

PARECER n°:359/2015 – PRCON/PGDF
Processo n°: 020.001.843/2015
Interessado: Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Assunto: Consulta Parecer

Folha n°: 19
Processo nº: 020.001.843/2015
Rubrica: *Elma* Matrícula: 431826

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 29 / 25 / 20 15
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
/ / 20

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSULTA. PROFIS. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ALCANCE DA RESSALVA CONSTITUCIONAL PREVISTA NO §5º DO ART.37 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.

Ilustre Senhora Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

I - RELATÓRIO

A Procuradoria Fiscal, à vista de controvérsias pontuais suscitadas em torno do alcance da ressalva presente na parte final do §5º do art.37 da

PD

Constituição Federal, requisita orientação acerca da possibilidade de adoção da tese da imprescritibilidade em relação às ações que visem ao ressarcimento por danos causados ao erário, em especial, aquelas que envolvem débitos oriundos de:

- i. multa de trânsito causada por servidor público;
- ii. reparação civil em acidente de veículo público (causado por particular ou servidor);
- iii. creditamento de verba paga a maior a servidor;
- iv. creditamento de verba a servidor falecido, levantada por terceiros;
- v. tomada de contas especial, decisões do TCDF e improbidade administrativa.

É o relatório.

Folha nº: 20
Processo nº: 020001843/2015
Rubrica: Elma Matrícula: 431826

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Considerações Gerais - A Imprescritibilidade da Ação de Ressarcimento Ao Erário – Precedentes Jurisprudenciais e da Casa.

Em análise controversa alusiva ao alcance a ser dado à ressalva inserta na parte final do §5º do art.37 da Constituição Federal, que cuida da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

Assim dispõe o mencionado dispositivo:

“art.37 ...

(...)

5ª A Lei estabelecerá os prazos e prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (destaque nosso)

A norma em referência tem sido alvo de polêmica no âmbito da doutrina, da jurisprudência e dos Tribunais de Contas, que se dividem, basicamente, em três linhas interpretativas quanto à leitura do texto: (i) a imprescritibilidade alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário; (ii) a imprescritibilidade atinge apenas ações por danos ao erário decorrentes de ilícito

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

penal ou de improbidade administrativa; (iii) o dispositivo não consagra imprescritibilidade alguma.

Entre os que defendem a tese da prescritibilidade da ação de ressarcimento de danos ao erário encontram-se Ada Pelegrinni Grinover¹, Elody Nassar² e, mais recentemente, Celso Antônio Bandeira de Mello³, que, revendo seu próprio entendimento, assevera o desacerto da tese que sustenta a

¹ “a regra inserta no §5º do art.37 da Constituição Federal não estabelece uma taxativa imprescritibilidade em relação à pretensão de ressarcimento do erário, estando também tal pretensão sujeita a prazos prescricionais estatuidos no plano infraconstitucional” (“Temas de Improbidade Administrativa” (coordenadores: Flávio Cheim Jorge, Marcelo Abelha Rodrigues e Eduardo Arruda Alvim), Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, Título “Ação de Improbidade Administrativa decadência e Prescrição”, subtítulo 3. A prescrição e a regra inserta no parágrafo 5.º do art. 37 da Constituição Federal e as regras da Lei 9.429/92.

² *Necessário observar que, na hipótese do art. 37, § 5º, segunda parte, dois princípios se chocam: de um lado, a necessidade do ressarcimento ao erário público e a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público e, de outro, o ataque ao princípio da estabilidade das relações constituídas no tempo, fundamento principal do instituto da prescrição.*

Aos tribunais incumbe firmar o verdadeiro critério, ante a hipótese posta. No entanto, colocamo-nos junto daqueles que entendem não poder subsistir a imprescritibilidade dessas ações, pois que contrária aos princípios gerais regentes do instituto prescricional.

[...]

Destarte, o entendimento de que as ações de ressarcimento seriam imprescritíveis, sem limites temporais, ainda que em defesa do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, está a merecer maior sustentação por parte da doutrina e da jurisprudência. Não é defensável anular-se os princípios basilares do Estado de Direito, quais sejam, o princípio da segurança e da estabilidade das relações jurídicas. Sem regras estabelecidas para o tempo, os processos jamais chegariam ao fim. Afinal as formas têm por objetivo gerar segurança e previsibilidade.

A garantia da correta outorga da tutela jurisdicional está precisamente no conhecimento do período temporal a ser percorrido por aquele que busca a solução para uma situação conflituosa.

Ademais, além dos princípios expressos, existem também no contexto constitucional princípios implícitos ou decorrentes daqueles, sem falar dos princípios consagrados pela teoria geral do Direito, como é o caso do superprincípio da segurança jurídica.

[...]

Já disseram os doutos, com inexecível propriedade, que o sistema jurídico é um todo harmonioso que não admite contradições, e a imprescritibilidade, sem limites, seria uma delas.

As exigências de uma ordem pública impõem que se declare que quando um pressuposto se revela insuficiente, não há maneira de salvá-lo, destacando-o do corpo para sustentar as vigas da harmonia jurídica.

Demais disso, o problema da prescritibilidade se encontra na definição exata das exigências da ordem pública e da harmonia social.

[...]

O tema, assim, merece ser enfrentado com serenidade e coragem porque a inexistência de restrição temporal aos ius puniendi do Estado põe reféns pessoas físicas e jurídicas, além de representar ofensa ao devido processo legal inscrito nos direitos fundamentais da Carta Política. (Nassar, Elody. Prescrição na administração pública. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 345-354).

³ “Até a 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do §5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado meso decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente não parecia não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional.

Já não aderimos a tal desabrida inteligência (...)

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Destarte, 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. (BANDEIRA DE MELLO: 2014, ps. 1092 -1093)

Folha nº 21

Processo nº 020001843/2015

Rubrica: *Uma* Matrícula: 43182-6

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

imprescritibilidade com respaldo na parte final do §5º do art.37 da Constituição Federal.

De outro lado, ainda que em tom de crítica e lamento, a tese da imprescritibilidade é defendida pela maior parte dos intérpretes da Constituição, como exceção constitucional ao princípio da segurança jurídica e opção expressa do poder constituinte originário dissentindo, alguns, apenas em relação ao seu alcance.

Sob essa perspectiva, assinala José Afonso da Silva:

“ A imprescritibilidade, 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. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providências à sua apuração e à responsabilidade do agente, a sua inércia gera a perda de o seu ius persequendi. É o princípio que consta do art. 37, § 5o, que dispõe: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus no succurrit ius). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.” (Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo”, 31ª ed., Malheiros Editores, 2009, p. 673). (destaque nosso)

No mesmo tom crítico, embora reconhecendo a dicção do texto constitucional no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, faz o seguinte registro:

“Parecem deduzir-se duas regras deste texto mal redigido. Uma, concorrente à sanção pelo ilícito; outra, à reparação do prejuízo. Quanto ao primeiro aspecto, a norma ‘chove no molhado’: prevê que a lei fixe os respectivos prazos prescricionais. Quanto ao segundo, estabelece-se de forma tangente a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento dos prejuízos causados. A imprescritibilidade é sempre condenada pela doutrina, seja qual for o se campo; entretanto, o constituinte demonstrou por ela um entusiasmo perverso e vingativo (v.art.5º, XLII e XLIV)”. (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990, p.260) (destaque nosso)

Celso Ribeiro Bastos, comentando o referido dispositivo constitucional, também assinala o propósito da imprescritibilidade:

“No que tange aos danos civis, o propósito do texto é tornar imprescritíveis as ações visando ao ressarcimento. É de lamentar-se a opção do constituinte por essa exceção à regra da prescricibilidade, que é sempre encontrável relativamente ao exercício de todos os direitos.” (Comentários à Constituição do Brasil. Sariaiva, Tomo III, pág.167) (destaque nosso)

Folha nº

22

Processo nº

020005843/2015

Rubrica:

Telma Matrícula: 491826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

Sob o ponto de vista do Direito Administrativo, aliam-se à tese da imprescritibilidade: Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ e Carvalho Filho⁵, sob a perspectiva da necessidade de recomposição do erário, enquanto relevante componente do patrimônio público e da própria sociedade, que se sobrepõe sobre o interesse do particular de não perturbação da situação anterior.

À vista do dissenso doutrinário, cumpre aprofundar um pouco mais o debate para verificar o efetivo alcance a ser conferido à ressalva constitucional.

Juízos de ponderação são necessários para que se possa extrair do dispositivo constitucional em referência um único comando normativo, que viabilize uma interpretação razoável, clara e sem tantas incertezas.

Na hipótese, percebe-se claramente instalado o conflito entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Via de regra, a colisão de princípios constitucionais é questão enfrentada pela doutrina e jurisprudência, por meio de técnica de hermenêutica em que se persegue, sobretudo, a concordância prática ou a harmonização dos princípios contrapostos por meio de uma leitura que os preserve e os concretize efetivamente⁶.

Nesse tipo de juízo de ponderação não se procura atribuir, de imediato, uma prevalência absoluta de um princípio constitucional sobre outro, mas, sim, aplicar simultaneamente os princípios em colisão, compatibilizando-os da melhor maneira possível, ainda que se faça necessária a atenuação parcial de um ou de alguns dos princípios em choque. Se frustrada a tentativa de se harmonizar os princípios constitucionais em conflito, por absoluta impossibilidade, busca-se, então, decidir pela prevalência de um princípio sobre o outro a partir de uma avaliação acerca da dimensão do peso ou da importância que os princípios assumem frente ao caso sob exame⁷.

Esse exercício de interpretação constitucional haverá de ser objeto de uma construção lógico-jurídica, que atrai a invocação de outro princípio o da

⁴Di Pietro. Direito administrativo. 21 ed. 2. re-impr. São Paulo: Atlas, 2008, p. 789-790

⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 25ª ed. rev., atual. e ampla. São Paulo: Atlas, 2012, p.1092

⁶Essa técnica de enfrentamento de colisão de princípios constitucionais tem sido muito utilizada em julgados do Supremo Tribunal Federal, entre os quais citamos, apenas a título de exemplo, os proferidos em sede do pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade no 2.054/DF, em 17.11.1999, da reclamação nº 2.040/DF, em 21.02.2002, e da intervenção federal nº 2.915/SP, em 03.02.2003.

⁷cf. FURTADO. Lucas Rocha, *in* parecer nos autos do Proc/TCU 005.378/200-2 (Ac.2709-50/08-P) e Barroso. Luís Roberto. Curso de Direito constitucional contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo - 5ª ed - Sariaeva: São Paulo, 2015. p.455/459.

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

proporcionalidade, que funciona como um *metaprincípio*, para se aferir racionalmente, com base num juízo de necessidade e de adequação entre meios e fins, a decisão de se privilegiar certos princípios constitucionais em detrimento de outros⁸.

Volvendo para aplicação da técnica à questão em foco, tem-se de um lado a **tese de prescritibilidade** – fundada no princípio da segurança jurídica – que estabelece uma limitação temporal à pretensão estatal de ressarcimento ao erário em decorrência de um ilícito, frente ao indivíduo (agente do ilícito). Transposto o prazo prescricional, a situação se consolida e o Estado não mais dispõe de meios para exigir a recomposição dos prejuízos. Vê-se que a segurança jurídica proporcionada pela prescrição vai aproveitar ao particular. De outro lado, a **tese da imprescritibilidade** – fundada no princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público – que proporciona a possibilidade de se buscar, a qualquer tempo, a recomposição dos cofres públicos, enquanto patrimônio de toda a coletividade, pois formado a partir da contribuição de todos.

Destarte, percebe-se, claramente, a contraposição entre a satisfação do interesse coletivo e do interesse individual. Essa colisão aponta para a necessidade de se satisfazer ao elevado interesse de se preservar o patrimônio de toda a coletividade. Hipótese em que o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público há de preponderar sobre a segurança jurídica, para fundamentar a interpretação em favor da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos ao erário decorrentes de ilícitos.

Nessa esteira de raciocínio Lucas Rocha Furtado⁹, trata de forma magistral a controvérsia enfrentada no âmbito do TCU em torno da interpretação da ressalva constitucional expressa na parte final do §5º do art.37:

“Fica assim evidente, na questão ora em tela, que o choque entre os princípios da segurança jurídica e da supremacia e indisponibilidade do interesse público assenta-se, em verdade, sobre o conflito entre um direito do indivíduo frente ao Estado e um direito da coletividade, representada pelo Estado, frente àquele mesmo indivíduo.

Por certo, a imprescritibilidade constitui exceção no Direito. Mas ela pode se justificar e ter lugar quando se prestar a resguardar um interesse coletivo considerado de alta e excepcional relevância. Foi com esse intuito que, por exemplo, visando ao elevado interesse de se preservar a nação e o Estado brasileiros, foram considerados imprescritíveis pelo constituinte os crimes de racismo e os relativos às ações de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (incisos XLII e XLIV, respectivamente, do artigo 5º da Constituição). E é também com o mesmo intuito de se satisfazer ao elevado interesse de se preservar o patrimônio de toda a coletividade que se justifica e tem lugar a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento da coisa pública lesada pelo indivíduo.

⁸ cf. FURTADO. Lucas Rocha, in parecer nos autos do Proc/TCU 005.378/200-2 (Ac.2709-50/08-P)

⁹ Furtado. Lucas Rocha, in parecer nos autos do Proc/TCU 005.378/200-2 (Ac.2709-50/08-P)

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

Em conclusão, pois, temos que, na interpretação da parte final do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal, em que se colocam em conflito os princípios da segurança jurídica e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, deve prevalecer este sobre aquele, de modo que se deve extrair daquele dispositivo constitucional a inteligência de que a prescrição não alcança a pretensão de ressarcimento dos cofres públicos lesados em decorrência de ilícitos, nem os meios de que se pode valer para dar eficácia à exigibilidade contida naquela pretensão. destaque nosso)

Destarte, alio-me à corrente que compreende a ressalva constitucional alusiva à imprescritibilidade, contudo, em seu alcance mais restrito, dado o seu caráter extremamente excepcional em relação ao postulado fundamental da segurança jurídica. Entendo que **nem toda ação de ressarcimento atrai a incidência do dispositivo constitucional em referência**. Deveras, a expressão “*ressalvadas as ações de ressarcimento*” tem o claro objetivo de distinguir as ações de natureza civil, dos prazos prescricionais previstos nas respectivas leis que estabelecem sanções administrativa e/ou penal, decorrentes de atos ilícitos praticados pelo agentes públicos (em sentido amplo).

Nesse contexto, torna-se relevante a compreensão do vocábulo “ilícitos”, empregado na primeira parte do dispositivo em referência, que, a rigor, não pode ser interpretado com significação dilatada, como sendo toda ação ou omissão contrária ao Direito. Destarte, a **dicção da ressalva aponta para 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**.

Aliás, a temática foi muito bem enfrentada pelo i. Procurador do Ministério Público do Tribunal de Contas, Dr. Demóstenes Três Albuquerque¹⁰, em artigo publicado na Revista do TCDF, sob o título “*Imprescritibilidade da Ação de Regresso Prevista no Art.37,§5º, da Constituição Federal*”, em destaque alguns trechos:

“O fenômeno prescricional encontra-se jungido ao postulado fundamental da segurança jurídica, princípio aliás, estampado no caput do art.5º da Carta Magna, razão pela qual, quando o constituinte ressalva as ações de ressarcimento, não o faz de forma absoluta, uma vez que essa possibilidade poderia comprometer o valor da certeza jurídica. Não existem direitos ou valores absolutos, pois devem sempre ser tomados dentro de uma circunstancialidade que os torna relativos.

Conclui-se, então, que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, de que trata o §5º do art.37 da Constituição Federal, deve ser considerada em seus

¹⁰ Revista/TCDF nº 30 – T.1 – 2004

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

devidos termos, ou seja, apenas pode ser albergada quanto o ilícito praticado pelo agente ensejar, em tese, a aplicação de sanção na esfera administrativa e/ou penal e causar prejuízo ao erário, repercutindo, também, na responsabilidade civil, entendida aqui como fonte do direito de ressarcimento da Administração Pública.

É que somente nesta hipótese a ressalva contida na parte final da citada norma constitucional ganha relevo jurídico. Imprescindível o destaque final para que se evidencie que apenas a repercussão patrimonial do ilícito é imprescritível, não o sendo as demais consequências do fato (administrativa e/ou penal) que terão seus prazos prescricionais previstos em lei.

Nesse sentido, apenas os atos praticados que demonstrem ter o agente atuado com culpa, em sentido lato, e que causarem prejuízo ao patrimônio público estão afetos à imprescritibilidade. Pois, ausente o elemento culpa, não haveria responsabilidade da natureza administrativa e/ou criminal a ser apurada e, portanto, desnecessária edição de norma para se prever a prescrição de pretensões punitivas do Estado. Somente se prescreve o fato que pode gerar punições, que pressupõe dolo ou culpa do agente público.

(...)

Nesse diapasão, a leitura a ser dada à regra contida no art.37,§5º, da Constituição Federal não deve ser mais dilatada do que se pode extrair do conteúdo normativo expresso. Na verdade, está-se a ponderar dois princípios constitucionais: a segurança jurídica e a indisponibilidade do interesse público.

Calcado na lição de Alexey, pode-se asseverar que a solução a conflitos entre princípios constitucionais deve ser dada no caso concreto, podendo, em determinada situação, preponderar em em relação ao outro e, em outra ocasião, a ordem inverte-se. Todavia, na hipótese, ora tratada, ousando um pouco, pode-se, de forma abstrata, concluir-se que a imprescritibilidade de que trata a parte final do dispositivo constitucional em tela somente pode ocorrer nas hipóteses em que o agente público, lato sensu, agir com culpa ou dolo, pois nestes casos haveria também, possibilidade de punir-se administrativamente ou criminalmente sua conduta.(destaques nossos)

De se argumentar, outrossim, que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos danos causados por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, estabelecida no art.37,§5º, CF, deve ser interpretada em conjunto com a Carta Magna em que se insere tal dispositivo.

Há de se considerar, para esse fim, que no art.37 da Carta Política - que traz a relação dos princípios regentes da atuação da Administração Pública - são disciplinadas as sanções imponíveis ao ato de improbidade administrativa, que, em sua essência, representa ofensa direta ao princípio fundamental da moralidade e por isso mesmo é considerado de alto grau de reprovabilidade. Sob esse enfoque, o ressarcimento relativo aos danos por ato ímprobo pode ser buscado a qualquer tempo, ainda que transcorrido o prazo de prescrição para

Folha nº: 26
Processo nº: 020001843/2015
Rubrica: Ilma Matrícula: 43182-6

(W)

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

apuração e aplicação de penalidades para esses ilícitos (art. 23 da Lei nº 8.429/92).

Igual raciocínio deve ser adotado em relação à pretensão ressarcitória de danos/prejuízos/lesões decorrentes de ilícitos penais praticados em face do Estado, cujo alto grau de reprovabilidade justifica e configura hipótese de exceção à regra da prescritibilidade.

Não obstante a nossa convicção pessoal, que associa a ressalva constitucional relativa à imprescritibilidade às ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade e como ilícitos penais, há de se admitir que no âmbito doutrinário o tema remanesce polêmico. E, não se pode dizer que em sede jurisprudencial o mesmo já tenha sido pacificado.

A rigor, a relevância e a transcendência da questão constitucional fez com que o Supremo Tribunal Federal decidisse, por unanimidade, em favor do reconhecimento da existência de repercussão geral da matéria veiculada no Recurso Extraordinário (RE) 669069/MG, em que a União, sustentando a imprescritibilidade da ação, insurgiu-se acerca de acórdão do TRF1ª Região, que, ao negar provimento à apelação e à remessa oficial, consignou ser quinquenal a prescrição referente à indenização por prejuízos causados ao erário, **não relacionados a atos de improbidade**, eis que decorrentes de acidente de veículo.¹¹

Anote-se que, em 12 de novembro de 2014, o Plenário do STF iniciou o julgamento do RE 669069/MG, ocasião em que o Ministro Teori Zavascki, negou provimento ao recurso da União, sob o argumento de que se deveria atribuir um sentido estrito aos ilícitos previstos § 5º do artigo 37 da Constituição Federal, conforme extrato de julgamento publicado no Informativo nº 767 abaixo transcrito:

INFORMATIVO Nº 767

TÍTULO

Ação de ressarcimento e imprescritibilidade - 1

PROCESSO

RE - 669069

ARTIGO

O Plenário iniciou julgamento de recurso extraordinário em que se discute a imprescritibilidade das ações de ressarcimento intentadas em favor do erário. No

Folha nº:

27

Processo nº

020001843/2015

Rubrica

Telesma Matrícula 431826

¹¹ Ementa: 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.(RE 669069 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 02/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-166 DIVULG 23-08-2013 PUBLIC 26-08-2013)

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

caso, o Tribunal de origem considerara prescrita a ação de ressarcimento de danos materiais promovida com fundamento em acidente de trânsito, proposta em 2008, por dano ocorrido em 1997. **O Ministro Teori Zavascki (relator) negou provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelos Ministros Rosa Weber e Luiz Fux.** Mencionou que a controvérsia jurídica diria respeito ao alcance do disposto na parte final do art. 37, § 5º, da CF (“§ 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”). Afirmou não haver dúvidas de que a parte final do dispositivo constitucional em comento veicularia, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. **Todavia, não seria adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo conteúdo material da pretensão a ser exercida — o ressarcimento — ou pela causa remota que dera origem ao desfalque no erário — um ato ilícito em sentido amplo. Frisou que, de acordo com o sistema constitucional, o qual reconheceria a prescritibilidade como princípio, se deveria atribuir um sentido estrito aos ilícitos previstos no § 5º do art. 37 da CF.** RE 669069/MG, rel. Min. Teori Zavascki, 12.11.2014. (RE-669069)

TÍTULO

Ação de ressarcimento e imprescritibilidade - 2

PROCESSO

RE - 669069

ARTIGO

O relator fixou tese de repercussão geral no sentido de que a **imprescritibilidade a que se refere a aludida norma diria respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais.** Recordou que, no caso concreto, a pretensão de ressarcimento estaria fundamentada em suposto ilícito civil que, embora tivesse causado prejuízo material ao patrimônio público, não revelaria conduta revestida de grau de reprovabilidade mais pronunciado, nem se mostraria especialmente atentatória aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública. **Por essa razão, não seria admissível reconhecer a regra excepcional de imprescritibilidade.** Observou que se deveria aplicar o prazo prescricional comum para as ações de indenização por responsabilidade civil em que a Fazenda figurasse como autora. Recordou que, ao tempo do fato, o prazo prescricional seria de 20 anos de acordo como o CC/1916 (art. 177). Porém, com o advento do CC/2002, o prazo passara para três anos e tivera sua aplicação imediata, em razão da regra de transição do art. 2.028, que preconizara a imediata incidência dos prazos prescricionais reduzidos pela nova lei nas hipóteses em que ainda não houvesse transcorrido mais da metade do tempo estabelecido no diploma revogado. **O Ministro Roberto Barroso acompanhou o relator quanto à negativa de provimento ao recurso, no que concerne à demanda posta. Entretanto, restringiu a tese de repercussão geral para assentar que seria prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.** Pontuou que o caso em exame não trataria da imprescritibilidade em matéria de improbidade nem tampouco de matéria criminal. Assim, na ausência de contraditório, não seria possível o pronunciamento do STF de matéria não ventilada nos autos. **Em**

Folha nº 28
Processo nº 020001843/2015
Rubrica: Telma Matrícula 431826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

seguida, pediu vista o Ministro Dias Toffoli. RE 669069/MG, rel. Min. Teori Zavascki, 12.11.2014. (RE-669069)

Como se vê, o Ministro Relator Teori Zavascki não convergiu com a tese adotada Advocacia Geral da União¹³, por entender que “a imprescritibilidade a que se refere a aludida norma diria respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais”. O Ministro Relator foi acompanhado pelos Ministros Rosa Weber, Luiz Fux e Roberto Barroso. Após, o julgamento foi suspenso em razão do pedido de vista do Ministro Dias Toffoli.

A decisão que se aguarda tem enorme relevância jurídica, tendo em vista a existência de vasta jurisprudência em sentido divergente, inclusive, no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, a exemplo do entendimento manifestado no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.210/DF, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, cuja ementa, aos 10/10/2008, restou assim publicada:

EMENTA: 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.

De se assinalar, que o Superior Tribunal de Justiça¹⁴ e o Tribunal de Contas da União¹⁵ ainda vêm seguindo, em grande parte dos julgados, a linha

¹² cf. Notícias STF: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=279644>

¹³ conforme exposta no Parecer nº 100/2012/DECOR/CGU/AGU: Ementa: IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. POSIÇÃO CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO SENTIDO DA IMPRESCRITIBILIDADE AMPLA, ALCANÇANDO TODO TIPO DE ILÍCITO. MATÉRIA JÁ APRECIADA NO PARECER Nº 27/2011/DECOR/CGU/AGU.

A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário prevista no art. 37, § 5º, da Constituição da República alcança todo tipo de ilícito, conforme vem decidindo o Supremo Tribunal Federal desde 2008.

¹⁴ São inúmeros os precedentes da Seção de Direito Público também na mesma esteira de pensamento: (REsp 1347947/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 28/08/2013; REsp 1156519/RO, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 06/06/2013; REsp 1312071/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2013, DJe 22/05/2013; AgRg no AgRg no AREsp 179.921/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/04/2013, DJe 15/04/2013; AgRg no REsp 1319757/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 05/02/2013; AgRg no AREsp 155.254/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2012, DJe 17/09/2012; e AgRg no AREsp 76.985/MS, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2012, DJe 18/05/2012).

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

jurisprudencial adotada no MS nº 26.210/DF, que revela uma interpretação mais ampla da ressalva prevista no §5º do art.37/CF, de modo a alcançar todo tipo de ilícito (administrativo, penal e civil).

No âmbito local, o tema também é objeto de divergência, todavia, observa-se a direção do TJDFT no sentido de reconhecimento da imprescritibilidade, com distinção do cometimento de ato ilícito meramente civil, hipótese em que não estaria afastada a prescrição.¹⁶

O Tribunal de Contas local, por sua vez, associa o reconhecimento da tese da imprescritibilidade à presença de má fé na prática do ato danoso. Vide Informativo/Boletim 033/2014:

PROCESSUAL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO.

O instituto da prescrição não se aplica aos casos de comprovada má-fé de responsável por dano causado à Administração, tendo em vista serem

¹⁵ **SÚMULA Nº 282/TCU:** "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.", Fundamento Legal: - Constituição Federal de 1988, artigo 37, § 5º. Aprovação: Acórdão nº 2166 - TCU - Plenário, 15 de agosto de 2012.

¹⁶ (Acórdão n.807564, 20040110461220APC, Relator: CRUZ MACEDO, Revisor: FERNANDO HABIBE, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 11/06/2014, Publicado no DJE: 18/08/2014. Pág.: 136)

APELAÇÃO CÍVEL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. VEÍCULO OFICIAL E PARTICULAR. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICÁVEL. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO Nº 20.910/32. INSCRIÇÃO DE DÉBITO. DANO MORAL. NÃO VERIFICADO. EXCLUSÃO DA ANOTAÇÃO. DEVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

1. Não se aplica o artigo 37, § 5º da Constituição Federal/88, que prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, por se tratar de regra excepcionalíssima, nos casos de ilícitos de natureza meramente civis.

2. A administração Pública se sujeita ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, nos casos de reparação de danos causados por particular em acidente automobilístico.

3. A demanda que não verse pretensão indenizatória contra a Fazenda Pública, aplica-se, com respaldo no princípio da simetria, o prazo quinquenal estabelecido no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

4. Se a ação foi ajuizada apenas na data de 27/02/2014, quando já decorridos 13 (treze) anos do apontado evento danoso (23/01/2001), ou seja, quando já exaurido o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, resta, portanto, consumada a prescrição do direito vindicado.

5. Não obstante a ausência de comprovação do dano moral, uma vez prescrita a pretensão de cobrança da alegada dívida, revela-se prudente a exclusão de qualquer informação de débito relacionada ao requerido sobre o indigitado acidente narrado na inicial dos presentes autos.

6. Recurso conhecido. Pronunciada a prescrição. Provido parcialmente o recurso do réu.

(Acórdão n.846890, 20140110294712APC, Relator: GISLENE PINHEIRO, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 04/02/2015, Publicado no DJE: 06/02/2015. Pág.: 183)

No mesmo sentido: Acórdão n.785955, 20040110539424APC, Relator: GISLENE PINHEIRO, Revisor: ANGELO CANDUCCI PASSARELLI, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 30/04/2014, Publicado no DJE: 12/05/2014. Pág.: 202); Acórdão n. 807085, 20100111679678APC, Relator: ANTONINHO LOPES, Revisor: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 28/05/2014, Publicado no DJE: 12/08/2014. Pág.: 118; (Acórdão n.685382, 20110111861965APC, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 12/06/2013, Publicado no DJE: 21/06/2013. Pág.: 89; (Acórdão n.683092, 20110111543039APC, Relator: ANA CANTARINO, Revisor ANGELO CANDUCCI PASSARELLI, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/06/2013, Publicado no DJE: 13/06/2013. Pág.: 186); (Acórdão n.468081, 20070110057686APC, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 01/12/2010, Publicado no DJE: 07/12/2010. Pág.: 143)

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário. (Art. 37, § 5º, da CF/1988).

Precedentes TCDF: Decisões nos 5383/2014, 4112/2014, 2934/2014, 2469/2014, 2430/2014, 2188/2014, 1310/2014, 612/2014, 6657/2006, 3038/1999 e 5374/1998.

Decisão por unanimidade.

De se registrar, ainda, o espelho do tratamento conferido à matéria pela Procuradoria-Geral, segundo suas Especializadas, a revelar a natureza controversa até aqui observada. Senão vejamos:

Parecer nº 06/2015-PROPES/PGDF – ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. MILITARES DO DISTRITO FEDERAL. PAGAMENTO INDEVIDO. IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

1. O pagamento indevido faz nascer para o ente público a pretensão de ressarcimento do que foi indevidamente pago.
2. Esta Casa Jurídica – lastreada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, assentou o entendimento de que a pretensão de ressarcimento por danos ao erário é imprescritível, nos termos do §5º do art.37 da Constituição Federal.
3. Necessidade de tomada de contas especial a ser instaurada no âmbito da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

Cota de Desaprovação do Parecer nº 103/2015-PROFIS/PGDF - DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. RESSARCIMENTO POR DANOS AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MÁ FÉ OU CONDUTA ILÍCITA NÃO VERIFICADAS. PRECEDENTES. PARECER Nº103/2014-PROFIS/PGDF. PARECER N. 0231/2014- PROPES/PGDF.

1. Os créditos distritais decorrente de danos causados ao erário se sujeitam ao prazo prescricional de cinco anos, exceto na hipótese de ser comprovada a má-fé ou a prática de ato ilícito do particular.
2. A imprescritibilidade das ações reparatórias da Administração Pública, conforme dispõe o artigo 37, §5º, da Constituição Federal, restringe-se aos casos em que a lesão ao erário decorreu de ato ilícito ou má-fé do causador do dano, que deve estar devidamente atestada por meio de procedimento administrativo específico ou qualquer outros elementos de prova.
3. Desaprovação do Parecer n. 003/2015-PROFIS/PGDF

Cota de aprovação Parcial do Parecer nº 104/2014-PROFIS/PGDF - ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CONTROVÉRSIAS QUANTO A PRESCRIÇÃO. RECOMENDAÇÃO DE ABERTURA DE TCE. CONDUTA LESIVA AO ERÁRIO.

-A instrução dos autos não denota a adoção de providências básicas investigativas quanto à localização do endereço atualizado do ex-servidor temporário, deixando transcorrer *in albis* o prazo prescricional quinquenal, fato que corrobora a indicação da necessidade de apuração da responsabilidade e do prejuízo, por meio da instauração de uma tomada de contas especial.

-Eventual comprovação de má-fé ou conduta ilícita atrairá a incidência da ressalva constitucional alusiva à imprescritibilidade do direito da Administração vindicar o ressarcimento dos prejuízos resultantes de ilícitos, a teor do disposto na parte final do §5º do art.37 da CF.

-Enquanto não concluídos os trabalhos de apuração de responsabilidade e afastados os indícios de má-fé revelados nos autos, não se pode afirmar a ocorrência da prescrição, remanescendo a inscrição do débito em dívida ativa.

-Aprovação parcial do Parecer nº10312014-PROFIS/PGDF.

Parecer nº 454/2014-PROCAD/PGDF - ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO INDEVIDO A SERVIDORA PÚBLICA. PERCEÇÃO EM DUPLICIDADE DE BENEFÍCIO-ALIMENTAÇÃO DURANTE SEIS ANOS. AFASTAMENTO DA PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ NO CASO CONCRETO. IMPRESCRITIBILIDADE DAS PRETENSÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, NOS TERMOS DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO STJ, DO STF E DESTA CASA. I - Conforme atual entendimento dos Tribunais, refletido em pareceres recentes desta Casa, a prescrição contra a Fazenda Pública relativamente aos débitos de natureza não tributária regula-se pela relação jurídica subjacente, aplicando-se o Código Civil quando tal relação for de direito privado e, por analogia, o prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/32 quando não houver norma especial de prescrição, como ocorre, em regra, com as pretensões decorrentes de atos praticados sob a égide do Direito Administrativo. II - Tratando-se, entretanto, de ressarcimento de dano ao erário, a pretensão é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Precedentes do STJ, do STF e desta Casa. III - Caso concreto que não se amolda à categoria de "errônea interpretação da lei" pela Administração, tratando-se, isso sim, de flagrante erro material do órgão pagador durante seis anos, o que afasta a presunção de boa-fé do servidor e impõe o devido ressarcimento ao erário. Inteligência da Decisão nº 6.806/2007-TCDF. IV - Parecer pela inocorrência de prescrição no caso concreto, devendo ser adotadas as medidas administrativas e/ou judiciais visando à cobrança do débito.

Da leitura dos precedentes da Casa acima relacionados, percebe-se a construção de um entendimento mais temperado, que, na esteira do entendimento do TCDF, restringe o alcance a ser dado à ressalva final do §5º do art.37 da Constituição Federal, não reconhecendo a abrangência dos efeitos da imprescritibilidade sobre quaisquer tipos de pretensão ressarcitória, eis que reservada essa apenas às hipóteses em que for demonstrada a má-fé ou a prática de ilícito na conduta do particular que causou dano ao erário.

É bem verdade que as ponderações alusivas à aplicação isolada à má-fé podem atrair ressalvas, isto porque a má-fé não se presume, e, uma vez comprovada, não se pode dessumir que dela decorra, necessariamente o ilícito, tampouco equipará-la a tanto.

Com efeito, a má-fé pode até consubstanciar, grosso modo, elemento de um tipo penal, civil ou administrativo, mas, por si só, não pode ser elevada à categoria de conduta descritiva e objetiva o bastante para tipificar um ilícito. Sendo assim, há de se indagar sobre a possibilidade de se estender a exceção constitucional em referência às hipóteses em que o agente, servidor ou não, esteja de má-fé, sem que tenha incorrido em ilícito.

Sobre esse aspecto, penso que a resposta haveria de ser negativa, porquanto somente estaria albergada pela norma de exceção prevista no §5º do art.37 da CF, a má-

Folha nº 32
Processo nº 020002.843/2015
Rubrica Telma Matrícula 43182-6

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

fé, externada ou não em atos efetivos, que esteja associada à prática do ilícito danoso.¹⁷ Entretanto, não se pode olvidar que o TCDF tem dado relevo à má-fé, mesmo sem entrar no mérito da configuração da improbidade.

Feitas essas considerações, passo ao exame das preocupações pontuais reveladas pela Procuradoria Fiscal, alusivas às diversas hipóteses de ressarcimento de créditos de natureza não tributária apresentados à execução fiscal.

II.2 – Questões Pontuais

(i) Cobrança de Débito - Infração de Trânsito (multa) - Responsabilidade de Servidor

A ação de ressarcimento, nessa hipótese, tem como causa remota o cometimento de infração de trânsito por servidor/condutor de veículo oficial e a responsabilidade pelo pagamento da multa imposta, que, segundo legislação de regência¹⁸, atribui ao condutor do veículo oficial a responsabilidade pelo pagamento das multas decorrentes.

Destarte, não coaduno com o raciocínio exegético que limita o alcance da imprescritibilidade simplesmente ao conteúdo material da pretensão a ser aduzida – o ressarcimento – ou à causa remota que deu origem ao dano – um ato ilícito em sentido amplo¹⁹. Decerto, o mero inadimplemento de uma obrigação não pode ser reputado como o ato ilícito capaz de atrair a força da imprescritibilidade imposta no §5º do art.37/CF.

A decisão alusiva ao ajuizamento da ação exigirá uma avaliação que venha sopesar não apenas a existência de um dever jurídico de indenizar a Administração, mas, sobretudo, deve verificar, caso a caso, a ocorrência de prática conjugada de ato ímprobo ou criminoso, ou, pelo menos a presença do embuste, da má fé, associada à conduta ilícita. Sem esses elementos o regresso não será bem sucedido e esbarrará na prescrição quinquenal.²⁰

(ii) Reparação Civil – Acidente de Veículo

¹⁷ sobre o debate em torno da má-fé recomendamos a leitura do Parecer PGFN/CJU/COJPN No 2779/2012 Lei nº 9.053/97/CTB - arts 257, §§3º, 7º, 8º e 9º e 282, §3º, Decreto Distrital nº 32.880/2011 e Resolução nº 151/2003/CONTRAN

¹⁹ nesse sentido o voto do Min. Teori Zavascki. (RE 669069)

²⁰ A título de ilustração, o STJ, a contrario sensu, definiu no aresto abaixo que apenas as ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade administrativa seriam imprescritíveis. Confira-se: EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO NÃO DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos.

2. Embargos de divergência acolhidos.

Folha nº

33

Processo nº

020001843/2015

Rubrica

Telma Matrícula 43182-6

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

Cerne da motivação da Repercussão Geral admitida perante o STF, a pretensão da Fazenda Pública de ressarcimento de prejuízos causados ao erário em decorrência de acidente automobilístico, ocasionado por particular contra veículo oficial, tem, com raras exceções, esbarrado na pronúncia da prescrição.²¹

Deveras, sob o enfoque geral, a tese da imprescritibilidade não encontra abrigo quando a pretensão de ressarcimento é decorrente de ilícito meramente civil. Em hipóteses tais, há de se fazer um juízo de ponderação que se incline mais ao princípio da segurança jurídica, eis que ausente conduta ilícita de grau de reprovabilidade relevante o bastante para tangenciar os efeitos da inércia da Administração.

Em sendo assim, deve-se primar pela adoção das medidas judiciais dentro da prescrição quinquenal.

(iii) Percepção de Remuneração a Maior – Servidor Público – Restituição ao Erário

A Procuradoria Especial de Atividade Consultiva, na linha dos precedentes da Casa²² e da orientação do Tribunal de Contas local²³, vem

²¹ APELAÇÃO CÍVEL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. VEÍCULO OFICIAL E PARTICULAR. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICÁVEL. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO Nº 20.910/32. INSCRIÇÃO DE DÉBITO. DANO MORAL. NÃO VERIFICADO. EXCLUSÃO DA ANOTAÇÃO. DEVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

1. Não se aplica o artigo 37, § 5º da Constituição Federal/88, que prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, por se tratar de regra excepcionalíssima, nos casos de ilícitos de natureza meramente civis.

2. A administração Pública se sujeita ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, nos casos de reparação de danos causado por particular em acidente automobilístico.

3. A demanda que não verse pretensão indenizatória contra a Fazenda Pública, aplica-se, com respaldo no princípio da simetria, o prazo quinquenal estabelecido no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

4. Se a ação foi ajuizada apenas na data de 27/02/2014, quando já decorridos 13 (treze) anos do apontado evento danoso (23/01/2001), ou seja, quando já exaurido o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, resta, portanto, consumada a prescrição do direito vindicado.

5. Não obstante a ausência de comprovação do dano moral, uma vez prescrita a pretensão de cobrança da alegada dívida, revela-se prudente a exclusão de qualquer informação de débito relacionada ao requerido sobre o indigitado acidente narrado na inicial dos presentes autos.

6. Recurso conhecido. Pronunciada a prescrição. Provido parcialmente o recurso do réu. (Acórdão n.846890, 20140110294712APC, Relator: GISLENE PINHEIRO, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 04/02/2015, Publicado no DJE: 06/02/2015. Pág.: 183)

²² vide precedentes citados no primeiro tópico do opinativo

²³ DECISÃO Nº 6657/2006: O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - acolher os procedimentos já adotados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado de Gestão Administrativa do Distrito Federal, em que os valores correspondentes a ajustes financeiros eram compensados independentemente do prazo prescricional, por se mostrarem razoáveis ante o ordenamento jurídico vigente; II - orientar os órgãos jurisdicionados, nos futuros ajustes financeiros que venham a ser realizados envolvendo concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para: a) observar o prazo prescricional de cinco anos, tanto a favor do Distrito Federal, quanto a favor dos respectivos beneficiários, desde que não seja constatada má-fé por parte dos servidores ou pensionistas, porquanto, neste caso, não ocorrerá a prescrição dos créditos da Fazenda

Folha nº

34

Processo nº

020001843/2015

Rubrica

TElme Matricula 431826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

adotando uma posição cautelosa, conforme demonstrada no primeiro tópico deste opinativo, que somente reconhece a imposição da ressalva constitucional da imprescritibilidade quando resulta evidenciado indício de conduta ilícita ou, no mínimo, de má-fé do servidor.

Anote-se, quanto a esse aspecto, que a conduta do servidor que, uma vez notificado, recusa-se a devolver os valores indevidamente recebidos, pode vir a configurar ilícito tipificado como ato de improbidade²⁴ e penal (peculato²⁵), hipóteses que atrairá a força da imprescritibilidade.

(iv) Levantamento de Remuneração/provento por Terceiros – Servidor Falecido

A hipótese pode constituir fraude ou até mesmo ilícito penal, conduta que, se confirmados indícios de crime e de autoria, torna imprescritível o direito de o Estado se ver ressarcido dos prejuízos causados ao erário.²⁶

(v) Débito Originário de Tomada De Contas Especial - Decisões do Tribunal de Contas do Tribunal de Contas do DF

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo instaurado pela autoridade administrativa ou por determinação do Tribunal de Contas, com vistas à

Pública, tendo em vista o que dispõe o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal; b) adotar, como marco prescricional, a manifestação do interessado ou do Distrito Federal, quanto a correções e modificações implementadas em pagamentos de proventos e pensões, ou a data de surgimento do direito, nos casos em que a Administração esteja obrigada a agir de ofício em favor do administrado. Decidiu, mais, acolhendo proposição da Conselheira MARLI VINHADELI, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo II).

²⁴ Lei nº 8429/92 - Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

²⁵ CP - Peculato mediante erro de outrem - Art. 313 - Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

²⁶ DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. SAQUE DE APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO FALECIDO. FRAUDE. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. INAPLICABILIDADE DA TESE DE IRREPETIBILIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA.

1 - Constitui fraude e gera enriquecimento sem causa o saque de aposentadoria creditada em favor servidor público falecido, sem o conhecimento da Administração Pública do evento morte.

2 - Não prospera o argumento de que o recebimento de aposentadoria destinada a servidor falecido era devido em razão de a beneficiária constar como dependente nos assentos do servidor, pois a ninguém é dado a escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece (art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

3 - A tese de irrepetibilidade de valores foi construída pela jurisprudência para salvaguardar a remuneração de servidores públicos de descontos decorrentes de quantias pagas pela Administração Pública em razão de erro ou má interpretação ou aplicação da lei, dado o seu caráter alimentar e evidenciada a boa-fé do servidor. Inaplicabilidade à situação concreta.

Apelação Cível desprovida. (Acórdão n.595762, 20090111828824APC, Relator: ANGELO CANDUCCI PASSARELI, Revisor: JOÃO EGMONT, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 14/06/2012, Publicado no DJE: 19/06/2012. Pág.: 239)

Folha nº

35

Processo nº

020.001.843/2015

Rubrica

telm astricula 431826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública e à obtenção do respectivo ressarcimento.²⁷

Entre os fatos motivadores de uma TCE estão: a omissão de prestar contas, a não comprovação de aplicação de verba pública repassada por contrato ou convênio, ocorrência de desfalque, desvio ou desaparecimento de valores e bens públicos e prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico de que resulte dano à administração pública.²⁸

A partir dessa compreensão, poderíamos sustentar que nem todo ressarcimento apurado via TCE seria alcançado pela imprescritibilidade, pois hipóteses há, embora com raríssimas exceções, em que a responsabilidade pelo prejuízo não está diretamente associada à prática de um ilícito, mas lastreada em presunção de ocorrência de dano ao erário²⁹; ao contrário do que ocorre nos casos de imputação de débito em razão de desfalque ou desvio de recursos públicos, cuja pretensão ressarcitória é imune à prescrição, segundo a dicção do art.37,§5º da Constituição.

Sem embargo desse entendimento, cumpre registrar que há precedentes jurisprudenciais que apontam para o afastamento da prescrição, quando a imputação de débito, de natureza ressarcitória, decorre de condenação pelo Tribunal de Contas, por considerar sua natureza instrumental e acessória da ação de ressarcimento classificada como imprescritível nos termos do art.37,§5º, da CF.³⁰

A par da controvérsia, recomenda-se, do ponto de vista pragmático, seja considerado imprescritível o débito de natureza ressarcitória imposto ao

²⁷ cf. art.9º da Lei Complementar nº 01/94

²⁸ vide arts.70 e 71/CF e LC 01/94 e Resolução/TCDF nº 102/98

²⁹ como p.ex.: omissão no dever de prestar contas; falta de comprovação da regular aplicação de recursos transferidos...etc.

³⁰TJDFT - ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPRESCRITIBILIDADE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA OBEDECIDOS.

Não há falar em prescrição quinquenal, quando a imputação de débito, de natureza ressarcitória, decorre de condenação pelo Tribunal de Contas, pois esta é instrumental e acessória da ação de ressarcimento, que é imprescritível (art. 37, § 5º, da CF). Precedentes do STJ e do STF.

Inviável a alegação de ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, quando evidenciado nos documentos acostados aos autos que o impetrante se defendeu e o TCDF abordou no âmbito administrativo as matérias por ele alegadas. Segurança denegada. (Acórdão n.818174, 20140020071562MSG, Relator: MARIO MACHADO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/09/2014, Publicado no DJE: 15/09/2014. Pág.: 71)

STJ - "Na linha do acima exposto, forçoso concluir que a Tomada de Contas Especial, na parte em que se destina à 'imputação de débito' ao gestor público, tem caráter de ressarcimento de dano ao Erário. Vale destacar que, conforme precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção, esse tipo de ação é imprescritível. (...)

Seria um contra-senso afirmar a imprescritibilidade da ação de ressarcimento e, ao mesmo tempo, fixar em 5 anos o prazo para o TCU, em Tomada de Contas, 'imputar o débito' ao gestor que desvia recursos públicos. Conclui-se, portanto, pela imprescritibilidade da Tomada de Contas Especial no que tange à apuração dos danos causados ao Erário" (trecho do voto do relator: REsp 894539/PI, Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJ de 27/08/2009)

responsável em virtude de condenação pelo Tribunal de Contas, até porque, quase sempre, os julgamentos resultantes de uma TCE revelam contornos de ilicitude (administrativa ou penal) ou improbidade, cuja presença demandará, a qualquer tempo, o ajuizamento da pretensão de ressarcimento.

(vi) Improbidade Administrativa

Definidos nos arts.9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, os atos de improbidade podem corresponder a crimes definidos na legislação penal e a infrações administrativas definidas nos Estatutos dos Servidores Públicos, a serem apurados nas instâncias criminal, administrativa e civil, hipótese em que se exige a presença da culpa ou dolo por parte do sujeito ativo³¹.

Uma vez apurada e comprovada a natureza ímproba do ato – em qualquer das três instancias – há de se buscar a recomposição do patrimônio público (em sentido amplo) e, em tal circunstância, não se cogita em prescrição, uma vez alcançada a pretensão pela ressalva inconstitucional da imprescritibilidade.

III – CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, conclui-se, em resposta à consulta formulada pela Procuradoria Fiscal, que:

- i. a leitura da ressalva prevista na parte final do §5º do art.37 da Constituição Federal aponta para 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 restituitória do Estado;

³¹confira-se a propósito: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I, DA LIA. DOLO. A Turma, por maioria, deu provimento ao recurso para afastar a condenação dos recorrentes nas sanções do art. 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) sob o entendimento de que não ficou evidenciada nos autos a conduta dolosa dos acusados. Segundo iterativa jurisprudência desta Corte, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do agente como incurso nas previsões da LIA é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 11 (violação dos princípios da Administração Pública) e, ao menos, pela culpa nas hipóteses do art. 10º (prejuízo ao erário). No voto divergente, sustentou o Min. Relator Teori Zavascki que o reexame das razões fáticas apresentadas no édito condenatório pelo tribunal *a quo* esbarraria no óbice da Súm. n. 7 desta Corte, da mesma forma, a revisão da pena fixada com observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. REsp 1.192.056-DF, Rel. originário Min. Teori Albino Zavascki, Rel. para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/4/2012.

Folha nº

37

Processo nº

020001843/2015

Rubrica

Telma Matrícula 43182-6

19

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA – PRCON/PGDF

- ii. 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;
- iii. enquanto não concluído o julgamento da Repercussão Geral, todas as cautelas devem ser adotadas no momento da avaliação da situação concreta, 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.

É o parecer.

Brasília, 12 de maio de 2015.


DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA
Procuradora do Distrito Federal
mat.99610-6

Folha nº 38
Processo nº 020001843/2015
Rubrica Telma Matrícula 431826



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. Parecer nº 237/2012 – PROFIS/PGDF.
MATÉRIA: Fiscal e Pessoal

APROVO O PARECER Nº 0359/2015 – PRCON/PGDF, exarado pela
ilustre Procuradora do Distrito Federal Denise Ladeira Costa Ferreira.

Em 28 / 05 / 2015.


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

De acordo. Encaminhem-se os autos à Procuradoria Fiscal – PROFIS,
para conhecimento.

Em 29 / 05 / 2015.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal

Fólia nº: 39
Processo nº: 020001843/2015
Rubrica: Elme Matrícula: 43182-6



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



PROCESSO Nº: 400.000.089/2016
INTERESSADO: SEJUS
ASSUNTO: Consulta Parecer

MATÉRIA: Administrativa

APROVO O PARECER Nº 0154/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Rodrigo Alves Chaves.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Em 05 / 04 /2016.

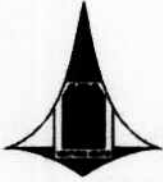

JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

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, a fim de registrar a consolidação do entendimento adotado por ocasião da emissão do Parecer nº 359/2015-PRCON/PGDF, no tocante à interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

Restituam-se os autos ao Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 11 / 04 /2016. Folha nº: 45 - Mat.: 36.997.7
Processo: 400.000.089/2016


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



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: 43182-6

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 restituam-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: 00000843/2015
Rubrica Carla - Mat. 4982-6