



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PARECER n.º 692/2016 – PRCON/PGDF

PROCESSO n.º 0060-008939/2010

INTERESSADO: GAB/SES

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 02/12/2016 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

/20

RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. PARECER 359/2015-PRCON/PGDF. POSTERIOR JULGAMENTO DO RE 669.069. CONFIRMAÇÃO, DE UM MODO GERAL, DO ENTENDIMENTO DESTA CASA. APLICAÇÃO APENAS AOS ILÍCITOS CIVIS, EXCLUÍDOS OS QUE DECORREM DE INFRAÇÕES AO DIREITO PÚBLICO, COMO OS DE NATUREZA PENAL, OS DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE E ASSIM POR DIANTE (EXPRESSÃO DA QUAL SE EXTRAEM AS DECISÕES DE TRIBUNAIS DE CONTAS E OS CASOS EM QUE HOVER INDÍCIOS DE MÁ-FÉ).

I – Ao julgar o RE 669.069, sob o regime da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”.

II – Em sede de embargos de declaração, esclareceu o Supremo Tribunal Federal que o conceito de ilícito civil deveria 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*”.

III – Embora esse acórdão ainda não tenha transitado em julgado, nota-se que o STF excluiu da tese firmada em sede de repercussão geral (“*prescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos civis*”) as ações de ressarcimento oriundas de ilícito criminal, improbidade administrativa e “*assim por diante*” (expressão da qual se extraem as fundadas em decisões dos tribunais de contas ou em situações em que haja indícios de má-fé), deixando para examiná-las em momento posterior (embora já sinalizando a sua imprescritibilidade).

IV – Interpretando esse julgado, entende-se que, até posterior definição por parte do STF em processos específicos, deverão ser consideradas imprescritíveis apenas as pretensões ressarcitórias decorrentes de ilícito criminal, de improbidade administrativa, decisões dos tribunais de contas ou de situações em que haja indícios de má-fé (o que se extrai da expressão “*assim por diante*”).

102
060.008.939/2010



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

V – Assim, embora tenha havido uma mudança de rumos no julgamento, a conclusão do julgamento do recurso extraordinário confirma, de um modo geral, o entendimento consolidado no Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF.

Senhora Procuradora-Chefe,

RELATÓRIO

01. Compelidos pela Administração a restituir ao erário as verbas tidas por indevidamente percebidas a título de Gratificação por Condições Especiais de Trabalho – GCET, inúmeros servidores da Secretaria de Saúde ajuizaram ações judiciais (Processos 2008.01.1.148959-8, 2008.01.1.163975-0 e 2009.01.1.056424-4).

02. Ciente disso, o Tribunal de Contas do Distrito Federal proferiu a Decisão nº 2.681/2010, determinando à Secretaria de Saúde que (a) acompanhasse o andamento desses processos, ultimando as medidas possíveis e necessárias à recomposição judicial; e (b) observasse o teor da Decisão nº 6.806/2007 (que estabeleceu orientações sobre os casos de pagamentos indevidos a servidores e pensionistas) (fls. 03; 05).

03. No primeiro e terceiro processos acima citados, transitaram em julgado acórdãos que determinavam ao Distrito Federal que se abstivesse de promover os descontos relativos à GCET recebida pelos servidores (fls. 38/51; 70/86).

04. De outra parte, no Processo nº 2008.01.1.163975-0 (Rosineide Dantas Ramalho de Lira), passou em julgado *decisum* no qual se

123
060 008 939/2010
0



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para determinar ao Distrito Federal que se abstinhasse de impor qualquer desconto no contracheque da autora *“até o julgamento do processo administrativo disciplinar, no curso do qual deverá lhe ser dada oportunidade de exercício do contraditório e de produção de defesa, nos termos do Título V da Lei 8.112/90”* (fls. 52/69).

05. Nesse contexto, os autos deste processo administrativo foram encaminhados à Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta, que proclamou não ser prudente a realização de eventuais descontos no Processo nº 2008.01.1.163975-0, após possibilitar-se o exercício da ampla defesa e do contraditório, tendo em vista os demais julgados sobre a mesma matéria (fls. 87/88). Afirmou, ainda, que, tendo em vista os veredictos judiciais em sentido contrário, seria inviável o cumprimento da Decisão TCDF 6.806/2007. Por fim, entendeu prudente o envio dos autos a esta Casa, para que ratificasse ou retificasse o seu opinativo, *“tendo em vista que houve análise de contexto envolvendo ações judiciais, nas quais a PGDF atuou”*.

06. Por sua vez, os Procuradores responsáveis pelo acompanhamento de dois dos feitos mencionados assim se manifestaram (fls. 91/92):

(a) Processo nº 2008.01.1.163975-0 (i. Procurador Bruno Augusto Dantas Tavares, fls. 91/92): diante do comando judicial transitado em julgado, entendeu que a atitude mais correta teria sido a anulação do processo administrativo anterior instaurado em face da servidora e a instauração de outro em seu lugar (que não fosse PAD), em que observados a ampla defesa e o contraditório. Afirmou que, apesar disso, não constaria dos autos a instauração desse novo processo. Caso não tivesse sido instaurado, estimou necessária a observância ao artigo 54 da Lei

104
060 008 939/2010
C

3



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

9.784/1999. Proclamou, ainda, que a decisão judicial se sobreporia à do TCDF e que o seu item III.2 não poderia mais ser seguido, por contrariar pacífica jurisprudência.

(b) Processo 2009.01.1.056424-4 (i. Procurador Lucas Terto Ferreira Vieira, fls. 97): afirmou que, independentemente de qualquer pronunciamento do TCDF quanto ao tema, deveria prevalecer a decisão judicial, que determinou ao DF que se abstivesse de promover o desconto dos valores.

07. Diante disso, a Gerência de Regulação do Trabalho e Procedimentos Judiciais e Normativos – GERT entendeu necessária a abertura de um novo procedimento administrativo em face da servidora Rosineide Dantas Ramalho de Lira, oportunizando o exercício do contraditório e da ampla defesa, observando-se, ainda, a manifestação do i. Procurador responsável pelo Processo nº 2008.01.1.163975-0 (fls. 102/103).

08. Posteriormente instada a esclarecer sobre se ultrapassado o prazo decadencial, afirmou a Gerência de Regulação do Trabalho e Procedimentos Judiciais e Normativos – GERT vislumbrar a ocorrência de prescrição a obstaculizar a abertura de novo processo (fls. 109/110).

09. Por sua vez, a douta Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta registrou que, mesmo que se considerasse como marco inicial a abertura do processo administrativo viciado (2008), já teria transcorrido o prazo de cinco anos (fls. 112/113). Assim, concluiu-se que *“o direito da Administração em reaver os valores pagos indevidamente nos meses de abril a novembro de 2005 foi alcançado pela decadência”*. Nada obstante, *“considerando as tantas particularidades da matéria”*, propôs o envio dos autos a esta Casa, para emissão de opinião jurídica quanto ao implemento da decadência no caso

JW5
060.008939/2010

0

4



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

concreto. A Senhora Secretária Adjunta de Saúde acatou essa sugestão às fls. 114.

10. Os autos foram enviados ao i. Procurador Thiago Campos Pereira, então responsável pelo acompanhamento do feito judicial, que afirmou incabível a instauração de um novo processo administrativo, por entender configurada a decadência (fls. 116).

11. Todavia, a Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal entendeu que, diferentemente do afirmado, “*o objeto da consulta resume-se em saber se incide a prescrição para rever os valores recebidos indevidamente*” (fls. 117/119).

12. Registrou, ainda nesse contexto, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 669.069, consolidou entendimento no sentido de que as pretensões decorrentes de ilícito civil (que deve ser interpretado de forma ampla) seriam prescritíveis.

13. Assim, “*visando unificar o atual entendimento desta Casa em cotejo com a decisão do STF nos autos do RE nº 669.069 e julgados correlatos sobre a matéria, em especial a força dos precedentes previstos pelo Novo Código de Processo Civil*”, solicitou a revisão/atualização do Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF, “*tendo em vista que a sua emissão ocorreu antes do trânsito em julgado do mencionado RE*”.

14. Esse Despacho foi acolhido pela Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral do Distrito Federal, que autorizou a emissão de parecer jurídico “*acerca do tema afeto ao ressarcimento ao erário e prazo*”

126
060.008939/2010
D

5



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

prescricional, visando à revisão/atualização do Parecer nº 359/2015 – PRCON/PGDF, a ser analisado à luz da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada nos autos do RE 669.069” (fls. 121).

15. É o relatório. Segue a fundamentação.

FUNDAMENTAÇÃO

16. A consulta busca a revisão ou atualização do Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF, tendo em vista o decidido, pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 669.069 (submetido à sistemática da repercussão geral).

17. Pois bem. O aludido recurso extraordinário teve origem em ação de indenização proposta pela União, objetivando o ressarcimento dos danos decorrentes de acidente automobilístico, cuja pretensão foi considerada prescrita. O TRF da 1ª Região confirmou a sentença, afirmando serem inconfundíveis os fundamentos para a propositura de ação de ressarcimento por ato de improbidade com aqueles em que se embasam as demais ações de ressarcimento ao patrimônio público, submetidas a prazos prescricionais.

19. No seu recurso extraordinário, a União alegou ofensa ao artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, pugnando pela imprescritibilidade de toda e qualquer ação de ressarcimento ao erário, independentemente da origem e da natureza do dano.

107
060.008939/2010
C



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

20. Em 03/08/2013, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria, em decisão cuja ementa proclama:

“ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário no qual se discute o alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.”

21. Na assentada de 12/11/2014, iniciou-se o julgamento. Após os votos dos Ministros Teori Zavascki (Relator), que negava provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelo Ministro Roberto Barroso, que afirmava tese mais restrita, e pelos Ministros Rosa Weber e Luiz Fux, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli.

22. O julgamento foi retomado em 03/02/2016, quando a Corte, por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, negou provimento ao recurso extraordinário. Em seguida, o Tribunal, tendo em vista o regime da repercussão geral, fixou a seguinte tese, sugerida pelo Ministro Roberto Barroso: *“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”*.

23. É dizer: embora quando do reconhecimento da repercussão geral tivesse ficado evidente o intuito de discutir a questão de forma ampla (alcance da imprescritibilidade do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal), o STF, no julgamento, entendeu por bem não extrapolar as balizas do processo subjetivo. Tanto que o Ministro Dias Toffoli, em seu voto-vista, realçou que *“os debates travados pelas partes neste feito cingiram-se a averiguar se o*

128
060.008939/2010
C



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

direito do ente público à reparação de danos em decorrência de acidente de trânsito teria sido alcançado ou não pela prescrição”, enfatizando:

“Em momento algum se discutiu, neste feito, a prescritibilidade – ou não – das pretensões sancionatórias pela prática de atos de improbidade administrativa, dos ilícitos penais que impliquem prejuízo ao erário, ou, ainda, das demais hipóteses de atingimento do patrimônio estatal, nas suas mais variadas formas, seja o inadimplemento contratual, sejam os ilícitos fiscais, não se podendo olvidar que o descumprimento de obrigações tributárias importa também em aviltamento dos cofres públicos.

Portanto, data vênia, não há como se debater sobre todo o conteúdo jurídico do art. 37, § 5º, da CF, inclusive porque tenho, para mim, que devemos aprofundar a análise desse e de outros temas durante o julgamento de recurso que esteja mais bem aparelhado, com o desenvolvimento de pontos de vista nas instâncias originárias.”

24. Assim, os efeitos do julgado se restringiram apenas ao ilícito civil, tendo sido relegado a momento posterior o debate sobre a imprescritibilidade de outras pretensões ressarcitórias (tais como decorrentes de improbidade administrativa).

23. Após, ao rejeitar os declaratórios opostos pelo Procurador-Geral da República, o Plenário do STF esclareceu, ainda mais, os termos do seu julgado.

24. Nessa oportunidade, registrou o eminente Ministro Relator, no voto condutor do acórdão, que as omissões e obscuridades suscitadas nos declaratórios, que mereciam maior atenção, poderiam ser sintetizadas em três pontos:

(a) abrangência da tese fixada e definição exata dos atos que podem ser considerados ilícitos civis;

109
060.008939/2010

0



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

(b) termo inicial para transcurso do prazo prescricional; e

(c) necessidade de modulação dos efeitos da tese fixada pelo STF.

25. Quanto ao primeiro ponto, afirmou-se que, no acórdão embargado, o posicionamento majoritário (vencido o Ministro Relator) foi no sentido de que a orientação a ser fixada para fins de repercussão geral deveria ser mais adstrita ao caso concreto. É que, nos debates travados, ficou clara a opção do Tribunal em considerar de natureza civil os casos de natureza semelhante à do caso concreto: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito.

26. Prosseguiu o Ministro Relator afirmando que “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”.

27. Afirmou, ademais que, depois disso, já foram afetados dois casos para repercussão geral: prescribibilidade de ação de danos em relação a imposições sancionatórias do Tribunal de Contas (RE 636.886-AL, Tema 899) e de ações decorrentes de improbidade administrativa (RE 852.475-SP, Tema 897).

28. No que concerne ao termo inicial para transcurso do prazo prescricional, limitou-se a afirmar que cabia ao Supremo Tribunal Federal apenas definir a prescribibilidade ou não das pretensões. A questão sobre o termo inicial para transcurso do prazo prescricional seria, portanto, adstrita à

130
060.008939/2010
C

A



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

legislação infraconstitucional e, ainda, a matéria não teria sido sequer colocada antes dos declaratórios.

29. Relativamente à modulação dos efeitos da tese fixada pelo STF, entendeu-se necessário reconhecer que, de fato, o STF havia afirmado, no julgamento do MS 26.210, que o § 5º do artigo 37 dispunha ser imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário. Contudo, esse precedente trataria de processo relativo à tomada de contas especial em trâmite no TCU (objeto, na realidade, desse novo RE afetado) -- não alcançada pela tese fixada em repercussão geral. E os demais precedentes também não se relacionavam a atos danosos ao erário que violassem regras de direito privado (abrangência da repercussão geral). Com relação a ilícitos civis, portanto, disse o Relator, não havia precedente no STF e inexistia, assim, legítima expectativa da Administração de exercer a pretensão a qualquer tempo. Assim, entendeu-se que não se cogitaria de modulação.

30. Por fim, no que tange aos demais argumentos veiculados nos declaratórios, o STF entendeu que objetivariam, abertamente, a reforma do julgado, o que seria inviável.

31. Há de observar, ainda, que, apesar de já ter sido publicado o acórdão proferido em sede de declaratórios, ainda não se aperfeiçoou o trânsito em julgado. Isso, contudo, não impede que esse julgamento seja levado em consideração por esta Casa.

32. Feitas essas considerações, passa-se a examinar se o decidido pelo Supremo Tribunal Federal repercutirá no entendimento atual desta

131
060.008939/2010
©



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

Casa, consolidado por meio do Parecer nº 359/2015-PRCON/PDGF (da lavra da i. Procuradora Denise Ladeira Costa Ferreira), que se encontra assim ementado:

“ADMINISTRATIVO. CONSULTA. PROFIS. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ALCANCE DA RESSALVA CONSTITUCIONAL PREVISTA NO §5º DO ART. 3º DA CF. MATÉRIA CONTROVERTIDA. RECONHECIMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL (RE 669069/MG).

- A leitura da ressalva prevista na parte final do §5º do art. 37 da Constituição Federal converge com uma exegese mais restritiva, que pressupõe não apenas a existência de um dever jurídico de indenizar a Administração, mas também o cometimento de espécie de ilícito capaz de afastar de forma absolutamente excepcional os efeitos do tempo sobre a pretensão restitutória do Estado;

- Há de se ter em mente o reconhecimento, pelo STF, da Repercussão Geral sobre a matéria. Embora o julgamento esteja suspenso, os votos já proferidos sinalizam a adoção de um entendimento mais restritivo acerca do alcance a ser dado à ressalva da imprescritibilidade, para atingir apenas as pretensões ressarcitórias de prejuízos decorrentes da prática de atos de improbidade e aos ilícitos penais;

- Enquanto não concluído o julgamento da Repercussão Geral, todas as cautelas devem ser adotadas no momento da avaliação do caso concreto, em havendo dúvida, deve-se pugnar pelo ajuizamento da ação de ressarcimento, em particular, quando presente a má-fé associada a indícios de prática de ilícitos.”

33. Nota-se, destarte, que o opinativo *sub examine* foi emitido quando o julgamento do RE nº 669.069 ainda estava suspenso pelo pedido de vista do eminente Ministro Dias Toffoli. Em razão disso, afirmou-se que os votos já proferidos sinalizam a adoção de um entendimento mais restritivo acerca do alcance a ser dado à ressalva da imprescritibilidade, para

130
060.008939/2010
0

11



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

atingir apenas as pretensões ressarcitórias de prejuízos decorrentes da prática de atos de improbidade e de ilícitos penais.

34. E, como se viu, houve, após a emissão desse parecer, uma mudança de rumos no julgamento do aludido recurso extraordinário, tendo o STF optado por não decidir especificamente a questão da imprescritibilidade das ações decorrentes de infrações ao direito público, como as de natureza penal, as oriundas de atos de improbidade e assim por diante (deixando-a para um momento posterior, dados os contornos do recurso extraordinário – que não tratava dessas matérias). Isso, aliás, foi retratado no Parecer nº 154/2016-PRCON, da lavra do i. Procurador Rodrigo Alves Chaves:

“Registre-se que a preocupação com as consequências deste novo entendimento já haviam sido objeto de discussão no bojo do Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF.

Pois bem: em 03/02/2016 foi retomado o julgamento do RE nº 669.069, confirmando-se o novo entendimento da Corte no sentido de que ‘é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil’, vencido apenas o Ministro Edson Fachin (acórdão ainda não publicado).

Destarte, ad cautelam, e em decorrência desse precedente da Suprema Corte, as ações de ressarcimento ao erário devem ser propostas no prazo máximo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, aplicável por analogia às ações em que a Fazenda Pública é autora, conforme entendimento já estratificado no Superior Tribunal de Justiça”.

35. Em sede de embargos de declaração, esclareceu-se, consoante já dito, que o conceito de ilícito civil deveria 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”.**

V133
060.008939/16010
O



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

36. Como se vê, o STF excluiu da tese firmada em sede de repercussão geral (“*prescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos civis*”) as ações de ressarcimento oriundas de ilícito criminal, improbidade administrativa e “*assim por diante*” (expressão da qual se extraem as fundadas em decisões dos tribunais de contas ou em situações em que haja indícios de má-fé), deixando para examiná-las em momento posterior (embora já sinalizando a sua imprescritibilidade).

37. Em outras palavras: por enquanto, o que se definiu no âmbito do STF foi apenas a prescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos civis, hipótese em que se há de incluir as decorrentes de percepção indevida de verba alimentar em que não se cogita de ilícito civil, improbidade administrativa, decisão de corte de contas ou indício de má-fé.

38. Assim, interpretando esse julgado, entende-se que, até posterior definição por parte do STF em processos específicos sobre as matérias ainda não examinadas, deverão ser consideradas imprescritíveis as pretensões ressarcitórias decorrentes de ilícito criminal, de improbidade administrativa¹, de decisões dos tribunais de contas² ou, ao menos, de situações em que haja indícios de má-fé (o que se extrai da expressão “*assim por diante*”).

38. E, embora tenha havido uma mudança de rumos no julgamento do recurso extraordinário (com a adoção de um julgamento mais restritivo), a sua conclusão acabou por confirmar, de um modo geral, o entendimento consolidado no Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF: de que o

¹ Matéria cuja repercussão geral foi reconhecida pelo STF (RE 852.475).

² Questão que já teve a sua repercussão geral reconhecida (RE 636.886).

134
060 008939/0010



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

STF teria sinalizado a adoção de entendimento restritivo quanto ao alcance a ser dado à ressalva da imprescritibilidade, para atingir apenas as pretensões ressarcitórias de prejuízos decorrentes da prática de atos de improbidade e ilícitos penais (o que, na realidade, ainda não foi efetivamente decidido, mas há de ser, até então, seguido), bem como a necessidade de, quando presente a má-fé, se propor as respectivas ações (mesmo após ultrapassado o prazo prescricional). Além dessas ações, como se viu, há de se considerar imprescritíveis também as decorrentes de decisões dos tribunais de contas, matéria que, como se viu, teve a sua repercussão geral recentemente reconhecida pelo STF (RE 636.886).

CONCLUSÃO

39. Isto posto, pode-se concluir que:

I – Ao julgar o RE 669.069, sob o regime da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”.

II – Em sede de embargos de declaração, esclareceu o Supremo Tribunal Federal que o conceito de ilícito civil deveria 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*”.

V35
060.008939/0010
C



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

III – Embora esse acórdão ainda não tenha transitado em julgado, nota-se que o STF excluiu da tese firmada em sede de repercussão geral (“*prescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos civis*”) as ações de ressarcimento oriundas de ilícito criminal, improbidade administrativa e “*assim por diante*” (expressão da qual se extraem as fundadas em decisões dos tribunais de contas ou em situações em que haja indícios de má-fé), deixando para examiná-las em momento posterior (embora já sinalizando a sua imprescritibilidade).

IV – Interpretando esse julgado, entende-se que, até posterior definição por parte do STF em processos específicos, deverão ser consideradas imprescritíveis apenas as pretensões ressarcitórias decorrentes de ilícito criminal, de improbidade administrativa, decisões dos tribunais de contas ou de situações em que haja indícios de má-fé (o que se extrai da expressão “*assim por diante*”).

V – Assim, embora tenha havido uma mudança de rumos no julgamento, a conclusão do julgamento do recurso extraordinário confirma, de um modo geral, o entendimento consolidado no Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF.

Brasília, 27 de julho de 2016


Carlos Mário da Silva Velloso Filho
Subprocurador-Geral do Distrito Federal

RECEBIDO
09 11 2016


136
062 008939/2010




GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 060.008.939/2010
INTERESSADO: GAB/SES
ASSUNTO: Tomada de Contas Especial

MATÉRIA: Pessoal

| | |
|--------------|----------------|
| Folha nº | 137 |
| Processo nº | 060008939/2010 |
| Rubrica | Val |
| Matricula nº | 26.853-1 |

APROVO O PARECER Nº 0692/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso Filho.

Registro que o acórdão proferido no RE 669069 transitou em julgado em 31/08/2016, nos termos relatados no parecer.

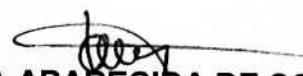
Em 02 / 12 /2016.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Encaminhe-se o presente feito à Procuradoria de Pessoal – PROPES, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Em 02 / 12 /2016.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 020.001.843/2015
INTERESSADO: Procuradoria Fiscal
ASSUNTO: Consulta parecer.
MATÉRIA: Fiscal

Folha nº: 65
Processo: 020.001.843/2015
Rubrica elma - Mat: 13182-6

APROVO O PARECER Nº 1.047/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal José Cardoso Dutra Junior.

Considerando que o objeto da consulta formulada pela Procuradoria Fiscal envolve posicionamentos sobre créditos distritais passíveis de inscrição em dívida ativa e débitos imprescritíveis, entendo pertinente tecer os seguintes acréscimos com fim de harmonizar os precedentes desta Casa Jurídica que permeiam tais temas.

Os parâmetros para inscrição de débitos em dívida ativa podem ser resumidamente extraídos das seguintes assertivas lançadas no Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF:

- i. podem e devem ser inscritos em dívida ativa, após contraditório e a ampla defesa, as obrigações como, por exemplo, os valores decorrentes de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos ou por pessoas físicas ou jurídicas vinculadas ao ente público em razão de ato ou negócio jurídico, sempre que houver disciplina legal específica acerca da inscrição, pois nesses casos há relação jurídica entre o causador do dano e o Estado que preexiste ao próprio dano causado;
- ii. Destarte, como os arts. 1º, 4º e 5º, da LC 904/2015, só alcançam os valores passíveis de inscrição em dívida ativa e cobrança por execução fiscal, é correto afirmar que não se incluem no seu âmbito normativo as obrigações não tributárias que o ente público considere existentes exclusivamente com base no direito privado, não reconhecidas pelo devedor;
- iii. Não se incluem também no comando dos arts. 1º, 4º e 5º da LC nº 904/2015, as decisões do TCDF de que resulte imputação de débito ou cominação de multa.

Em relação aos créditos de ressarcimento ao erário que não se sujeitam ao prazo prescricional, após a conclusão do julgamento do RE 669.069/MG, esta Procuradoria-Geral emitiu o Parecer nº 692/2016 – PRCON/PGDF, em que ficou assentado que “até posterior definição por parte do STF em processos específicos, deverão ser consideradas imprescritíveis apenas as pretensões ressarcitórias decorrentes de ilícito criminal, de improbidade administrativa, decisões dos tribunais de contas ou de situações em que haja indícios de má-fé”.

Cabe ressaltar que a imprescritibilidade decorrente do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal melhor se aplica às ações de ressarcimento, como bem destacado no Parecer nº 0359/2015-PRCON/PGDF, o que, por consequência, retira da gestão da dívida ativa a persecução de crédito distrital com esse viés.

É preciso ter em mente que uma Certidão de Dívida Ativa constitui título executivo que pode engessar os debates sobre a ausência de prazo prescricional, porquanto o procedimento de execução fiscal e toda a sua sistemática de gestão, tanto da dívida ativa em si quanto das execuções fiscais está atrelada à existência do prazo.

Desse modo, cabe aqui o destaque de uma relevante diferenciação entre (1) a afirmação do Parecer nº 442/2016-PRCON/PGDF de que deve ser inscrito em dívida ativa o débito que decorra de ilícitos administrativos praticados no âmbito de uma relação jurídica entre causador do dano e a administração pública que preexiste ao próprio dano (reposição, indenização ou alcance) e (2) a ação de ressarcimento como instrumento processual de reparação de danos ao erário decorrentes de ilícitos imprescritíveis.

Em relação aos débitos de *Tomada de Contas Especial*¹, é também necessário um esclarecimento, que conjuga os precedentes já emitidos com o

¹ Cujo procedimento decorre do disposto no artigo 9º da Lei Complementar nº 1/1994, nos seguintes termos:
Art. 9º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal, na forma prevista no inciso VI do art. 6º desta Lei Complementar, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências, com vista à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto neste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial, prevista neste artigo e seu § 1º, será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal, em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

presente opinativo, para se afirmar que o dever de ressarcimento decorrente de decisão administrativa proferida em TCE, se versar sobre mero ilícito civil, está sujeito à prescrição, exceto se exarada por Tribunal de Contas, caso em que, ao menos por ora, incidirá a regra do artigo 37, § 5º, da CF, nos termos do Parecer nº 692/2016-PRCON/PGDF.

Por outro lado, quando a decisão em TCE não cumprir os requisitos próprios de título executivo extrajudicial e não se enquadrar nas hipóteses de imprescritibilidade, estará sujeita aos trâmites ordinários de cobrança de créditos distritais, cuja via será definida em razão da relação jurídica estabelecida entre o DF e o particular devedor, consoante as assertivas lançadas no Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF².

A compatibilização desses precedentes conduz, portanto, à seguinte compreensão:

- i. os débitos de servidor derivados de mero ilícito administrativo, que são prescritíveis, devem ser inscritos em dívida ativa pois configuram simples reposição de valores;
- ii. os débitos de servidor em situação em que esteja configurada a má-fé, improbidade administrativa ou indício de crime devem ser perseguidos em ação de ressarcimento, meio processual adequado para a defesa da tese de imprescritibilidade;
- iii. os débitos que resultam do levantamento indevido de valores depositados em favor de servidor falecido não podem ser inscritos em dívida ativa, porque devem ser objeto de reparação por terceiro estranho à relação entre servidor e Administração, fazendo-se necessária a análise, em cada caso concreto, de eventuais elementos que configurem a imprescritibilidade do dever de ressarcimento;
- iv. os créditos distritais apurados em TCE, julgados por Tribunal de Contas e estampados em título executivo

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.

² A aplicação das orientações do Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF devem considerar os contornos definidos pelo Parecer nº 178/2017 - PRCON/PGDF aos casos de inscrição e execução de dívida ativa.

extrajudicial, devem ser cobrados na via executiva própria, sob o argumento da imprescritibilidade de que trata o artigo 37, § 5º, da CF, salvo futuro pronunciamento diverso do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (RE 636.886);

v. os créditos distritais em desfavor de servidor, apurados em TCE não julgada por Tribunal de Contas, devem ser inscritos em dívida ativa;

vi. os créditos distritais em desfavor de servidor, apurados em TCE, decorrentes de comprovada má-fé, improbidade administrativa ou indício de crime, devem ser perseguidos em ação de ressarcimento, meio processual adequado para a defesa da tese de imprescritibilidade.

Em 27 / 04 / 2017.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o CENTRO DE ESTUDOS desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, para fim de consolidação do entendimento adotado por ocasião da emissão do Pareceres nº 092/2012-PROFIS/PGDF e nºs 359/2015, 442/2016 e 692/2016, todos da PRCON/PGDF.

Comunique-se às Procuradorias Especializadas e restitua-se os autos à Procuradoria Fiscal – PROFIS, para conhecimento e ampla divulgação entre seus procuradores.

Em 22 / 05 / 2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

Folha nº: 66
Processo: 000005843/2015
Rubrica: Carla - Mat. 4982-6