifestação de **silêncio eloquente** (*beredtes Schweigen*). Na lição de Carlos Maximiliano<sup>7</sup>:

*"O silêncio também pode ser interpretado, de molde a revelar o que constitui, ou não, o conteúdo da norma."*

29. Em outras palavras, esta Corte detinha conhecimento sobre a questão e, **intencionalmente**, deixou de regulamentá-la por entendê-la **inaplicável** aos processos de controle externo, **não havendo que se falar em omissão que atraia a necessidade de integração por analogia com a Lei n.º 9.873/99 e com a Resolução-TCU n.º 344/22**.

30. Reforçando este entendimento, anota-se que o i. Relator dos estudos especiais relativos à aplicação da prescrição aos processos deste Tribunal, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, já se manifestou nesse sentido, consoante o seguinte excerto do Voto (e-doc 3BF02235-e) proferido no Processo n.º 9.432/12 e acolhido pela Decisão n.º 5.022/22-CIMEF:

*"Em relação à **suposta omissão quanto à prescrição intercorrente**, data máxima vênua aos entendimentos contrários, penso não assistir razão ao apelante, pois **não ocorreu qualquer omissão desta Corte de Contas ao não tratar da questão nos moldes do § 1º do art. 1º da Lei Federal n.º 9.873/1999 quando prolatou a Decisão n.º 3.041/2022.**"*

*O Tribunal, ao expedir a Decisão n.º 4.314/2021, objeto dos estudos especiais que tratou sobre a prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCDF, deixou assente que "as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do TCDF obedecem às disposições da Lei Federal n.º 9.873/1999, no que couber" (g.n.), tendo sido editada posteriormente a Decisão*

<sup>7</sup> MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 208



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

**Normativa TCDF n.º 5/2021, que regulamentou a matéria nesta Corte, e que não tratou de prescrição intercorrente com prazo de 3 (três) anos.**

Vê-se, assim, que o julgado embargado não incorreu na alegada omissão, **posto que a Corte entendeu, ao regulamentar a matéria, que não seria aplicável a prescrição intercorrente nas pretensões punitivas e ressarcitórias neste TCDF**". (grifos acrescidos)

31. Destarte, somente a prescrição **quinquenal** das **pretensões punitiva e ressarcitória é atualmente reconhecida por este Tribunal** — e isso a despeito da inexistência de lei distrital — visto que normatizadas **expressamente** pelos arts. 1º, 2º e 3º da Decisão Normativa TCDF n.º 5/21. Inclusive, nota-se que o prazo adotado para a **prescrição punitiva** no âmbito desta decisão normativa é o mesmo que integra o substitutivo<sup>8</sup> do Projeto de Lei Complementar n.º 79/2021 em tramitação na CLDF.

32. Finalmente, em convergência com o entendimento esposado nesta Declaração de Voto, constata-se que a regulamentação da prescrição e da prescrição intercorrente aos processos de controle externo integra as normas que regem a estrutura, organização e o funcionamento dos seguintes Tribunais de Contas estaduais:

Tribunal de Contas	Diploma Legal
Santa Catarina	Lei Complementar n.º 819 <sup>9</sup> , de 11.01.2023. Arts 83-A a 83-F: Contemplam as prescrições das pretensões <b>punitiva e ressarcitória</b> (prazo de <b>5 anos</b> ) e a prescrição <b>intercorrente</b> (prazo de <b>3 anos</b> ).
Mato Grosso do Sul	Lei Complementar n.º 160 <sup>10</sup> , de 02.01.2012. Art. 62: contempla a prescrição da pretensão <b>punitiva</b> (prazo de <b>5 anos</b> ).
Ceará	Lei n.º 12.509 <sup>11</sup> , de 06.12.1995, alterada pela Lei n.º 16.819, de

<sup>8</sup> "Art. 61-A **Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal** nos feitos de qualquer natureza a seu cargo, contados da autuação do feito no Tribunal, nos casos de prestação e tomada de contas e tomada de contas especial." (grifos acrescidos)

<sup>9</sup> Disponível em [http://leis.alexc.sc.gov.br/html/2023/819\\_2023\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alexc.sc.gov.br/html/2023/819_2023_lei_complementar.html)

<sup>10</sup> Disponível em

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/4a3fd4c5e30f3b1a0425797a0045504e?OpenDocument>

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020>


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

	08.01.2019. Art. 64-A: contempla a prescrição da pretensão <b>punitiva</b> (prazo de <b>5 anos</b> ).
Goiás	Lei n.º 16.168 <sup>12</sup> , de 11.12.2007, alterada pela Lei n.º 17.260, de 26.01.2011. Art. 107-A: contempla a prescrição da pretensão <b>punitiva</b> (prazo de <b>5 anos</b> ).
Rio Grande do Norte	Lei Complementar n.º 464 <sup>13</sup> , de 05.01.2012. Art. 111: contempla a prescrição da pretensão <b>punitiva</b> (prazo de <b>5 anos</b> ).
Sergipe	Lei Complementar n.º 205 <sup>14</sup> , de 06.07.2011. Art. 69: contempla a prescrição da pretensão <b>punitiva</b> (prazo de <b>5 anos</b> ).
Espírito Santo	Lei Complementar n.º 621 <sup>15</sup> , de 08.03.2012, alterada pela Lei Complementar n.º 902, de 08.01.2019. Art. 71: contempla a prescrição da pretensão <b>punitiva</b> (prazo de <b>5 anos</b> ).

33. Reforça-se que nos casos supracitados a regulamentação ocorreu por meio de **lei em sentido estrito**, aprovada pelo Órgão Legislativo competente, similarmente ao que almeja, em essência, a Câmara Legislativa do Distrito Federal com o Projeto de Lei Complementar n.º 79/2021<sup>16</sup>.

34. Portanto, diante da **impossibilidade** de conferir interpretação extensiva ou analógica às regras atinentes à prescrição e da estrita aplicabilidade da Lei n.º 9.873/99 ao âmbito **federal**, é **descabida a aplicação da prescrição intercorrente aos processos deste Tribunal de Contas**, mormente pela **carência de expressa regulamentação legal**, bem como no bojo da Decisão Normativa TCDF n.º 5/21, que apenas menciona *en passant* a Lei n.º 9.873/99 em seus “considerandos” (indicando ter sido apenas fonte de inspiração, restando desprovida de caráter normativo).

<sup>12</sup> Disponível em [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/86708/lei-16168](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/86708/lei-16168)

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/arq5033830f7566d.pdf>

<sup>14</sup> Disponível em <https://www.tce.se.gov.br/Legislacao/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Interna/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20NOVA.pdf>

<sup>15</sup> Disponível em <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec6212012.html#>

<sup>16</sup> Disponível em <https://ple.cl.df.gov.br/#/proposicao/1407/consultar?buscar=true>

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A3

Proc.: 30.101/10

Feitas estas considerações, lamentando dissentir do nobre Relator, **acompanho o encaminhamento proposto pelo Revisor**, ilustre Conselheiro RENATO RAINHA.

Sala das Sessões, 08 de fevereiro de 2023.

**ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA**  
Conselheiro