

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Ana Caroline Baars Ximenes

**O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

Belém

2019

Ana Caroline Baars Ximenes

**O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA).

Orientadora: Prof^ª. Dra. Karla Pamplona.

Belém

2019

Ana Caroline Baars Ximenes

**O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA).

Data da Defesa: ____/____/____

Conceito:

Banca Examinadora

Prof^a. Orientadora Karla Pamplona

Doutora em Direito

Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA

Prof^a. Examinador (Nome)

Doutor (Titulação)

Aos meus pais,
minha gratidão.

AGRADECIMENTOS

Primeira e obviamente gostaria de agradecer ao meu Deus. Não que Ele já não saiba, mas o faço através deste como um gesto público de amor e gratidão, que ficará registrado para sempre em minha jornada acadêmica. Desde a escolha do curso e da instituição de ensino, do primeiro dia de aula até o presente momento, eu tenho visto e sido prova viva do cuidado de Deus em tudo o que faço, em todas as pessoas que Ele se encarregou de carinhosamente colocar em meu caminho, em todos os lugares que me proporcionou alcançar e em todo o saber e capacidade de apropriação de conhecimento que me disponibilizou durante esses longos cinco anos.

Foi através do relacionamento pessoal que tive com Ele que, durante todo esse tempo na faculdade, meu progresso não se deu apenas como jurista, mas como ser humano. Hoje sou uma pessoa totalmente diferente daquela que entrou no ensino superior. Aprendi a lidar com os diferentes de mim e amá-los por isso, a ver o mundo por diferentes óticas, a reconhecer injustiças sociais e discursos preconceituosos em linhas implícitas, a tolerar e conviver pacificamente com aqueles que pensam diferente de mim. Aprendi a ter paciência e entender que tudo na vida é um processo e que devemos respeitá-lo, dar um passo de cada vez e viver o presente, mesmo tendo certeza de que o seu destino é diferente de sua atual realidade. Aprendi que, inegociavelmente, eu dependo Dele e que Ele me faz querer ser o melhor tanto para mim quanto para o mundo.

À minha família, pelo suporte incondicional que me deram durante esses anos. É para vocês essa graduação, bem mais do que para mim. Meu muito obrigada a meu pai, Paulo, por sempre me dar os melhores conselhos profissionais e por ter me patrocinado incansavelmente e irrestritamente, não medindo esforços quando o assunto era formação acadêmica. Eu reconheço e sou grata pelo seu esforço, pai. Prometo que valerá a pena. Minha mãe, Josi, que brigava comigo por faltar aulas, que de perto acompanhava minhas noites de estudo, sempre me abastecendo de comidas e energéticos, mas morrendo de preocupação quando eu madrugava estudando. Eu te amo, mãe. Obrigada por tudo.

Aos meus irmãos Thalita, Lorena, Paula e Paulo, meu cunhado Moisés, e sobrinhos Laura e Theo, que foram, são e sempre serão a alegria de todos os meus dias e especialmente finais de semana, por em cada reunião em casa renovarem minhas forças e minha alegria com tanto amor e cuidado derramados sobre mim. Amo vocês mais que tudo. Ao meu parceiro e fiel escudeiro de caminhada, Gabriel Lucas, que foi meu braço direito e companheiro da maldade desde quando entramos na faculdade. Obrigada, meu amigo, por me fazer matar muitas aulas

para ir visitar lojas de música ou ir para ensaios, por me incentivar implicitamente várias vezes a não seguir a carreira jurídica, por ter tomado todas as “coca-cola”s possíveis comigo e por nunca ter me deixado sozinha, em hipótese alguma, sempre me dando apoio ilimitado e me ajudando no que fosse preciso. Te amo, mano.

Por fim, mas não menos importantes, eu agradeço aos meus amigos de estágio, que foram aqueles que fizeram com que eu me apaixonasse, de fato, pelo direito, que me mostraram que é possível fazer diferença na sociedade, se envolver profundamente com a máquina estatal e continuar com a essência honesta, verdadeira e sonhadora. Meus amigos da Quinta Procuradoria do Ministério Público de Contas, Patrick Mesquita, Bruno Weyne, Caio Dantas e Stélio Sarges, obrigada pelas inúmeras manhãs de acaloradas discussões, sejam elas sobre o direito ou sobre a vida, pelos prazerosos almoços pós-expediente em que demos boas risadas juntos e compartilhamos nossas vidas, por terem me aceitado com todo o amor, carinho e cuidado possíveis. Nunca esquecerei de vocês nem de tudo o que fizeram por mim.

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu. Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou; Tempo de matar, e tempo de curar; tempo de derrubar, e tempo de edificar; Tempo de chorar, e tempo de rir; tempo de prantear, e tempo de dançar; Tempo de espalhar pedras, e tempo de ajuntar pedras; tempo de abraçar, e tempo de afastar-se de abraçar; Tempo de buscar, e tempo de perder; tempo de guardar, e tempo de lançar fora; Tempo de rasgar, e tempo de coser; tempo de estar calado, e tempo de falar; Tempo de amar, e tempo de odiar; tempo de guerra, e tempo de paz.”
(Bíblia. Eclesiastes 3.1-8)

RESUMO

O presente trabalho analisou a discussão a respeito da prescrição da pretensão punitiva dos Tribunais de Contas. Diante da ausência de lei geral que regule a matéria, cabe a cada Tribunal, em suas diferentes esferas federativas, a competência de estatuir a prescrição da pretensão punitiva à sua maneira, discricionariamente, o que causa confusão diante de inúmeros posicionamentos e especificidades, e principal e conseqüentemente, total insegurança jurídica e óbice ao direito de ampla defesa e contraditório. Diante da necessidade de regulação geral, surgem dois entendimentos acerca do prazo correto a ser aplicado nos processos de contas. De um lado temos a tese que evoca o prazo decenal com base no Código Civil e, de outro, temos a teoria que defende a aplicação do prazo quinquenal com fulcro nas legislações administrativistas. Assim, através do método dedutivo e de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o segundo capítulo trata dos Tribunais de Contas e suas características, tais quais natureza, função, competência e jurisdição, como forma de contextualização e entendimento do controle externo. Após isso, no terceiro capítulo, abordar-se-á a matéria da prescrição como instrumento para a garantia de princípios e direitos fundamentais e sua aplicabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas. No quarto capítulo, é apresentada a polêmica doutrinária acerca dos prazos prescricionais – decenais ou quinquenais. Por fim, o quinto e último capítulo abordará aspectos específicos a respeito da prescrição aplicada no controle externo, através da análise dos textos normativos existentes, com o fito de formatar o melhor entendimento sobre a prescrição e sua regulamentação. Por meio desta ponderação de elementos pertencentes ao objeto da prescrição, como termo inicial, marcos interruptivos e legitimação para suscitá-la, propõe-se a regulamentação deste instituo na Lei Orgânica dos Tribunais de Contas do Estado do Pará e dos Municípios do Pará, a fim de que se obtenha maior segurança jurídica e limitações ao poder do controle externo, em respeito aos princípios constitucionais.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Controle Externo. Pretensão Punitiva. Prescrição. Prazo Prescricional. Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

The present work had a discussion about the prescription of the punitive claim of the Accounts Courts. The probabilities that federal laws may be determinative of the likelihood of courts being distinct, of assigning a statement of probability, of discretion, and consequently of total legal uncertainty, and of obstructing the right to ample defense and adversary. Before the general decision-making, two understandings arise about the correct term of a process in the accounts processes. On the one hand we have to go through the process of decennial based on the Civil Code and, on the other hand, we have a theory that supports the application of the five-year term with the fulfillment of administrative laws. Thus, through the deductive method and the bibliographical and jurisprudential research, the second chapter deals with the Audit Courts and their characteristics, such as nature, function and jurisdiction, as a way of contextualizing and understanding external control. After that in the third chapter a matter of limitation will be addressed as an instrument for guarantee of fundamental principles and rights and their applicability in the scope of the Audit Courts. In the fourth chapter, it is a controversy the throat of the prescriptive ones - decennial or quinquennial. Finally, the fifth and last chapter will address specific aspects regarding prescription applied in external control, through the analysis of existing normative texts, in order to shape the best understanding about prescription and its regulation. By means of this weighting of elements pertaining to the object of the prescription as initial term, interruptive milestones and legitimation to raise it, it is proposed to regulate this institution in the Organic Law of the Accounts Courts of the State of Pará and the Municipalities of Pará, in order to obtain greater legal certainty and limitations to the power of external control, in compliance with constitutional principles.

Keywords: Accounts Courts. External Control. Punitive Pretension. Prescription. Statutory Term. Constitutional principles.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	13
2.1 Natureza e competências	13
2.2 Poder punitivo	19
3 A PRESCRIÇÃO NA ATUAL ORDEM JURÍDICA	24
3.1 O instituto da prescrição como instrumento para garantir direitos fundamentais	24
3.2 Diferença entre prescrição e decadência	30
3.3 A imprescritibilidade	32
4 APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	34
4.1 A ausência de legislação específica sobre a aplicação da prescrição nos Tribunais de Contas	34
4.2 A aplicação da prescrição conforme o entendimento dos Tribunais Superiores	37
4.3 Teoria da prescrição quinquenal	40
4.3.1 Prescrição intercorrente	45
4.4 Teoria da prescrição decenal	48
5 A APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS E CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS	51
5.1 A aplicação do prazo quinquenal	51
5.2 Instrumento de previsão legal	51
5.3 Sujeitos legitimados a suscitar a prescrição	52
5.4 Termo inicial	53
5.5 Forma de contagem do prazo	54
5.6 Marcos interruptivos e suspensivos	55
5.7 Retroatividade da norma prescricional	56
5.8 Hipótese do fato gerador da sanção constituir crime	57
5.9 Alcance subjetivo da prescrição	57
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	60
APÊNDICE A – SUGESTÃO DE REGULAÇÃO DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NAS LEIS ORGÂNICAS DO TCE/PA E DO TCM/PA	67

1 INTRODUÇÃO

O instituto da prescrição possui previsão legal na própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §5º¹, que delega competência legislativa para lei infraconstitucional regulamentar a matéria. Por existirem diversos ramos no direito, cada qual possui suas próprias leis infraconstitucionais que determinam os prazos prescricionais e decadenciais aplicáveis.

No entanto, quando se trata do âmbito do controle externo, isto é, no domínio dos Tribunais de Contas, não há leis que regulamentem estes prazos, o que acaba por ser feito discricionariamente, principalmente através da aplicação de analogias, formando ao longo dos anos entendimentos esparsos que não garantem segurança jurídica aos interessados e envolvidos nos processos de contas.

Muito se discute a respeito da prescrição e decadência no controle externo, gerando controvérsias e divergências doutrinárias quanto ao assunto. Assim sendo, surgem basicamente três principais temas articulados: 1) (im)prescritibilidade do ressarcimento de débito uma vez configurado o dano ao erário decorrente de atos ilícitos – nesse caso a discussão se dá com base nas interpretações do art. 37, §5º da Constituição Federal; 2) ausência de legislação que regule a prescrição e/ou decadência quando da análise dos atos de registro, sejam eles admissões, aposentadorias e pensões, pelos Tribunais de Contas; e 3) ausência de legislação ordinária que regule a prescrição da pretensão punitiva dos Tribunais de Contas quando do julgamento dos processos de tomada ou prestação de contas.

Por serem os três assuntos supracitados muito amplos e individualmente peculiares, delimitou-se o campo de estudo e pesquisa deste trabalho para que se discorra tão somente acerca da ausência de legislação que regule a prescrição da pretensão punitiva dos Tribunais de Contas, isto é, apenas no tocante aos poderes de sanção das cortes de contas.

Sendo assim, através do método dedutivo e de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, no segundo capítulo traz-se um panorama dos Tribunais de Contas, isto é, sua natureza, função, jurisdição e competência e, além disso, mais especificamente, por ser tema desta obra, dá-se ênfase acerca de seu poder punitivo ou sancionatório.

Na parte capitular seguinte busca-se razeo quanto à prescrição e à decadência, traçando suas diferenças no plano teórico (teoria geral do direito), e explicando como esses

¹ § 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. (BRASIL. CRFB, 1988)

institutos servem para a garantia de direitos fundamentais essenciais ao Estado Democrático de Direito.

Empós, adentrando no cerne deste estudo, discorre-se acerca das problemáticas advindas na ausência de lei ordinária específica que trate sobre a prescrição no âmbito do controle externo. Muitos estados e municípios sequer tratam da prescrição da pretensão punitiva e, aqueles que o fazem, o fazem através de leis orgânicas e regimentos internos, criando anomalias jurídicas e desuniformização de entendimentos, agigantando o poder dos órgãos de controle (Tribunais de Contas) e incorrendo gravemente em violações a princípios constitucionais - como a ampla defesa e o contraditório, a duração razoável do processo, a eficácia processual e a segurança jurídica.

Também é neste capítulo que se introduz a discussão doutrinária sobre o prazo prescricional tendo em vista a incompletude do ordenamento jurídico. A ausência de determinação geral e uníssona a respeito da prescrição e/ou decadência das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas aos agentes públicos agravam a insegurança jurídica, a morosidade no diligenciamento processual e o abarrotamento processual na máquina estatal (pelo não incentivo à celeridade, á que se pode penalizar e fazer a máquina estadual lucrar a qualquer tempo), e constitui entrave ao exercício do direito de ampla defesa e do contraditório.

A partir da apresentação destes problemas, pretende-se responder à seguinte questão norteadora: diante da ausência de regulamentação ordinária específica sobre a aplicação da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas no Brasil, qual teoria sobre o prazo prescricional é mais adequada juridicamente, considerando os princípios constitucionais, a que evoca o prazo decenal ou quinquenal?

Explica-se: haja vista a presença de lacuna legislativa quanto ao tema, surgem basicamente duas concepções doutrinárias: uma defende um meio de integração dessa lacuna através da aplicação de analogia, que é método de autointegração do ordenamento jurídico brasileiro, e outra defende a incidência direta de uma lei não administrativa.

A primeira corrente sustenta que o prazo para a impossibilidade de aplicação de multas seja quinquenal, bem como defende a existência de prescrição intercorrente de três anos. Esta última se espelha na Lei administrativa nº 9.873/99 e é entendimento do Superior Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Pará, como veremos adiante.

Já a segunda corrente patrocina a aplicação direta do Código Civil, adotando, assim, o prazo decenal para que haja a fulminação das sanções impostas pelos Tribunais de Contas – este é o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Pretende-se analisar ainda a argumentação das correntes doutrinárias existentes, bem como os posicionamentos jurisprudenciais dos Tribunais de Contas Estaduais (com ênfase no Tribunal de Contas do Estado do Pará) e da União, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, e ao mesmo tempo utilizar o raciocínio jurídico para sustentar o entendimento que seja mais condizente com os princípios constitucionais vigentes.

No quinto e último capítulo, desfiaremos os entendimentos dos textos normativos já existentes e analisaremos como os tribunais vem aplicando o instituto na prática. Termos iniciais, legitimidade ativa, marcos suspensivos e interruptivos, retroatividade, instrumento adequado à regulação da prescrição, efeitos extensivos da prescrição.

Por fim, tendo em conta a importância da discussão em torno da prescrição, no tocante à garantia de direitos e à boa administração processual estatal, propõe-se aos Tribunais de Contas do Estado do Pará e dos Municípios do Pará, a implantação das conclusões alcançadas pelo estudo desenvolvido no presente trabalho, partindo da especificidade e realidade da região paraense e suas necessidades, pois é necessário considerar a enorme insegurança jurídica que alcança as relações jurídicas dos administradores públicos.

A presente discussão é imprescindível para o contexto paraense, principalmente pelo estudo de campo não se deter ao Estado do Pará, mas através do direito comparado, constata qual entendimento está sendo aplicado em outros estados e qual é o fundamento para tal, inserindo assim o Pará em cenário atualizado do controle externo.

2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

2.1 Natureza e competências

Os Tribunais de Contas têm sua criação nos longínquos anos de 1890, por Rui Barbosa, à época ministro da fazenda do governo de Deodoro da Fonseca, embora só tenha começado a funcionar efetivamente três anos depois. O motivo para tal mora repousava no receio do presidente de ter seus atos e finanças julgados por outro poder que não se submetesse ao seu.

Sendo assim, as Cortes de Contas foram sofrendo alterações ao longo das Cartas Políticas até o advento da Carta Magna de 1988 (CRFB/1988), que especifica todas as suas atribuições e competências, tal como estabelece o art. 70, parágrafo único da CRFB/1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL. Constituição, 1988)

O Tribunal de Contas é um órgão de extração constitucional, eis que sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa. Tal função é exercer o controle externo das contas públicas, isto é, realiza a fiscalização contábil, orçamentária, patrimonial e operacional, com base nos princípios da legalidade, economicidade e legitimidade. Tais competências são refletidas no art. 71 da CRFB/1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas

unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (BRASIL. Constituição, 1988)

Conforme o parágrafo único do retromencionado art. 70 (BRASIL, 1988), estão sujeitos a esse controle todos aqueles que versarem verba pública, *in verbis*:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL. Constituição, 1988)

Ademais, discute-se a natureza dos Tribunais de Contas na academia. Alguns autores entendem que eles possuem função jurisdicional enquanto outros renegam-lhe esta natureza em razão de não integrarem o Poder Judiciário.

Há grande divergência quanto a função jurisdicional dos Tribunais de Contas, pois ao utilizar termos como “julgar”, “jurisdição” e “Tribunal”, como no art. 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), leva-se a crer que os Tribunais de Contas estariam vinculados,

integrados e até mesmo subordinados ao poder judiciário, o que não é verdade, por própria força do texto constitucional visto acima.

Entende-se, atualmente, que os TC's não se enquadram dentro de nenhum dos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário. O Tribunal de Contas é um órgão constitucionalmente autônomo e sem subordinação a nenhum poder, segundo o STF (BRASIL, 2010) e foi criado para realizar o controle externo das contas públicas desses poderes e de qualquer pessoa física ou jurídica que guarde, arrecade ou administre dinheiro ou bens públicos.

O art. 70, *caput*, da CRFB/1988 dispõe que o TC atuará como auxiliar ao Poder Legislativo, o que não implica subordinação a este poder, pois os TC's detêm independência e autonomia financeira, administrativa e funcional em relação aos outros poderes, conforme já ratificou o STF na ADI nº 4.190 (2010).

Ao tratar do regime constitucional dos Tribunais de Contas o Ministro Carlos Ayres Britto ensinou que a função das Cortes de Contas é unicamente a de controle externo e que os meios pelos quais essa função é exercida são as suas competências, por exemplo, a competência opinativa, competência judicante, etc. (BRITTO, 2005).

Nesta lógica, existem basicamente nove competências² atribuídas ao Tribunal de Contas:

1. Fiscalizadora – compreende a atuação relativa ao exame e à realização de auditorias, diligências, entre outras atividades de fiscalização;
2. Opinativa – compreende as hipóteses de parecer prévio, quando da análise de contas de governo (chefe do poder executivo), contas estas que serão julgadas pelas respectivas casas legislativas a que o tribunal preste auxílio, bastando ao tribunal emitir parecer técnico;
3. De julgamento ou judicante – por esta função as cortes podem emitir julgamento no que diz respeito às contas de gestão, ou seja, dos administradores responsáveis por bens e valores públicos, e, nestas decisões, podem ser aplicadas sanções e determinações de ressarcimento ao erário;
4. Sancionatória – é o poder coercitivo imputado aos tribunais, e por meio deste poder é possível aplicar uma série de sanções, tais como, recolhimento de débitos, multas, declarações de idoneidade para licitar, decretação de indisponibilidade de bens;
5. Corretiva – pretende contribuir para o aprimoramento da gestão pública, e por seu intermédio é possível emitir determinações, recomendações, fixar prazo para acatar medidas, sustar ato irregular, aplicar medidas cautelares;
6. Consultiva – possui a finalidade de deliberar acerca de dúvidas [sic] quanto a matéria que seja de sua competência, bem como por solicitação emitir

² Do estudo do tema, os doutrinadores Luiz Henrique Lima e Moacir Marques da Silva, abordam o tema das competências, entretanto com uma diferença de terminologia. O que o ministro Ayres Britto chama de competências, tais doutrinadores chamam de funções. É o que explicam João Vieira Barros e Carlos Augusto Abrão de Queiroz (BARROS; QUEIROZ, 2018).

parecer sobre a regularidade das contas que subsidiará o julgamento da matéria pelo poder legislativo;

7. Informativa - por meio desta função, o tribunal pode disponibilizar informações sobre os trabalhos desenvolvidos, cálculos e dados consolidados e documentos com os quais tenha tido contato, diretamente aos órgãos interessados (Ministério Público, Justiça Eleitoral, Poder Legislativo, Poder Executivo), por intermédio de revistas, periódicos e outros meios;

8. De ouvidoria - por meio desta função, os tribunais podem tomar conhecimento de denúncias propostas pelos cidadãos, partidos políticos e sindicatos, e de representações;

9. Normativa - possibilita que os tribunais, na órbita de suas competências, possam se autorregular, assim podendo expedir atos, portarias, deliberações e instruções normativas que lhe caibam. (BARROS; QUEIROZ, 2018, p. 24-25)

Todas essas competências estão devidamente explicitadas nas Leis Orgânicas e Regimentos Internos de cada TC e são os meios pelos quais eles exercem o controle externo, merecendo atenção a competência fiscalizatória, pela qual giram todas as outras, já que constitui função mister das Cortes de Contas, conforme prediz a CRFB/1988.

Com máxima reverência ao autor referenciado na citação acima, faz-se um adendo em relação ao que fora aludido sobre o enquadramento do ressarcimento do débito na competência sancionatória. Diferentemente do que afirmam, não parece razoável entender que o dever de ressarcimento do débito é forma de sanção, pois, como constitui dever incontestável (e, segundo entendimento majoritário atual, imprescritível³), não faz parte do poder potestativo dos tribunais, tampouco é imposto como forma de coação e reprimenda aos atos ilegais e/ou antieconômicos praticados pelos agentes públicos. Assim diferenciou o autor Harrison Leite (2016, p. 460):

O ressarcimento ocorre pela necessidade de se compensar o prejuízo causado ao erário seja restituindo o Poder Público à situação anterior ao ilícito ou reavendo as quantias não aplicadas, mal aplicadas ou desviadas. A multa, por sua vez, não se destina a qualquer ressarcimento ao erário. Ela pode ser aplicada na existência ou não do dano. A multa de até 30% dos vencimentos do gestor faltoso, por sua vez, se dará na hipótese de prática das seguintes infrações administrativas contra as finanças públicas, conforme previsão do art. 5º da Lei n. 0 10.028/00.

³ Súmula 282 do TCU: As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. (BRASIL, 2012)

Aliás, faz-se mister destacar a diferença e independência que há entre o ressarcimento do débito e a aplicação de multas. O Tribunal poderá julgar por meio de acórdão que determine o ressarcimento do débito, mas que não aplique nenhuma multa. O contrário também é verdade.

Pois bem. Para o exercício deste controle que lhes é externo, através de suas competências, os Tribunais de Contas se utilizam de certos instrumentos procedimentais, que são: as auditorias, as inspeções, denúncias, representações, acompanhamentos, exame e julgamento das prestações de contas, as tomadas de contas, tomadas de contas especiais e os registros de pessoal (CHAVES, 2009).

O poder sancionatório, no entanto, é evidenciado e exercido amplamente nos processos de prestação e tomada de contas. Da análise e julgamento de tais processos que, juntamente à imposição do ressarcimento de débito, é que se pode aplicar as multas aos gestores do erário, multas estas que possuem os mais diversos fatos geradores, como veremos adiante.

É oportuno ressaltar ainda que, devido ao pacto federativo, os Tribunais de Contas funcionam nas três esferas federativas de maneira independente e autônoma. Apesar disso, tomam por referência as decisões e entendimentos do TCU.

Em que pese o TCU não ser um Tribunal Superior e não existir qualquer tipo de hierarquia entre ele e as demais Cortes de Contas, é sabido que ele serve como referência às demais Casas de Controle Externo, de modo que, torna-se imperioso conhecer sua posição. (BARROS; QUEIROZ, 2018, p. 56)

Aliás, a bem da verdade, é este o entendimento do constituinte ao redigir o artigo 75 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que consagra o princípio da simetria aplicado aos tribunais de contas ao determinar que:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (BRASIL. Constituição, 1988)

No Brasil atualmente existem 33 (trinta e três) Tribunais de Contas – um Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas dos Estados (um tribunal em cada um dos 27 estados, contando com o Distrito Federal), os Tribunais de Contas dos Municípios de natureza estadual (Pará, Bahia e Goiás) e os Tribunais de Contas Municipais (São Paulo e Rio de Janeiro).

A Constituição (1988), no art. 31, §4º, veda a criação pelos Municípios de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas municipais. Do texto normativo depreende-se que a criação é proibida, mas não faz nenhuma exigência quanto a ser necessário que os tribunais de contas municipais que já existiam anteriormente a 1988 fossem extintos, como é o caso dos TCM's de São Paulo e do Rio de Janeiro. Outros municípios, entretanto, não podem criá-los, conforme entendimento consolidado pelo STF na ADI nº 154 (BRASIL, 1990).

O Tribunal de Contas possui a competência de impor aos responsáveis pelas contas a obrigação de arcar pecuniariamente pelas consequências de todos os seus atos que lesem os cofres públicos. Quanto ao conceito e a configuração de dano ao tesouro público, a administrativista Gina Copola explica (2008, p. 59-66):

A lesão ao patrimônio público resta configurada quando se verifica evidente dano ao erário público, ou seja, quando os cofres públicos restam dilapidados por ação ou omissão de agente público, ou de terceiro contratado pelo Poder Público.

E, portanto, meras irregularidades formais ou ilegalidades que não causam subtração ou desvio de valores dos cofres públicos não causam lesão ao patrimônio público, e, consequentemente [sic], não ensejam ressarcimento de dano.

Para trazer completa clareza ao assunto e maior compreensão, cite-se um exemplo meramente ilustrativo. Imagine-se, pois, que a prefeitura de determinada municipalidade, representada na figura de seu prefeito, deseje construir uma escola para atender alunos de ensino médio da região, a fim de evitar que eles precisem se deslocar para outro município para ter acesso à educação. Dessa forma, a prefeitura faz um convênio com a secretaria de educação do estado, no valor de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), com vigência de 1 (um) ano. Assim, nos termos do convênio, a prefeitura passa a ser chamada de concedente, a secretaria de educação chamar-se-á concedente e o prefeito será o responsável pelas contas.

Ao final desse período de um ano, o prefeito possui o dever legal de apresentar perante o Tribunal de Contas do Estado, a chamada “prestação de contas”. Nela conterão todos os documentos comprobatórios da despesa, com a finalidade de comprovar basicamente dois fatos: que o dinheiro público repassado pela entidade concedente (secretaria de educação) foi efetivamente utilizado para o objeto do convênio (construção de uma escola) e que esse mesmo objeto foi realizado integralmente.

Para isso, o responsável pelas contas poderá se valer de vários documentos, tais quais o termo de convênio, os extratos bancários que comprovem o repasse da verba pública pelo

concedente, os contratos administrativos com terceiros para a consecução do objeto, recibos e notas fiscais, registros fotográficos que comprovem a construção da escola, etc⁴.

Da apresentação desses documentos (se houver), o Tribunal, auxiliado pela sua Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, irá proceder a análise das contas prestadas através de pareceres, abordando todos os aspectos legais, jurídicos, contábeis e factuais que foram ou não respeitados/comprovados, assegurado o direito de ampla defesa e contraditório do(s) responsável(is) pelas contas.

Se dessa análise dos autos o Tribunal, na figura de seu Conselheiro, entender que o dinheiro repassado não fora devidamente aplicado, ou que houve malversamento, desfalque ou desvio, ou constatar que o objeto do convênio não fora executado (não atingimento da finalidade convenial), ou ainda que houve a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, em outras palavras, que houve prejuízo ao erário estadual, ele poderá julgar as contas como irregulares e ordenar a devolução do valor aos cofres públicos pelo responsável.

Esta devolução tratada acima trata-se do exercício da pretensão ressarcitória do tribunal. Esta pretensão é exercida quando verificado que a conduta do agente concorreu objetiva ou solidariamente para o dano ao erário. Ela somente poderá ser exercida se houve dano ao erário, sob pena de haver enriquecimento ilícito do ente federativo se não for configurada a lesão.

No entanto, há um segundo tipo de pretensão, a qual independe da configuração de dano ao erário: pretensão punitiva ou sancionatória, ou seja, o poder punitivo, o qual será melhor detalhado adiante.

2.2 Poder punitivo

Traçadas tais considerações gerais a respeito dos Tribunais de Contas, cabe delimitar a área de estudo desta obra, qual seja a pretensão punitiva nos processos de prestação e tomada de contas dos Tribunais de Contas no Brasil. A pretensão punitiva é imposta ao agente como forma de coerção pela sua conduta antieconômica, improba e/ou ilegal. Pode se materializar em

⁴ Todos esses elementos comprobatórios exigidos estão listados nas leis orgânicas e regimentos internos de cada Tribunal de Contas.

forma de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público.

Prevista constitucionalmente no art. 71, VIII, da CRFB/1988, a primeira sanção aplicada pelos Tribunais de Contas e a mais comum é a multa. Ela é arbitrada pelos Conselheiros quando da emissão dos acórdãos, porém possuem seus limites de arbitramento nas próprias Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais.

As multas possuem natureza jurídica de sanção administrativa, com fundamento constitucional, aplicável aos responsáveis jurisdicionados aos TC's, em casos de constatação de ilegalidade de despesa, irregularidade de contas e obstáculos impostos ao TCU no exercício do controle externo (VELOSO, 2007).

Diversas são as hipóteses de cabimento de multas nos processos de prestação de contas, as quais variam conforme a Lei Orgânica de cada Tribunal de Contas. Assim, cumpre destacar as hipóteses em que são possíveis as sanções aplicadas pelo TCU, conforme art. 58 da sua Lei Orgânica (BRASIL, 2012) vigente:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado. (BRASIL. TCU. Lei nº 8.443, 2012)

A nível estadual, por exemplo, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (PARÁ, 2012), em seu art. 83, elenca, além das supracitadas, as seguintes hipóteses:

Art. 83. [...]

.....
.....

X - ausência de divulgação e remessa ao Tribunal do Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos definidos na legislação pertinente;

XI - omissão injustificada da autoridade competente para a instauração de Tomada de Contas Especial;
 XII - interposição de embargos declaratórios manifestamente protelatórios;
 (PARÁ. TCE/PA. Lei nº 82, 2012)

Ademais, as outras duas formas de sanção dizem respeito à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público. Quanto a aquela, o único requisito imposto pela Lei Orgânica do TCU (BRASIL, 2012) é a consideração, por maioria absoluta, da conduta cometida pelo responsável como grave:

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. (BRASIL. TCU. Lei nº 8.443, 2012)

Não existem outros requisitos na lei acima que não a votação por maioria do pleno e ato infracionário gravoso. A lei também não menciona quais as condutas que são consideradas graves, portanto, a gravidade das condutas é decidida casuisticamente. Condutas que são comumente consideradas graves são o superfaturamento ou sobrepreço, fraude à licitação ou realização de conluio, falsificação de documentos, ausência total de prestação de contas ou dano agigantado ao erário.

A Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990) busca ser mais específica ao determinar alguns elementos que devem ser levados em consideração ao aplicar tal sanção, no entanto, esta lei não é utilizada como parâmetro nas decisões dos Tribunais:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

.....

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição (BRASIL. Lei nº 64, 1990)

Enquanto a legislação do TCU apenas prevê a votação pela maioria do Plenário e o enquadramento da conduta com “grave” como requisitos para a imputação da inelegibilidade, o legislador ordinário previu: a) irregularidade insanável das contas; e b) configuração de ato doloso de improbidade. A intencionalidade do ato, portanto, é necessária. Coadunando-se com este argumentou, o Min. Raimundo Carreiro no julgamento de embargos de declaração da Tomada de Contas nº 011.921/2005-9, aduziu:

Como se vê, a pena de inabilitação requer, como pressuposto de validade, que o Tribunal, por maioria absoluta de seus membros, considere grave a infração cometida. Não consigo imaginar hipótese em que o Tribunal possa considerar grave a infração cometida sem que isso implique, necessariamente, admitir não apenas o afastamento da boa-fé, mas também a presença do próprio dolo na prática da conduta. (TCU. Plenário. Acórdão nº 1974, 2012).

Em relação à declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público, esta tem previsão legal tanto no art. 87, IV da Lei 8.666 (BRASIL, 1993), quanto no art. 43 da LOTCU e tem incidência específica em casos em que seja constatada fraude à licitação (BRASIL, 2012): “Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.”.

O TCU já consolidou o entendimento de que essas sanções de declaração de inidoneidade impostas por ele alcançam as licitações e contratações diretas promovidas por estados e municípios, ainda que os objetos tenham sido custeados por recursos oriundos de transferências voluntárias da União (TCU. Plenário. Acórdão nº 348/2016).

Além disso, o TCU decidiu também que essa sanção não possui efeitos retroativos, isto é, não atinge os contratos firmados antes da imposição da inidoneidade, apenas os que vierem posteriormente (TCU. Plenário. Acórdão nº 3002/2010).

A prescrição da pretensão punitiva alcança, portanto, esses três tipos de sanções. Inovadoramente, o TCM/GO previu expressamente esta ideia ao elaborar o art. 1º, §2º da Resolução Administrativa nº 194/2018 (GOIÁS, 2018).

É válido destacar que o presente trabalho acadêmico visa discorrer sobre o instituto da prescrição da pretensão punitiva estatal, excluindo assim, a pretensão ressarcitória, sendo levado em conta, especialmente, as multas nos processos de prestação e tomada de contas nos Tribunais de Contas.

Para encerrar este capítulo, faz-se um adendo em relação à eficácia do acórdão que estipula a aplicação de multas aos responsáveis. O entendimento majoritário é, seguindo o art. 71, §3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que as decisões condenatórias emitidas pelos Tribunais de Contas possuem a eficácia de título executivo extrajudicial, pelo fato de as Cortes de Contas não integrarem o Poder Judiciário. Podem, portanto, ser executadas judicialmente, constituindo-se como dívida ativa não tributária (NASCIMENTO, 2012).

3 A PRESCRIÇÃO NA ATUAL ORDEM JURÍDICA

3.1 O instituto da prescrição como instrumento para garantir direitos fundamentais

No direito a temporalidade atua como um fator de consolidação e estabilização dos incontáveis e variáveis fatos, atos e relações jurídicas. Aliás, como disse Elody Nassar “[...] o fenômeno jurídico é, entre outras tantas circunstâncias, fundamentalmente marcado pela idéia [sic] e pelo sentido de um devir” (NASSAR, 2009, p. 3).

Há uma diferença essencial entre o tempo natural e o tempo dito jurídico. Enquanto aquele corre de maneira contínua e ininterrupta, este é suscetível de suspensão ou interrupção.

No direito administrativo avulta em importância entender como o tempo jurídico é aplicado e regulado tendo em vista que nos relacionamentos administrativistas necessariamente figurará como um dos sujeitos o Estado.

Ao Estado, segundo a teoria contratualista⁵, foi outorgado o poder de criar leis e elaborar regras sociais, o qual pertencia ao particular; logo, em uma luta de poderes com o ente privado, deterá de uma grande vantagem. Sendo assim, o papel do direito é controlar e delimitar os poderes do soberano para que haja equilíbrio e equidade na relação Estado-particular e para que o abuso estatal seja evitado.

Neste contexto portanto, a função do tempo jurídico é regulatória e limitadora. Surgem, pois, princípios jurídico-administrativistas com estes objetivos (regular e limitar), tais quais o princípio da supremacia do interesse público e o da segurança jurídica. Além desses princípios, a ciência jurídica criou ao longo dos séculos institutos que são a própria definição da função do tempo na aplicação do direito. Fala-se da prescrição e da decadência.

Longe de possuírem acepções únicas, a prescrição e a decadência são dois dos institutos mais nebulosos e amplos dentro do ramo das ciências jurídicas. Isto porque são a instrumentalização de diversos princípios simultaneamente, isto é, são a forma de materializar nos casos concretos não somente um, mas vários princípios.

⁵ “A passagem do estado de natureza à sociedade civil se dá por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. O contrato social funda a soberania” (ROCHA; KRETZER; KLOZOVSKI, 2011, p. 169)

Este trabalho, entretanto, não pretende prender-se às incontáveis teorias e definições que existem a respeito do tema. Crê-se que o mais importante seja entender a sua função pedagógica-normativa e, mais especificamente, segundo valores e normas juspublicistas - fala-se da mais nova forma de prescrição em voga: a prescrição administrativa (CAHALI, 2008).

Para fins didáticos, expor-se-á o mais objetivamente possível o conceito de prescrição ao mesmo tempo em que se aproxima e se diferencia este do instituto da decadência. Começamos, assim, discorrendo sobre suas semelhanças. Tanto a prescrição quanto a decadência fazem parte do direito material, e não processual, pois dizem respeito a uma das formas de extinção de direitos subjetivos, das pretensões ou ações (CAHALI, 2008).

Segundo o Supremo Tribunal Federal:

O prazo estatuído em lei como termo para a extinção do direito, seja ele considerado de decadência ou de prescrição, é de direito material (dos que se integram no ramo do direito em que nasce a pretensão); de direito processual é a norma sobre a forma de ação. (BRASIL. STF, 1972)

Além disso, ambos os institutos servem para garantir a paz e a ordem social. O decurso do tempo atua como estabilizador das relações jurídicas (MELLO, 2013) e elemento garantidor da paz social e da ordem jurídica. O Estado, como pacificador de conflitos e garantidor da paz social, utiliza-se de processos e procedimentos e, dentro deles, institutos, dentre os quais encontra-se a prescrição e a decadência.

Na mesma perspectiva, o longo tempo de inércia do Estado, fazendo esvair-se a necessidade da defesa social, é único fundamento insuperável e imponente da sanha punitiva. Configurando, portanto, matéria de ordem pública e sendo irrenunciável, a prescrição deve ser decretada de ofício ou em atendimento ao reclame das partes como veremos adiante.

Havia uma discussão interessante a esse respeito, já superada, de que a aplicação da prescrição e decadência seria antiética e imoral, pois alguém ficaria privado de receber o que lhe era de direito por conta do transcurso do tempo. Hoje, entretanto, são aceitas universalmente para o bem público e com o objetivo de estabelecer ordem social e estabilidade nas relações entre os sujeitos (CAHALI, 2008).

Em resumo, justificam a prescrição o interesse social em que as relações jurídicas não permaneçam indefinidamente incertas; a presunção de que quem descarta do exercício do próprio direito não tinha vontade de conservá-lo; a utilidade de punir a negligência; e a ação deletéria do tempo que tudo destrói (CAHALI, 2008, p. 19)

Dito isso, a prescrição e a decadência objetivam extinguir ações ou direitos em decorrência de seu não exercício durante certo período de tempo, que é seu fator operante (NASSAR, 2009). Mais do que meras regras formais, são consideradas por muitos como princípios ou valores jurídicos com fins sociais.

Em se falando de princípios, a matéria da prescrição e decadência gira em torno de alguns princípios, principalmente quando o contexto é o controle externo. O primeiro princípio importante a se destacar é o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado; talvez o mais relevante princípio no direito administrativo. Em que pese ser um princípio com nome autoexplicativo, é válido dizer que a consequência imediata deste valor mor administrativista é que o Estado experimenta de certas prerrogativas (deveres-poderes) que o colocam em posição de vantagem sobre o particular, como por exemplo proceder à desapropriação e requisição de imóveis⁶, a autoexecutoriedade dos atos administrativos e a possibilidade de revogar ou extinguir atos inconvenientes e inoportunos para a administração pública (MELLO, 2013).

Considerando tamanho poder que lhe é concedido, sempre visando, claro, o bem social, são necessários mecanismos de controle que permitam limitar e tutelar este poder, para que não seja aplicado de maneira autoritária e desarrazoada. Para isso existe o princípio da legalidade (*intentio legis*), que atribui às leis normatividade para o controle externo e, por sua vez, os institutos da prescrição e da decadência, os quais impedem que o poder público possa fazer valer o seu poder sancionatório a qualquer tempo, infinitamente, submetendo o particular, desta forma, à uma situação de insegurança jurídica.

A lei é, ainda, expressão do princípio democrático e o instrumento mais apropriado e seguro para definir os regimes de certas matérias, sobretudo de direitos fundamentais. Os princípios da supremacia da lei e o princípio da reserva da lei apontam para a vinculação jurídico-constitucional do Poder Executivo. (NASSAR, 2009, p. 144)

A lei é firme concretização do Estado Democrático de Direito e, portanto, deve prever prazos para que a pretensão do direito, seja ela por parte do particular ou do Estado, seja exercido. Do contrário, a total violação do Estado Democrático de direito, retira a Administração Pública da sua submissão estrita à lei, e a coloca acima dos direitos de qualquer sujeito (NASSAR, 2009).

⁶ Artigo 5^a, XXIV e XXV da Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988).

Fazendo um adendo sobre o princípio da legalidade, radicado nos arts. 5º, II, 37, caput, 37 e 84, IV, da Constituição Federal (1988), é em virtude deste que baseia-se esta obra, sobre a necessidade de regulação dos institutos da prescrição e decadência em lei específica, pois se a supremacia do interesse público é diretriz fundamental para o direito administrativo, a legalidade é a base do estado democrático de direito, fruto da submissão do Estado à lei (MELLO, 2013).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral. (MELLO, 2013, p. 56)

O princípio da legalidade no direito administrativo diz que a Administração Pública só pode fazer o que a lei determina. Diferente do mesmo princípio quando aplicado a particulares, que permite que o particular faça tudo o que a lei não proibir, para o poder público não funciona dessa forma. É por esta razão que uma regulação por lei específica da prescrição aplicada aos processos de contas é extremamente necessária. Não é à toa que Cahali afirma que “em razão de sua natureza, as regras jurídicas sobre prescrição devem ser interpretadas estritamente, repelindo-se a própria interpretação extensiva ou analógica” (2008, p. 20).

A previsão legal e expressa da prescrição é o cumprimento de um direito fundamental e princípio jurídico inegociável sob o qual foi fundado o Estado Democrático: o da legalidade. A legalidade é também o cumprimento e alicerce do princípio da segurança jurídica.

Retomando o raciocínio anterior, o segundo princípio que merece destaque no âmbito do controle externo é o da segurança jurídica. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 127):

Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da

imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.

A segurança jurídica é a base para a prescrição e a decadência, pois garante a estabilização das relações jurídicas depois de um determinado tempo. O particular terá segurança de que, a partir de certa data, não poderá mais ser sancionado pelo Tribunal de Contas. E isto não é, como podem crer, um incentivo à impunidade – até mesmo porque o ressarcimento de débito ao erário é matéria imprescritível, como veremos mais adiante. Ao contrário, a prescrição constitui uma medida de incentivo à eficiência no diligenciamento dos processos, obedecendo ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB/88) e da eficiência.

Apesar de não estar previsto expressamente na CRFB/88, o princípio da segurança jurídica está espalhado por toda o texto constitucional – implicitamente – e constitui, como dito, resultado material de todos os outros princípios (inclusive o da legalidade). Aliás, o objetivo do Direito no geral é produzir certeza, determinação, justiça, em outra palavras: segurança jurídica.

De maneira brilhante, o doutrinador Elody Nassar dedica um capítulo inteiro de seu livro para discorrer a respeito deste princípio, tamanha sua importância. Ele afirma, com base em vários outros nomes de peso no reino jurídico, que “Em nome da segurança jurídica, consolidaram-se institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para a preservação dos direitos adquiridos e da coisa julgada.” (NASSAR, 2009, p. 42).

A grande combinação entre a segurança e a legalidade culmina na conferência de confiança, previsibilidade e estabilidade aos jurisdicionados e na irreversibilidade (irretroatividade) dos atos e fatos que pertencem ao passado – coisa julgada, ato jurídico perfeito e direito adquirido. É neste aspecto que a prescrição encaixa-se perfeitamente, pois ela é a determinação e concretização dos resultados da segurança – e da própria segurança jurídica em si. “A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais o pode” (NASSAR, 2009, p. 45).

O princípio da eficiência, por sua vez, aduz que a Administração deve tratar seus processos da forma mais congruente, organizada e rápida possível, com resultados reais e efetivos. Não causa estranheza o fato de que a máquina estatal processual está em situação caótica de abarrotamento processual. Não por acaso, o Tribunal de Contas do Estado do Pará

ainda hoje julga casos datados de 2004, isto é, que tiveram seu fato gerador há aproximadamente 15 anos.

A ocorrência da prescrição e a fulminação do direito de aplicar multas e outras sanções deve (ao menos teoricamente) incentivar a celeridade e a eficiência do corpo técnico dos Tribunais de Contas, já que as multas administrativas constituem uma boa fonte de renda estatal. Em consulta ao site do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em seu Portal de Transparência (2018), constatou-se que no ano de 2018 a receita arrecadada para o fundo de reaparelhamento⁷ através de multas aplicadas pelo TCE/PA somaram impressionantes R\$ 113.037,87 (cento e treze mil e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos)⁸. Aliás, crê-se que esse seja um dos motivos para a relutância imotivada do TCU em aceitar a aplicação das leis administrativas para regular a prescrição no controle externo: a perda de verba. Com a fulminação da pretensão punitiva em inúmeros processos, o TCU iria perder uma receita monstruosa.

Ainda é necessário falar sobre a razoabilidade e proporcionalidade e a ampla defesa. A razoabilidade e proporcionalidade limitam o atuar da Administração a critérios aceitáveis pelo homem médio, o chamado “bom senso”. Ato contrário a isso, não serão apenas inconvenientes, mas ilegítimos e jurisdicionalmente invalidáveis. Condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações circunstanciais são altamente rechaçadas e merecem impugnação (MELLO, 2013).

O princípio da proporcionalidade impõe à Administração que evite, sob pena de ilegalidade do ato, utilizar medida mais enérgica do que a necessária à obtenção do resultado pretendido pela lei. A medida utilizada, portanto, deve ser o único meio eficaz para alcançar a finalidade pretendida e não pode ser exercida de modo excessivo, com rigor maior que o necessário. (NASSAR, 2009, p. 146).

A desproporcionalidade e irrazoabilidade caracterizam, portanto, abuso de poder. A possibilidade de aplicação de pena pecuniária *ad infinitum* (violação ao princípio da prescritibilidade) aos responsáveis e gestores da verba pública constitui penalização acima do razoável consagra o abuso estatal. O pior de tudo é a consciência de que esse abuso é causado pela falta de regulamentação da prescrição, por conta de uma inércia legislativa, que causa insegurança e ilegalidade.

⁷ Art. 1º O fundo de reaparelhamento constitui instrumento destinado à captação de recursos financeiros visando garantir o atendimento de despesas com a aquisição de materiais e bens e a realização de serviços e obras. (GO. Resolução Normativa nº 00010/04, 2004)

⁸ Isto considerando que o TCE/PA já tem aplicado o entendimento da prescrição quinquenal.

Não só causa ineficiência, insegurança, desproporcionalidade, como é obstáculo ao princípio da ampla defesa. Consagrado no art. 5º, LV da CRFB/1988, aduz que a Administração terá que obedecer a um devido processo legal, o qual, por sua vez, demanda contraditório e ampla defesa (MELLO, 2013), isto é, na linguagem do controle externo, a oportunização de que o particular apresente seu arrazoado defensivo mediante o Tribunal de Contas.

Este princípio é evidenciado claramente quando surge o tema da salvaguarda dos documentos. Isto porque o transcurso do tempo age como óbice à obtenção de documentação comprobatória dos atos e comprovação de fatos jurídico-econômicos relativos às despesas custeadas por verbas públicas nos processos de contas.

Por exemplo, não parece razoável exigir de um gestor, que muitas vezes já até saiu das asas da máquina estatal, que guarde pessoalmente documentos, notas fiscais, extratos bancários, recibos etc. de um convênio que ocorreu há mais de 10 (dez) anos. É impor ao responsável pelas contas um ônus probatório pesado demais e que na prática é ineficaz.

Foi invocando o princípio da proteção ao direito de ampla defesa que o TCU decidiu pela prescrição em certo processo de tomada de contas, alegando que depois de 10 (dez) anos, fica comprometida a ampla defesa pelo responsável, tendo em vista a dificuldade de obtenção ou recuperação dos documentos probatórios necessários à regularidade das contas. Inclusive, esta inteligência foi consolidada na Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU, segundo a qual:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

[...]

II – houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. (BRASIL. TCU, 2012)

Sendo assim, conclui-se que a prescrição é elemento fundamental para a garantia de direitos e princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 Diferença entre prescrição e decadência

É válido lembrar que tais conceitos não possuem definições unânimes na doutrina (CAHALI, 2008). Por exemplo, Elody Nassar diz que “o ordenamento jurídico prevê a decadência como prazo-limite para o exercício de direitos, a prescrição como prazo-limite para

a busca da tutela jurisdicional” (NASSAR, 2009, p. 75). Este é o entendimento da doutrina dominante no Brasil, o qual, em outras palavras, diz que enquanto a decadência atinge diretamente o direito, a prescrição fulmina a ação. (CAHALI, 2008).

Outros critérios advindos de teorias críticas à tradicional surgiram para distinguir os institutos, que não segundo o campo de incidência, como relatado acima. Yussef Cahali (2008) lista esses critérios no segundo capítulo de seu livro chamado Prescrição e Decadência, quais sejam, resumidamente:

Segundo a origem da ação, olhando para o prazo estabelecido em norma, este é decadencial se a ação for o próprio exercício do direito e prescricional se a ação for para proteger o direito e não para exercê-lo diretamente.

Segundo especificação legislativa, a lei determina quais são os prazos prescricionais e quais são os decadenciais.

Segundo a natureza dos direitos individuais subjetivos (teoria moderna) – se o direito diz respeito à uma prestação, ou seja, se o direito está suscetível à violação ou lesão, então será atacado pela prescrição; mas, se o direito apenas disser respeito à modificação de um estado jurídico, sem criar nenhuma pretensão/prestação, isto é, se for direito potestativo, então estará sujeito à decadência. Seguindo esta lógica, as ações condenatórias, que objetivam satisfazer pretensões, são submetidas aos prazos prescricionais, enquanto que as ações meramente declaratórias ou constitutivas de direitos são sujeitas a prazos decadenciais.

Vale destacar que o tipo de classificação mais utilizado no âmbito do controle externo, preconizado e atribuído a Chiovenda, é a classificação segundo a natureza dos direitos individuais subjetivos (teoria moderna). A doutrina – especialmente das revistas que atuam junto ao TCU – quando da análise da prescrição reconhecem essa distinção como melhor critério doutrinário (CAMPOS, 2009).

Sendo assim, o servidor do Tribunal de Contas da União, Éric Izáccio de Andrade Campos ao escrever para a Revista do TCU afirmou (2009, p. 29):

Os prazos examinados pelos tribunais de contas são, primordialmente, prescricionais, visto que nascem do descumprimento de obrigações constitucionais atribuídas a todos aqueles que gerem recursos públicos: a prestação de contas e a comprovação da boa e regular aplicação do dinheiro público gerido, estando obrigados ainda, em todos os atos de gestão, a obedecer aos princípios da Administração Pública elencados no art. 37, caput, da Constituição Federal e às demais normas aplicáveis, como as leis nº 8.666/93, nº 4.320/64 e nº 8.443/92.

Segundo o mesmo jurista ainda, haveria poucos exemplos de direitos alcançados pela decadência no âmbito do regimento interno do TCU. Um deles seria quando as contas são consideradas ilíquidas e o mérito impossível de ser julgado em decorrência de caso furtivo ou de força maior (art. 211, § 2º, RITCU, 2012). Desta forma, trata-se de direito potestativo, insuscetíveis de violação e, assim sendo, não corresponde a qualquer prestação. Portanto, será alcançado pela decadência. (CAMPOS, 2009).

Nesta lógica, os prazos aplicáveis às sanções, portanto, seriam prescricionais. Isto porque as multas não são mera faculdade dos Tribunais de Contas, apesar de seu valor poder ser arbitrado. Elas são impositivas (e não potestativas) na medida em que, detectada violação a dispositivos legais, devem ser necessariamente aplicadas pelo órgão julgador ao prestador de contas, se não houver prescrição. Pensar o contrário disto seria atribuir às Cortes de Contas enorme liberdade e discricionariedade, permitindo que apliquem multas apenas quando desejarem, violando a segurança jurídica e a legalidade.

3.3 A imprescritibilidade

Cumprido salientar que a prescrição constitui regra no direito e a exceção é a imprescritibilidade.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Moreira Alves, quando do julgamento do mandado de segurança nº 20.069/1976, asseverou:

No direito administrativo positivo do Brasil, a regra, em matéria de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, é a da sua prescritibilidade [...] não há como pretender-se que a imprescritibilidade continue a ser o princípio geral, por corresponder ao escopo da sanção administrativa, ou seja, o interesse superior da boa ordem do serviço público [...] em matéria de prescrição em nosso sistema jurídico, inclusive no terreno do direito disciplinar, não há que falar em *jus singulare* uma vez que a regra é a da prescritibilidade (NASSAR, 2004, p. 01).

A prescrição é tão essencial no campo do direito sancionador que a Constituição Federal não se encarrega de listar as condutas que devem prescrever. Isto porque é ilação lógica da aplicação do direito que o Estado perca o interesse em punir com o passar do tempo, objetivando a pacificação das relações jurídicas. Logo, podemos afirmar que a prescritibilidade é a regra. Por outro lado, a imprescritibilidade é uma exceção, e por assim ser, suas hipóteses

de incidência devem estar devidamente especificadas do texto constitucional. Foi o que o legislador constituinte fez no art. 5º, incisos XLII e XLIV.

Ainda sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello é contra a imprescritibilidade, a qual, por sua vez, reflete a:

[...] minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo (MELLO, 2013, p. 1081).

É importante esclarecer uma confusão comum ao tratar da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas. Diz-se comumente que a imprescritibilidade é aplicada, sim, por força do art. 37, §5º da CRFB (1988). É bem verdade que o é, entretanto, apenas no que tange as ações de ressarcimento de débito.

Como explicado no capítulo antecedente, o ressarcimento de débito ao erário não constitui sanção administrativa, mas dever constitucional. Ensinou magistralmente o doutrinador Ronaldo Pinheiro de Queiroz (2018) em seu artigo intitulado “O STF e a ação de ressarcimento ao Erário: entre o texto e a vontade”:

No plano técnico porque o ressarcimento é um dever jurídico, decorrente do âmbito da responsabilidade civil, e não uma pena propriamente dita. Embora conte no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa como uma das sanções possíveis pela violação da conduta, o ressarcimento é uma sanção apenas no sentido lato, kelsiano, mas não no sentido aflitivo, retributivo. Seria uma sanção-recompositiva, e não uma sanção-punitiva. Isso porque o ressarcimento visa à recomposição do status quo ante, de preservação/regeneração do patrimônio público lesado, tanto que a Lei 8.429/92 cololca [sic] essa situação como um dever jurídico de integral ressarcimento do dano (art. 5º). Essa exceção constitucional tem uma missão nobre, que é a de resgate do patrimônio financeiro da própria sociedade, na exata expressão de justiça restaurativa.

Por esta razão, e por restar pacificado o entendimento sobre a imprescritibilidade do ressarcimento de débito, a prescrição aplica-se apenas às sanções aplicadas pelos tribunais. A regra, portanto, é a prescrição.

4 APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

4.1 A ausência de legislação específica sobre a aplicação da prescrição nos Tribunais de Contas

Fundamentada a importância da prescrição e sua aplicabilidade e necessidade como mecanismo de controle externo, discorrer-se-á agora sobre a ausência de legislação específica que trate sobre o tema e como os tribunais de contas do país agem diante desta lacuna. Trata-se, na verdade, não de omissão legislativa ou vazio normativo, hipótese em que o legislador omite (silencia) certa matéria para dar ao ordenamento uma textura aberta; mas de ausência legislativa e lacuna, em que a norma é querida e necessária, mas não existe no mundo jurídico.

No atual ordenamento jurídico brasileiro, o tema da prescrição da pretensão punitiva dos Tribunais de Contas não fora tratado. Isso faz com que o tema seja nebuloso e motivo de grandes controversas. Além disso, nas palavras de Carlos Maurício Lociks de Araújo:

Há uma assimetria normativa nesse aspecto, elevando os poderes de controle externo, no que tange à prescrição, a um patô superior ao poder de sanção do Estado em face de ilícitos criminais, tributários, administrativos e civis. (ARAÚJO, 2015, p. 3)

O art. 37º, §5º da CRFB (1988) prevê que a prescrição de dano ao erário causado por agente, servidor ou não, deve ser regulada por lei ordinária. No entanto, não é o que foi feito pelo Legislativo, que deixou essa enorme lacuna no ordenamento brasileiro.

Como problemáticas à falta de regulação da prescrição da pretensão punitiva pelos Tribunal de Contas, o Min. Walton Alencar Rodrigues ao votar no processo que ensejou uniformização de jurisprudência do TCU, listou:

As minhas objeções para a adoção de critérios de prescrição para o controle externo, com o delineamento administrativo de regras próprias, com cópia de diplomas legais específicos, em claro exercício de descabida discricionariedade, decorrem de toda uma série de fatores:

- a) violação do procedimento previsto no §5º do art. 37 da Constituição Federal;
- b) açambarcamento de competências inerentes às atividades do Congresso Nacional, com usurpação de sua exclusiva capacidade de decidir se e quando tais ou quais regras, atinentes à prescrição, deverão ser veiculadas;
- c) enfraquecimento do controle externo, uma vez que o próprio órgão constitucionalmente encarregado de punir administradores, que malversaram recursos públicos, está decidindo que não vai fazê-lo, a partir de regras de

prescrição que ele próprio fixou, em analogia com outros diplomas esparsos, que a ele não se aplicam e com prazos que mudam com a composição de cada colegiado. (BRASIL. TCU. Acórdão 1441, 2016)

Destarte, à míngua de dispositivo legal que trate sobre a prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, cumpre ao exegeta a devida integração do ordenamento jurídico, buscando colmatar a lacuna através de métodos de autointegração como a analogia, costumes e princípios gerais do direito.

De acordo com Yussef Cahali (2008), por ser matéria de ordem pública, as normas sobre prescrição não poderiam ser aplicadas de maneira extensiva ou analógica, apenas restritivamente. Entretanto, é assim que o tema tem sido tratado pelas Cortes de Contas, o que constrói um cenário de esquizofrenia jurídica.

Levando em conta esta realidade, o estabelecimento do prazo prescricional da pretensão punitiva é feito por cada Tribunal de Contas, nas suas esferas federativas distintas. Isto é possível em virtude do chamado federalismo político, sistema no qual os estados, apesar de formarem uma única organização mais ampla, mantêm sua autonomia financeira e legislativa.

Tendo em vista esta independência e não vinculação necessária de entendimentos entre os Tribunais da União, dos Estados e dos Municípios, senão em virtude de norma geral, o assunto lacunoso da prescritibilidade e seu prazo no âmbito do controle externo é abordado de maneiras ímpares pelos tribunais em suas leis orgânicas, regimentos internos ou constituições estaduais (quando abordado), como veremos adiante.

Diz-se “quando abordado”, pois existem tribunais que sequer aplicam o instituto, fazendo com que os responsáveis pelas constas fiquem submetidos para sempre à sanha punitiva estatal. É o que ocorre, por exemplo, no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, o que configura uma realidade extremamente preocupante, não havendo sequer decisões dos Conselheiros que mencionem o instituto, diferentemente do que ocorre no Tribunal de Contas do Estado do Pará, que, incitado pelo Ministério Público de Contas do Estado, passou a dar atenção e crédito ao elemento da prescrição nos acórdãos julgadores das prestações e tomadas de contas.

Em estudo realizado pelos doutores João Vieira Barros e Carlos Augusto Abrão de Queiroz, no ano de 2018, sobre a incidência de prazo prescricional nos processos sujeitos a julgamento pelos tribunais de contas, no qual baseia-se grande parte deste trabalho de conclusão

de curso, foi possível examinar o panorama geral dos tribunais de contas do Brasil. Os estados cujos Tribunais já estabeleceram prazos prescricionais em seus textos normativos são os seguintes: Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. (BARROS; QUEIROZ, 2018).

Adicionando informações a essa pesquisa, observe-se que o TCE/RO também integra o rol acima, haja vista que emitiu a Decisão Normativa n. 01/2018 (RONDÔNIA, 2018) que estabelece a aplicação da prescrição do âmbito deste tribunal. O mesmo se observa em relação ao TCE/PE, que prevê o instituto em sua Lei Orgânica (Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004), art. 73, §6º e 76, parágrafo único, ao TCE/SE, em sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011), no art. 69, e ao TCM/GO, através da Resolução Administrativa nº 194/2018.

Através de pesquisa na internet de decisões dos tribunais, constatou-se que os seguinte Tribunais de Contas aplicam o entendimento da prescrição da pretensão punitiva em suas decisões, mesmo sem positivação legal. São eles: Pará (ex. Acórdão nº 58.608 de 05/04/2019), Amazonas (ex. Decisão nº 293 de 04/12/2018), Mato Grosso (ex. Decisão nº 7 de 16/08/2018), Alagoas (ex. Acórdão nº 2-047 de 07/03/2019), Bahia (Súmula nº 17 do TCE-BA), Tocantins (Resolução nº 222/2016 de 08/06/2016), Rio de Janeiro (ex. Processo nº 210.470-1/02, julgado em 01/09/2016), Paraná (que mudou seu entendimento recentemente no prejudgado nº 26, oriundo do acórdão nº 1030/19, julgado pelo Tribunal Pleno em 17/04/2019) e Rio Grande do Sul (ex. processo nº 5579-02.00/00-4, sessão de 08/10/2012, Relator Alexandre Mariotti).

Válido dizer ainda que todos os Tribunais citados aplicam o prazo quinquenal, exceto o TCE/MT, TCE/SC e TCE/RS, que aplicam o prazo decenal.

Duas observações são importantes. A primeira é o fato de que o TCE/SC, apesar de ter em sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000) regulação estabelecendo o prazo de 05 (cinco) anos para a prescrição (art. 24-A), utiliza em seus julgados o prazo de 10 (dez) anos, pois alinha-se com o entendimento do TCU (parecer nº COG - 632/2013, Processo REC-13/00716093, Responsável Adonir Mário Trentini).

Em segundo lugar, muito curioso e excêntrico o entendimento do TCE/SP e merece demasiada atenção. Diferentemente de todos os outros Tribunais do Brasil, ele é o único que entende que a imprescritibilidade alcança tanto o ressarcimento do débito (pretensão ressarcitória) quanto as sanções impostas pelo tribunal (pretensão punitiva). Em julgamento de

recurso ordinário (TC-002440/007/07), na data de 23/05/2015, que alegava a prescrição intercorrente, o Conselheiro Substituto Márcio Martins de Camargo votou o mérito:

O recurso interposto limitou-se a alegar a ocorrência de prescrição, silenciando quanto às irregularidades decretadas pelo acórdão combatido.

Sobre o tema da prescrição, lembro que a matéria já foi suficientemente debatida por este Tribunal, a exemplo do julgamento proferido nos autos do TC-1271/003/06 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 8/2/2011) cujo trecho de interesse reproduzo a seguir:

“[...] a Constituição da República, no artigo 37, § 5º, pôs as ações de ressarcimento ao erário a salvo da lei que fixa prazos de prescrição para apurar ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário.

Decorre desse comando constitucional que as ações judiciais objetivando ressarcir danos causados ao erário são imprescritíveis, o que significa que os atos administrativos preparatórios também estão a salvo dos prazos estabelecidos na lei.

Questão semelhante, que também defendia o reconhecimento da prescrição, foi negada por esta Corte quando julgou o TC 904/007/052, cujo voto reproduziu trecho da decisão proferida pelo E. Pleno, no TC-1652/003/063, no seguinte sentido: “a ação administrativa, que se desenvolve nos Tribunais de Contas, objetiva quantificar eventual dano causado ao erário e identificar o responsável, possuindo natureza preparatória da ação civil. Sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos e considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito no tocante à ação civil, tomadas de contas e exame de contratos sujeitam-se ao mesmo desiderato. Nessa circunstância, se o § 5º do artigo 37 da CF ressalvou da prescrição as ações de ressarcimento de danos ao erário a restrição, por óbvio, não pode atingir os atos que lhes são preparatórios”.

Não prospera, pois, o argumento da recorrente. (SÃO PAULO. TCE/SP. TC-002440/007/07, 2015)

Em relação aos Tribunais Estaduais do Amapá, Acre, Maranhão, Ceará, Piauí, Paraíba, Distrito Federal e os Tribunais Municipais da Bahia, Pará, São Paulo e Rio de Janeiro nada foi encontrado em relação ao tema, portanto, a pesquisa quedou-se inconclusiva.

Em síntese ao que fora detalhado acima, dos 32 (trinta e dois) Tribunais Estaduais e Municipais de Contas do Brasil, 11 (onze) já preveem o instituto em seus textos normativos, 9 (nove) abordam o tema em seus acórdãos, 1 (um) defende a imprescritibilidade e 11 (onze) restam silentes sobre o tema.

4.2 A aplicação da prescrição conforme o entendimento dos Tribunais Superiores

Em relação às Cortes Superiores, é imprescindível que se aborde os entendimentos da Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

É sabido que nenhuma vinculação há entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Conta dos Estados e dos Municípios. Em decorrência do pacto federativo, esses tribunais possuem relação de independência entre si, de modo que as decisões do TCU não vinculam o julgamento e o entender dos demais tribunais.

No entanto, também é cediço que as decisões e posicionamentos advindas do TCU possuem efeito diretivo, isto é, servem para orientar e embasar os outros Tribunais de Contas, sendo de extrema importância as súmulas, orientações jurisprudenciais e boletins informativos emitidos por este Tribunal da União. A obrigatoriedade de adoção dos mesmos parâmetros, entretanto, não é constatada.

A grande prova disso é que, conforme pesquisa relatada anteriormente, dos 21 (vinte e um) tribunais que se posicionaram acerca dos prazos prescricionais, apenas 3 (três) adotaram o posicionamento do TCU, de que o prazo mais aceitável seria o decenal.

Dito isso, no âmbito do TCU consolidou-se o entendimento que evoca o prazo decenal presente no Código Civil (BRASIL, 2002). Trazida a esta discussão uma das mais recentes decisões neste sentido, através do Acórdão 1168/2019, que julgou uma Tomada de Contas Especial, processo nº 017.162/2010-6, cujo relator foi o Min. Benjamin Zymler, em sessão ocorrida em 22 de maio de 2019:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. RECURSO DE REVISÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

[...]

11. A empresa insiste na tese da prescrição quinquenal, invocando normas específicas que preveem o prazo de cinco anos (Decreto 20.910/32, Lei 6.838/80, CTN, Lei 9784/99, Lei 8.112/90, dentre outras). Ocorre que a questão está pacificada no âmbito desta Corte (Acórdão 1.441/2016-Plenário⁹) no sentido de que as multas previstas na Lei Orgânica do TCU encontram-se sujeitas ao prazo prescricional previsto no art. 205 do Código Civil (dez anos), não sendo aplicáveis as leis e o decreto mencionados pelo embargante. (BRASIL. TCU. Acórdão nº 1168, 2019)

⁹ O acórdão 1.441/2016 pacificou e uniformizou a jurisprudência do TCU.

Ressalve-se que a Instrução Normativa nº 71/2012, que consolidou o prazo de 10 (dez) anos, comum e erroneamente utilizada para defender a consolidação da aplicação do prazo prescricional da pretensão punitiva pelo TCU, aplica-se apenas às Tomadas de Contas Especiais. Além disso, “Essa dicção não tem sido aplicada pelo Tribunal de Contas aos atos irregulares passíveis apenas de multas ou outras sanções, ou seja, que não tenham produzido dano ao Erário” (ARAÚJO, 2015, p. 11).

Sendo assim, a minguada de texto legal que consolide o entendimento do TCU, ele tem decidido casuisticamente, conforme recomendou o Min. Benjamin Zymler em seu voto resposta à representação feita pela Consultoria Jurídica do TCU para que uniformizassem um entendimento (relatório que integra a Tomada de Contas nº 021.540/2010-1, de Acórdão nº 1.314/2013 do Plenário do TCU, Rel. Min. Benjamin Zymler).

Já o STF e o STJ defendem posicionamentos contrários ao TCU, sustentando o prazo prescricional quinquenal em sua jurisprudência. O STF decidiu recentemente (21/03/2017), através do julgamento do Mandado de Segurança nº 32.201, de relatoria do Min. Roberto Barroso, que (BRASIL, 2017) “A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”. Ele reforçou esse entendimento recentemente no julgado da tutela provisória do Mandado de Segurança nº 35.971, de 18/02/2019 (STF, 2019).

Segue a mesma linha de raciocínio o STJ, sustentando que o prazo para a impossibilidade de aplicação de multas é quinquenal, bem como existente a prescrição intercorrente de 03 (três) anos; senão veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, §10, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA. (STJ. REsp nº 1.480.350/RS. Rel. Min. Benedito Gonçalves, 2016)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO

FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA. PENDÊNCIA DE JULGAMENTO OU DESPACHO POR MAIS DE TRÊS ANOS. ART. 1º, § 1º, DA LEI N 9.873/99. OCORRÊNCIA. VERIFICAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. (STJ. AgRg no Recurso Especial nº 1.401.371/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2014).

Apesar das diversas formas de abordagem e regulação, um fato é incontroverso: a pretensão punitiva é prescritível. Segundo Harrison Leite (2016), a discussão à respeito da prescritibilidade das multas é assente entre a doutrina e a jurisprudência, restando divergências apenas em relação ao prazo prescricional – se quinquenal ou decenal.

No Brasil, existem duas correntes doutrinárias que evocam a aplicação dos prazos prescricionais. De um lado, uma corrente que defende a aplicação da analogia às leis administrativas e, portanto, postula pela ocorrência do prazo quinquenal. De outro lado tem-se a teoria que evoca o prazo decenal através da incidência imediata do Código Civil (2002) como norma geral do direito brasileiro.

4.3 Teoria da prescrição quinquenal

Representando a corrente que evoca o prazo quinquenal tem-se doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Luís Roberto Barroso, Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Diógenes Gasparini (ARAÚJO, 2015). É com certeza o entendimento majoritário, por grande parte dos Tribunais de Contas, como demonstrado anteriormente. Estes entendem que a melhor alternativa é a que evoca o prazo quinquenal.

Assim afirmam porque, a despeito da inequívoca importância do Código Civil como fonte normativa para o direito público, parece que as características da pretensão punitiva do controle externo encontram melhor pareamento nas leis que tratam de prescrições igualmente administrativas e fundadas no poder de império do Estado.

Segundo esta corrente, a identidade de princípios aproximaria muito mais a regência da pretensão punitiva do controle externo da pretensão punitiva do poder de polícia, afastando a incidência do diploma civilista que é forjado para tratar da relação entre particulares.

Isto é, a aplicação da analogia seria muito mais coerente em se tratando de normas de direito público, administrativista, do que em normas de direito privado, que nada têm a ver com o direito que regula os entes políticos federativos.

O ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, ao mudar o seu posicionamento, antes defensor do prazo decenal, alude:

Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público (MELLO, 2007, p. 123).

Invoca-se, assim, o princípio da simetria, o qual deriva do princípio da igualdade. Já que a Administração Pública utiliza esse mesmo prazo na cobrança de seus débitos (por leis administrativas), a mesma restrição deve ser aplicada a ela no que se refere às dívidas passivas. Foi nesse sentido que decidiu o STJ (2012), ao julgar o REsp 1284645/RS, entendendo todo crédito não tributário deve se submeter ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos.

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO. ART. 1º DO DECRETO 20.910/32. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. 1. O acórdão recorrido se encontra em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que em se tratando de cobrança de débito de natureza não tributária, aplica-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32, em homenagem ao princípio da simetria. 2. Entendimento ratificado pela Primeira Seção do STJ, ao julgar o recurso representativo da controvérsia REsp. n. 1.105.442/RJ, na forma do art. 543-C do CPC. 3. A alegação de que o débito em questão não se trata de multa administrativa, não foi debatida nos autos pelo Tribunal de origem, e a parte recorrente não opôs novos embargos de declaração com o fim de obter um pronunciamento pelo julgador a respeito da questão. Incide, pois, quanto ao ponto, o disposto na Súmula 282/STF, por ausência de prequestionamento. 4. Recurso especial não provido. (BRASIL. STJ, 2012)

Além do decreto citado na decisão, o principal texto normativo utilizado para fundamentar a tese do prazo prescricional é a Lei Federal nº 9.873/1999, a qual estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal. Em seu art. 1º leciona:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal (BRASIL, 1999).

O primeiro ponto a ser destacado está no caput do artigo e diz respeito ao poder de polícia, sendo este o ponto de maior crítica à corrente quinquenalista. O TCU, por exemplo, rejeita esta teoria, pois acredita que a lei supracitada refere-se apenas ao poder de polícia e não ao controle externo (ARAÚJO, 2015).

O STF assume que a Lei em comento realmente traz em seu texto legal a palavra “poder de polícia” e que o poder sancionador dos TC’s não se qualifica como tal. Ora, o poder de polícia diz respeito à restrição da liberdade e da propriedade dos particulares em prol do interesse público. De outra banda, o controle externo lida com a fiscalização da atuação estatal em relação a gestores públicos (e de todo aquele que verse dinheiro público), utilizando seu poder sancionador de maneira repressiva.

Entretanto, segundo o STF, o poder de polícia não é um poder sancionatório, repressivo. Ao contrário, é um poder de caráter preventivo, advindo do poder de autotutela estatal. No entanto, a Lei 9.783/1999 trata de poder sancionatório como um todo, até daquele que não advém do poder de polícia. O Min. Roberto Barroso exemplificou:

O art. 1º-A, por sua parte, prevê prazo prescricional de cinco anos para a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito não tributário, decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. Essa previsão, como se vê, aplica-se a qualquer crédito não tributário decorrente de aplicação de multa, não apenas àqueles constituídos “no exercício do poder de polícia”. (BRASIL. STF, 2017)

Sendo assim, fazendo uma interpretação sistemática da lei em comento, seria mais correto dizer que ela regula a ação punitiva da Administração Pública no exercício do poder administrativo sancionador, e não no exercício do poder de polícia, que não protege o interesse público de maneira repressiva (sancionatória), mas apenas preventiva.

Logo, estando o poder sancionatório dos Tribunais de Contas, inserido na competência sancionatória da Administração Pública Federal, a prescrição da pretensão punitiva deve ser regida pela Lei nº 9.783/1999 (STF, 2017).

O segundo ponto e crítica à aplicação da Lei nº 9.873/1999 é o fato de que, quando o fato gerador da prescrição constitui crime, isto é, estiver previsto no Código Penal Brasileiro –

infrações administrativas tipificadas criminalmente – é a lei penal que deve ser aplicada, por força do §2º do art. 1º¹⁰. Este mérito foi analisado em julgamento do REsp 894.539/PI pela 2ª Turma do STJ em 20/08/2009, de relatoria do Ministro Herman Benjamin.

Nesse caso, os recorrentes alegaram que o fato gerador da multa imputada pelo TCU constituiria crime de apropriação indevida de recursos públicos federais (art. 168 do Código Penal) – o que é a realidade da maioria dos casos em que há dano ao erário. Em assim sendo, a aplicação da Lei nº 9.873/99 atrairia quase sempre a incidência da própria lei penal, isto é, o prazo prescricional seria de 8 anos.

Entretanto, o STJ entendeu que o fato gerador da pretensão punitiva não configurava crime, mas estava inserido no rol de condutas (irregularidades administrativas) explicitadas na Lei Orgânica do TCU, mais especificamente nos arts. 57 e 58. O fato gerador, portanto, poderia ser as contas julgadas irregulares de que não resulte débito; ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário; não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal; obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Fechadas as considerações a respeito da Lei 9.873/1999, diga-se que corrobora para o entendimento da prescrição quinquenal não só a Lei Federal retromencionada, como também a Lei Federal nº 8.429/92, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, quando dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos ao cometerem atos ilegais, antieconômicos e/ou ímprobos em seu art. 23, inciso I.

Quanto à essa lei, a doutrina contrária à aplicação do prazo quinquenal aduz que as sanções aplicadas aos agentes cometedores de ilícitos administrativos e previstas no artigo supracitado, se dariam no âmbito do Poder Judiciário, através de ação regular, e não seriam de competência do TCU. Logo, a aplicação do prazo quinquenal seria afastada (Acórdão nº 1.803/2010 – Plenário do TCU).

¹⁰ § 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. (BRASIL. Lei nº 9.873, 1999)

Entretanto, é válido dizer que a aplicação das penalidades pelos TC's não impede ou afasta a aplicação das penas no âmbito do poder judiciário (administrativo, civil ou penal), de maneira independente (princípio da independência das instâncias). Assim é entendido pelo próprio TCU:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92]. 2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005]. 3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92. 4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. 5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (MS 25880, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007, DJ 16-03-2007)

Além disso, se realmente a ação de um agente for enquadrada na Lei de Improbidade Administrativa, o prazo para que o órgão tome as providências necessárias e ingresse com uma ação de improbidade perante o Poder Judiciário será de 05 (cinco) anos. Transcorrido esse tempo, extingue-se a punibilidade. Sendo assim, por qual razão o controle externo deveria ter um prazo maior do que este para penalizar o agente pelos atos infracionais cometidos? Tratamento diferenciado para matérias idênticas fere o princípio da isonomia, como dito anteriormente (CAMPOS, 2017).

Ademais, o Ministro Roberto Barroso, quando julgou a questão no STF (MS 32201/DF de 21/03/2017), acertadamente (crê-se) defendeu que a colmatação de lacuna por meio de analogia à Lei nº 9.783/1999 não é necessária. Aliás, chega a afirmar que não existe nem mesmo lacuna. Isto porque a Lei nº 9.783/1999 tem caráter geral em matéria de direito administrativo sancionador. Sendo assim, a sua aplicação deve ser realizada em qualquer ação punitiva da administração pública federal, exceto quando houver regulamentação própria. Como não há lei que regulamente o instituto da prescrição no âmbito do controle externo, a Lei nº 9.783 deve ser automaticamente aplicada.

Outras leis são utilizadas como base para sustentar que o prazo prescricional quinquenal é reiteradamente utilizado quando se trata da Administração Pública, isto é, quando em um dos polos está o ente estatal. Apenas a título de citação, elenca-se: o Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.171/66) nos arts. 168, 173 e 174; Lei do CADE (Lei nº 12.529/11) em seu art. 46; Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/90) em seu art. 110; Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.838/80) em seu art. 1º; Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65) no art. 21; e a Lei de Tutela Antecipada contra a Fazenda Pública (Lei nº 9.494/97), no art. 1º-C.

4.3.1 Prescrição intercorrente

A prescrição intercorrente está prevista na Lei Federal nº 9.873/1999 e art. 40, §4º da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/80). Os defensores da prescrição quinquenal também defendem que, concomitantemente a ela, é aplicável a prescrição intercorrente trienal. Opostamente, por não acharem que cabe a aplicação de analogia à Lei nº 9.873/1999, os opositores dessa corrente entendem que o prazo intercorrente não deve ser levado em consideração (Acórdão 851/2017-Plenário¹¹).

Segundo a Técnica de Controle Externo do TCE/MG, Cláudia Costa de Araújo (2009), “o instituto da prescrição intercorrente se dá quando, suspensa ou interrompida a exigibilidade, o processo administrativo ou judicial fica paralisado por omissão do Estado” (p. 232). Importante dizer que, logicamente, essa paralisação deve ser injustificada. Se o sobrestamento

¹¹ Enunciado: Os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, uma vez que a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado. (BRASIL. TCU, 2017)

do processo ocorreu para atender diligência indispensável para o seu deslinde, então não houve prescrição intercorrente. De maneira exemplar, foi o que o TCE-MG previu na Decisão Normativa nº 01/2018, em seu art. 5º, parágrafo único.

A prescrição intercorrente é a prescrição extintiva que ocorre no decurso do processo após o autor ter provocado a tutela jurisdicional ou, no caso, a administrativa, por meio da ação ou do processo administrativo. (NASSAR, 2009, p. 239).

É importante destacar que esse instituto apenas é observado a partir do momento que o processo tem seu começo, isto é, ele é uma ferramenta intraprocessual iniciada a partir da instauração da prestação ou tomada de contas, que objetiva, da mesma forma que a prescrição geral, a estabilização das relações e a garantir a paz social. O que as diferencia é o momento em que ocorrem.

Outro ponto a ser ressaltado é que a inércia na qual o processo está imerso, segundo o texto da lei, deve ser causada pelo Estado, quando do não exercício de seu *jus imperii* (direito de mandar). Diferentemente do que acontece no processo civil, no qual ela é configurada quando o autor de uma demanda deixa de movimentar o processo, no direito administrativo, o agente causador da paralisação processual é o ente federativo.

Isto significa dizer que se há uma paralisação intraprocessual por mais de 3 (três) anos, mas que não foi causada por inércia do ente público – uma pendência de apresentação de defesa, por exemplo – não há prescrição intercorrente.

Agora, precisa-se esclarecer o que se entende por intraprocessual. Segundo o direito administrativo, o início do processo não se dá com a sua instauração, mas com a citação válida dos envolvidos para fazerem parte do inquérito administrativo (NASSAR, 2009). No entanto, há de se fazer uma consideração quando se trata do processo de contas, objetos deste estudo. Os processos tratados aqui são de dois tipos: a prestação de contas e a tomada de contas.

A natureza dos processos instruídos pelos Tribunais de Contas não é litigiosa. O que ocorre é que o papel do TCU é examinar provas trazias aos autos de que o dinheiro público repassado para o responsável foi devidamente aplicado e o objeto concluído. O que se busca é a apuração dos fatos em favor da sociedade e, em caso de irregularidade, há aplicação de sanção.

Entretanto, aduzem Rômulo Guilherme Leitão e Renan Saldanha de Paula Lima (2018, p. 219):

Por outro lado, como o processo de contas possui essa repercussão sancionatória, não se pode olvidar que em sua tramitação operam, na prática, sujeitos que perseguem interesses distintos. Enquanto o Tribunal de Contas da União busca alcançar a realidade dos fatos submetidos à sua apreciação, o gestor cujas contas estão sendo analisadas busca defender-se das irregularidades que lhe estejam porventura sendo imputadas, de modo que o seu objetivo central consiste no prevalecimento da tese invocada por sua defesa, independente dela contribuir – ou não – com a descoberta da verdade.

Na prestação de contas, a qual se dá pelo livre e espontâneo comparecimento e apresentação de documentos comprobatórios da despesa do responsável pelas contas, é perfeitamente possível enxergar o caráter não-litigioso do processo, um certo espírito colaborativo. Nesse caso, o processo começará com a própria instauração da prestação de contas por provocação do próprio administrado (que não precisa mais ser citado nem chamado ao processo).

Nesse caso, portanto, acredita-se que a prescrição intercorrente deva começar a contar a partir da instauração do processo, pois o primeiro passo é dado pelo administrado, que fica no aguardo do Tribunal de Contas para movimentar e instruir o processo devidamente.

Não é o caso da tomada de contas ou da tomada de contas especial, na qual o próprio Tribunal ou o órgão concedente (quem repassou a verba e fica responsável pela fiscalização do convênio durante a sua vigência) instauram o processo e solicitam que o responsável seja chamado aos autos para prestar as contas do que é devido. Em assim sendo, onde o caráter litigioso é um pouco mais visível, é necessário que seja realizada citação válida. A partir da devida citação do responsável é que iniciar-se-á o processo e começará a correr o prazo prescricional intercorrente.

Segundo Elody Nassar, 4 (quatro) requisitos são necessários para configurar a prescrição intercorrente (2009, p. 235):

Para a ocorrência da prescrição intercorrente há necessidade do concurso dos seguintes elementos: a) início do procedimento administrativo pela citação válida do indiciado ou acusado; b) paralisação do feito por mais de três anos; c) inoccorrência de “ato inequívoco, que importe apuração do fato”; e d) ausência de julgamento ou despacho.

Ainda no tocante à prescrição intercorrente, defende-se também a responsabilização dos agentes que derem causa a essa paralisação.

Além disso, no tocante à prescrição intercorrente, a regulamentação de sua configuração deverá, ainda, apresentar disposições quanto à responsabilização do(s) agente(s) que tenha(m) dado causa à paralisação injustificada do processo, pressupondo, por óbvio, a instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidades e aplicação de sanção. Assim deverá ser, a fim de que todos os servidores e órgãos deste Tribunal estejam, de fato, comprometidos em fazer cumprir os princípios constitucionais da duração razoável do processo e da eficiência da atuação administrativa (ANDRADE, 2009, p. 239).

Por fim, fazendo uma conexão com o controle externo, é importante dizer que não incide a prescrição intercorrente trienal se o processo estiver, justificadamente, sobrestado para atender diligência indispensável para o seu prosseguimento, não constituindo causa relevante para justificar a paralisação a alegação de excesso de trabalho.

4.4 Teoria da prescrição decenal

A outra teoria, por sua vez, defende ser plausível a aplicação de um prazo de 10 (dez) anos para que haja o fulminamento da pretensão punitiva do controle externo com base em processo não de analogia, mas de incidência direta do Código Civil (2002). Ela é defendida precipuamente e encabeçada pelo Tribunal de Contas da União, como já visto. Segundo o art. 205 do Código Civil (2002) “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.”.

De maneira racional, em nome do zelo pelo público, em respeito a princípios constitucionais, em favor desta teoria está a alegação de que por se tratar de dano contra o erário e por, assim, invocar o interesse coletivo, as ações ilícitas ou ilegais cometidas pelos agentes a quem são aplicadas as multas, deveriam ser tratadas com o maior rigor possível, dada a gravidade do ato de desvio de dinheiro público e o grande contexto histórico e social do Brasil em relação à corrupção e improbidade etc. Por isso, o prazo prescricional deve ser o maior possível dentro dos limites legais, qual seja o de 10 (dez) anos.

O Código Civil não é uma lei para particulares, tampouco está oposta ao que é público, mas constitui teoria geral do direito e deve ser aplicado em todas as esferas do direito (NADER, 2007).

Outro argumento base para esta teoria seria o fato de que as leis administrativistas não possuem aplicação obrigatória no âmbito do Tribunal de Contas da União, diferentemente da

sua própria Lei Orgânica (1992). Aliás, é evocando uma lei interna – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (2011) – que o TCU entende ser o prazo decenal mais aceitável do que o quinquenal.

Isto porque no art. 298 do RITCU há margem para a aplicação subsidiária nos pontos em que ele foi omissivo. “Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica” (BRASIL. TCU, 2011).

Ademais, o TCU emitiu a Súmula nº 103 (1976), que diz: “Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil” (BRASIL. TCU, 1976).

Sendo assim, o TCU repudia a aplicação de analogia ao se tratar de prescrição e defende a aplicação imediata (incidência direta) do Código Civil, já que previsto em suas leis e usada, segundo a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB, 1942) em seu art. 4º, quando a lei for omissiva.

A bem da verdade, ainda que a incidência do Código Civil fosse a mais adequada e juridicamente mais condizente com o ordenamento jurídico, o prazo prescricional ainda seria de 05 (cinco) anos. Isto porque o art. 206, §5º, I do CC ordena que:

Art. 206. Prescreve:

[...]

§ 5º Em cinco anos:

I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;

Ora, todo acórdão elaborado por qualquer Tribunal de Contas possui eficácia de título executivo extrajudicial, como comprovado no segundo capítulo desta obra. Ilacão lógica é que podem ser executados judicialmente, constituindo-se como dívida ativa não tributária. Enquadram-se, portanto, perfeitamente na hipótese do texto legal acima, que impõe o prazo quinquenal (CHAVES, 2009).

Seguindo a argumentação, entende esta corrente que 10 (dez) anos seria tempo suficiente para que os responsáveis e os órgãos públicos não mais detivessem os documentos necessários ao exercício de sua defesa. O transcurso de 10 (dez) anos sem que o poder público

suscite a prestação de contas gera nos agentes e órgãos uma expectativa justa de que seus atos estão regulares (ARAÚJO, 2015).

Verdade é que há um dever de salvaguardar documentos públicos consagrado na Portaria Conjunta nº 127/2008 dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência, no art. 3º que diz:

Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.

§1º Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, serão nele registrados.

§2º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, os órgãos, entidades e entes a que se refere o art. 1º devem estar cadastrados no SICONV.

§3º O conveniente ou contratado deverá manter os documentos relacionados ao convênio e contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

§4º Ressalvada a hipótese de microfilmagem, quando conveniente, os documentos serão conservados em arquivo, no prazo de cinco anos do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União, findo o qual poderão ser incinerados mediante termo.

No entanto, exigir mais do que isso, por um período além do razoável, é impor ao prestador de contas um ônus excessivo, além do que ele pode suportar e significa inviabilizar o direito de ampla defesa.

5 A APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS E CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS

5.1 A aplicação do prazo quinquenal

De todo o exposto neste trabalho, ponderando sobre ambas as correntes doutrinárias acerca da melhor aplicação do prazo prescricional para as sanções empregadas pelas Cortes de Contas, chega-se à conclusão de que, mediante o silêncio legal, o prazo mais adequado é o quinquenal, extraído de leis de direito público e utilizados pela maioria dos TC's no Brasil e tanto pelo STF quanto pelo STJ.

Sendo assim, objetiva-se identificar os temas explanados nos instrumentos normativos dos 11 (onze) Tribunais de Contas que já regulam a prescrição quinquenal, seja em Lei Complementar (Lei Orgânica), Resolução (Regimento Interno), Decisão Normativa ou Resolução Normativa. Isto com o fito de, reunindo informações sintetizadas, ao fim, sugerir ao Tribunal de Contas do Estado do Pará e dos Municípios do Pará que, a exemplo dos outros TC's e para concretizar o princípio da segurança jurídica, passem a regular o instituto em suas próprias Leis Orgânicas.

O tema trazido no bojo deste trabalho possui abordagem muito densa e, justamente pela sua falta de regulação específica, admite incontáveis entendimentos e pormenores que são vistos casuisticamente e administrados no âmbito de cada Tribunal de Contas.

Buscou-se, no entanto, trazer a breves comentários (sem aprofundamentos doutrinários, pois não é este o foco deste trabalho) os aspectos gerais mais comuns e de entendimentos menos controversos possíveis, uma vez estabelecida a necessidade mais que impositiva de regulação da prescrição da pretensão punitiva. Trata-se mais de um apanhado de constatações para formação de dossiê, com o fim de servir de base, posteriormente, para a elaboração de normas prescricionais do controle externo paraense.

5.2 Instrumento de previsão legal

Por força do §5º do art. 37 da CRFB/1888, é impositivo que haja regulação deste instituto através de Lei. A CRFB, então outorga a lei infraconstitucional que o faça. Do art. 59 em seguida da CRFB, o constituinte prevê o processo de criação legislativa e os instrumentos

normativos que podem ser utilizados no direito brasileiro. A prescrição, portanto, constitui matéria de estrita reserva legal (TCU. Acórdão 5920/2013, Primeira Câmara, 2013).

Da pesquisa realizada, constatou-se que a regulação da prescrição pelos Tribunais foi feita, em sua maioria, através de sua Lei Orgânica (Lei Complementar), tendo ou não previsão em seus Regimentos Internos. As exceções a essa regra foram o TCE/RO, que estatuiu a prescrição por meio de Decisão Normativa, e o TCM/GO, que regrou o instituto em Resolução Administrativa.

Entende-se que há necessidade de lei geral, a nível federal, que norteie a questão em pauta e que tenha efeitos estendidos a todo o controle externo. No entanto, na ausência desta, os TC's, confrontados com a insegurança jurídica e a suscitação da prescrição pelos sujeitos de direitos, veem-se obrigados a regular expressamente o tema nos limites de sua competência territorial.

Considerando, então: a) os princípios constitucionais da eficácia e eficiência; b) a necessidade urgente de colmatação da lacuna que existe no ordenamento sobre a prescrição da pretensão punitiva no controle externo, enquanto não sobrevir lei ordinária que oriente o tema; c) a autonomia e independência orçamentária, financeira e estrutural dos TC's; d) a não vinculação dos entendimentos dos TC's em razão do pacto federativo; e) necessidade de fornecer segurança jurídica e consolidar o entendimento sobre a prescrição no âmbito estadual paraense, tanto no tocante às competências do TCE/PA quanto ao TCM/PA. Sugere-se a aplicação do instituto por meio da Lei Orgânica dos Tribunais citados, quais sejam as Lei Complementar nº 81/2012 (LOTCE/PA) e a Lei Complementar nº 19/2016 (LOTCEM/PA).

5.3 Sujeitos legitimados a suscitar a prescrição

Entendimento pacífico é o de que a prescrição pode ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, por ser matéria de ordem pública. Sendo assim, o assunto não merece maiores considerações¹².

À título informativo-estatístico, os TC's que citaram expressamente essa legitimação foram: TCE/ES, TCE/GO, TCE/MG, TCE/SE e TCM/GO.

¹² BRASIL. TCU. Plenário. Acórdão 1.160/2015.

5.4 Termo inicial

O TCE/RO e o TCE/RN consideram como termo inicial o mesmo termo utilizado pela lei nº 9.873/1999, qual seja a data da prática do ato ou, em caso de infração permanente ou continuada, o dia em que ela tiver cessado. O TCE/MG, por sua vez, adota só o primeiro termo inicial - data de ocorrência do fato.

O TCE/ES já é um pouco mais específico e considera como termo inicial a data da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas. Mesma previsão faz o TCE/GO, o TCE/SE e o TCM/GO.

Já o TCE/RR considera como termo inicial a data da ciência do fato pelo Tribunal. Fato a se pensar: nos processos de contas a ciência do Tribunal, pela lógica, apenas pode ser comprovada através da instauração da tomada de contas ou dentro do processo de prestação de contas (como na primeira manifestação exarada pela Secretaria de Controle Externo, como dispôs o LOTCM/GO, art. 4º, §3º), o que recai na prescrição intercorrente. Logo, o TCE/RR não teria previsto a prescrição geral, mas a intercorrente?

De maneira exemplar, o TCE/MS traz como termo inicial para os atos que tiverem comunicação obrigatória ao Tribunal (como é o caso das prestações e tomadas de contas) a data em que deveria ser dado conhecimento ao Tribunal do ato sujeito ao seu controle.

Diante de todas essas possibilidades de termo inicial, através de um olhar prático e lógico, entende-se que o termo mais aceitável, compreensivo, claro e de fácil entendimento, seria o do TCE/MS, isto é, a data em que deveria ser dado conhecimento ao Tribunal do ato sujeito ao seu controle.

Esta parece ser a determinação de termo inicial mais facilmente identificável na prática. Inclusive, coloca fim a confusão que há entre a prescrição (antes da instauração do processo) e a prescrição intercorrente, quando já instaurado o processo de contas.

Ocorre que o responsável pelas contas possui um prazo de 60 dias para prestar contas perante o Tribunal de Contas competente (Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, art. 72). A partir do momento em que se finda este prazo de 60 dias, começa a correr o prazo prescricional da prescrição geral de 05 (cinco) anos. Como dito anteriormente, se o caso for de prestação de contas, só há um possível marco interruptivo (que só pode acontecer uma única vez, já que depois começará a contar a prescrição intercorrente) desta prescrição geral,

que é o ato que dá início à atuação do Tribunal, fulminando a prescrição, portanto: instauração da prestação de contas.

Se o caso se tratar de tomada de contas ou tomada de contas especial, o marco interruptivo da prescrição geral será a citação válida, com o chamamento do administrado ao processo para o exercício do direito de defesa e cumprimento do devido processo legal.

A partir daí, os marcos interruptivos valerão para a interrupção da prescrição intercorrente, que é intraprocessual e que é de 03 (três) anos. Esse é o entendimento que defende-se neste trabalho.

Ainda, segundo essa previsão do TCM/MS, é possível tratar individualmente as hipóteses de cabimento de multa. Os casos, por exemplo, de ausência de prestação de contas e de não cumprimento de diligências, isto é, atos omissivos, esses estariam inclusos na hipótese de infração permanente ou continuada de que trata a Lei Federal nº 9.873/1999, mas também estariam inclusos na previsão de “a data em que deveria ser dado conhecimento ao Tribunal do ato sujeito ao seu controle”, mas não o foi por omissão.

Nessas situações, não se daria a interrupção da prescrição enquanto o ato não fosse cessado (com a prestação de contas ou atendimento de diligência ou exoneração do responsável de seu cargo). Para corroborar esse entendimento:

Estabelece o art. 1º da Lei nº 9.873/1999 que o prazo prescricional se inicia “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Considerando que a conduta imputada ao impetrante possui natureza omissiva, a infração deve ser tida como permanente, somente tendo cessado com a exoneração do impetrante do cargo, o que ocorreu com a publicação da respectiva portaria em 13.02.2003. Este é, portanto, o termo inicial da prescrição. (STF. MS 32201/DF, 2017).

5.5 Forma de contagem do prazo

Á título de conferir mais segurança jurídica e completude, o TCM/GO foi o único que colocou em seu texto normativo o tipo de contagem do prazo prescricional, qual seja em dias corridos, incluindo-se o dia do começo e excluindo-se o dia do final, como ensina a Lei Federal nº 9.784/99.

É algo que deve ser acordado e delimitado pelos Tribunais internamente.

5.6 Marcos interruptivos e suspensivos

Antes de elencar os principais marcos interruptivos e suspensivos elegidos pelos Tribunais, vale destacar rapidamente a diferença entre interrupção e suspensão. A suspensão apenas paralisa temporariamente a fluência do prazo prescricional; uma vez superado o fato suspensivo, o prazo continua a correr levando em conta o tempo decorrido antes dele. Já a interrupção destrói a efeito do tempo já decorrido e inutiliza por completo a prescrição já iniciada, recomeçando a contagem do início uma vez superado o fato interruptivo (NASSAR, 2009).

Válido dizer também que, em se tratando de interrupção de prescrição geral, o marco interruptivo só valerá uma vez, dando início, em seguida, à possibilidade de prescrição intercorrente (NASSAR, 2009).

Sendo assim, da análise de todas as leis dos TC's que já discorrem sobre o tema, elenca-se todos os marcos interruptivos da prescrição quinquenal citados, os Tribunais de Contas que se coadunam a eles e as hipóteses de cabimento de multas que mais se adequam a eles:

a) autuação de feito no Tribunal de Contas (TCE/MG) – essa interrupção vale para os casos de tomada e prestação de contas, em que o termo inicial é a data em que o responsável deveria prestar contas e o

b) notificação ou citação válidas do responsável, quantas vezes forem realizadas (TCE/RO, TCE/ES, TCE/GO, TCE/MG, TCE/RN, TCE/RR, TC/SC, TC/SE, TCM/GO);

c) ato inequívoco que importe apuração do fato (TCE/RO, TCE/MG, TCE/RN, TCM/GO):

Os atos inequívocos citados pela LOTCE/RO exemplificativamente são o despacho que ordenar a apuração dos fatos (excluindo-se, por lógica, despachos de mero expediente), a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção, a determinação do Tribunal de Contas para que o Gestor instaure o processo de TCE, a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual, a conversão dos autos/instauração de Tomada de Contas Especial e a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades.

d) decisão condenatória recorrível (TCE/RO, TCE/MG e TCE/RN);

e) ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória (TCE/RO);

f) interposição de recurso ou pedido de revisão (TCE/ES, TCE/GO, TCE/SE e TCM/GO);

g) assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão (adotado pelo TCE/MS e entendido pelos TCE/RN e TCM/GO como causa suspensiva);

h) data de exoneração do cargo ou extinção do mandato (TCE/SC).

Além disso, o TCE/RO determina que uma vez interrompida a prescrição, a recontagem do prazo começa da data do último ato que a interrompeu.

O TCE/MS não descreve quais são os marcos interruptivos e prescreve que o prazo prescricional é interrompido com o início de qualquer ato, procedimento ou processo de controle externo praticado ou instaurado pelo Tribunal.

A hipótese de suspensão, por sua vez, são duas, segundo o TCE/RO: quando o responsável trazer aos autos elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências causadas por algum fato novo trazido pelo jurisdicionado. Nesse último caso, a suspensão se dará a partir da juntada dos novos elementos até o retorno dos autos ao estágio em que se encontrava. Os TCE/ES, TCE/GO e o TCE/SE adotam apenas esta a última possibilidade.

O TCM/GO acrescenta à hipótese de suspensão o período em que o desenvolvimento regular do processo estiver impossibilitado por desaparecimento, extravio ou destruição dos autos, desde a data do evento ou, se desconhecida esta, desde a data da determinação de reconstituição ou restauração destes.

5.7 Retroatividade da norma prescricional

O TCE/RO decidiu por determinar um período de retroação para a sua Decisão Normativa. Preservou, contudo, as decisões anteriores ou posteriores a esta data que já tivessem transitado em julgado, e manteve como parâmetro o entendimento superado para o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva quanto às sanções aplicadas e com trânsito em julgado formado em momento anterior ao estabelecido.

O TCE/RN, radicalmente, determinou que a prescrição da pretensão punitiva está configurada nos processos cujas decisões não transitaram em julgado ainda e que ocorreram há mais de 10 (dez) anos contados da publicação da lei.

5.8 Hipótese do fato gerador da sanção constituir crime

O TCE/GO é o único que normatiza, a exemplo da Lei Federal nº 9.873/1999, que em caso de ilícito cometido pelo agente público cujas contas estão sendo fiscalizadas, também constituir crime, o prazo da prescrição da pretensão punitiva será dado pela lei penal.

5.9 Alcance subjetivo da prescrição

Tendo a multa caráter pessoal/subjetivo (art. 5º, XLV, CRFB) ela é aplicada individualmente aos sujeitos envolvidos na prestação ou tomada de contas. No entanto, em nome do princípio da isonomia de tratamento, no caso de mais de um responsável ser penalizado pelo mesmo fato (gerador da sanção), o reconhecimento da prescrição em relação a um deles será estendido para os demais, como se houvesse condição de solidariedade. Cuidou de especificar essa observação tão importante apenas o TCM/GO.

Ela é devesas importante pois, em que trate do caráter pessoal da pena, também abre discussão à respeito da aplicação de multa em caso de falecimento de responsável ou gestor responsável pelas contas. De acordo com Alexandre Cardoso Veloso, servidor do TCU, “não é unânime o entendimento sobre a impossibilidade da cobrança dos valores referentes a multas aplicadas aos responsáveis falecidos junto ao espólio ou aos sucessores, principalmente quando essa sanção é aplicada antes da morte do punido.” (VELOSO, 2007, p. 19). Logo, seria interessante o TCE/PA e o TCM/PA positivarem seu entendimento a respeito do tema ao regularem a prescrição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluo, por fim, que o estudo em questão, através de análise jurisprudencial e doutrinária, diante do silêncio legislativo, busca responder da melhor forma as seguintes perguntas: é aplicável ou não o instituto da prescrição da pretensão punitiva no âmbito dos Tribunais de Contas no Brasil, considerando princípios constitucionais? Em sendo a resposta positiva, qual o prazo da prescrição das sanções mais indicado para o controle externo?

Por meio da análise jurisprudencial e doutrinária, arazoou-se que o entendimento que considera a prescrição como necessária à garantia de direitos fundamentais e garantias constitucionais, principalmente a segurança jurídica, a ampla defesa e o contraditório, a duração razoável do processo, a eficácia processual e a razoabilidade e proporcionalidade no âmbito do controle externo, é o mais acertado e é amplamente aceito nos Tribunais de Contas, Cortes Superiores e doutrina, não havendo controvérsias acerca da sua aplicabilidade.

A discussão se dá a respeito do prazo aplicado nos casos de prescrição, diante da lacuna no ordenamento jurídico. Sendo assim, chegou-se a conclusão de que apenas o Tribunal de Contas da União, seguido por três Tribunais de Contas Estaduais, defendem o prazo decenal, que utiliza o Código Civil como referência. O prazo quinquenal, pela razoabilidade e proporcionalidade, por atrair a aplicação direta (e não analogia) de leis administrativas, é aplicado pela doutrina e jurisprudência majoritária e é defendida neste trabalho como a melhor opção nos processos de contas.

Em síntese, das pesquisas realizadas, concluiu-se que, dos 32 (trinta e dois) Tribunais Estaduais e Municipais de Contas do Brasil, 11 (onze) já preveem o instituto em seus textos normativos, 9 (nove) abordam o tema em seus acórdãos, 1 (um) defende a imprescritibilidade e 11 (onze) restam silentes sobre o tema.

Ao final, apresentou-se aspectos práticos que são fundamentais quando da positivação da prescrição da pretensão punitiva, seja ela em Lei Complementar (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), Regimento Interno, Decisão Normativa, Resolução Administrativa ou outros instrumentos legislativos.

Quanto ao instrumento de previsão legal sugere-se, a exemplo dos outros Tribunais de Contas do Brasil, a regulamentação por meio de Lei Orgânica. Nela deve conter a informação de que a prescrição, por ser matéria de ordem pública, pode ser decretada de ofício ou por provocação de qualquer interessado. O termo inicial, apesar de haver diversos entendimentos,

sugere-se que o melhor seja a data em que deveria ser dado conhecimento ao Tribunal do ato sujeito ao seu controle, por ser um conceito mais definido e de fácil entendimento.

Quanto aos marcos interruptivos e suspensivos, quantos mais forem determinados no texto da lei, melhor será a segurança jurídica do aplicador da lei e dos administrados. Em relação à hipótese do fato gerador da sanção constituir crime e a retroatividade da norma prescricional, entende-se que as suas presenças no texto normativo se fazem impositivas. Entende-se, ainda, que o posicionamento radical adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte quanto à prescrição atingir automaticamente todo processo que ainda não tiveram decisão transitada em julgado e que ocorreram há mais de 10 (dez) anos, é válido e deve ser ponderado por cada Tribunal.

Por fim, quanto ao alcance subjetivo da prescrição, concorda-se que a pena é pessoal, mas que os efeitos da prescrição estendem-se aos outros sujeitos que estão na iminência de serem penalizados em decorrência de mesmo fato gerador que já prescreveu.

Ademais, mediante todo o exposto e todas as conclusões acima exaradas, sugere-se a regulação do instituto da prescrição da pretensão punitiva nas leis orgânicas do TCE/PA e do TCM/PA.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica. **RIL**, Brasília, a. 52, n. 208, p. 277-301, out/dez 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/517707>>. Acesso em: 21 maio 2019.
- ARAÚJO, Cláudia Costa de. Reconhecimento da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas Mineiro: um estudo da jurisprudência atual. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 73, n. 4, a. XXV, p. 213-244, out/dez 2009. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/343>>. Acesso em: 21 maio 2019.
- BARROS, João Vieira; QUEIROZ, Carlos Augusto Abrão de. **A incidência de prazo prescricional nos processos sujeitos a julgamento pelos tribunais de contas**. 2018. Dissertação (Especialização) apresentada no curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle das Contas Públicas, Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 maio 2019.
- _____. **Instrução Normativa nº. 71, de 28 de novembro de 2012**. Instrução normativa do Tribunal de Contas da União. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/prestacao-de-contas/tomada-de-contas-especial/legislacao-e-normativos-infralegais/instrucoes-e-decisoes-normativas.htm>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- _____. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Lei de Ação Popular. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.
- _____. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm>. Acesso em: 03 maio 2019.
- _____. **Lei nº. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Lei de Execução Fiscal. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.
- _____. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.
- _____. **Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou

fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992.** Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Lei de Licitações e Contratos. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. **Lei nº. 9.494, de 10 de setembro de 1997.** Lei de Tutela Antecipada contra a Fazenda Pública. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Lei nº. 9.873, de 23 de novembro de 1999.** Lei da Prescrição Administrativa. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm>. Acesso em: 02 maio 2019.

_____. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Lei nº. 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Lei do CADE. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Portaria Conjunta nº. 127, de 29 de maio de 2008.** Instrução normativa do Tribunal de Contas da União. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 20 maio 2019.

_____. **Resolução nº. 246, de 30 de novembro de 2011.** Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>>. Acesso em: 20 maio 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Súmula nº. 7**. A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial. Disponível em: <
<http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?ordem=@SUB> >. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp nº. 1.284.645/RS**, da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 2 de fevereiro de 2012. Disponível em:
 <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;resp:2012-02-02;1284645-1161129> >. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgRg no Recurso Especial nº. 1.401.371/PE**, da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 08 de abril de 2014. Disponível em: <
<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/10/art20141007-04.pdf> >. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp nº. 1.480.350/RS**, da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 12 de abril de 2016. Disponível em: <
<http://arquivocidadao.stj.jus.br/index.php/recurso-especial-n-1-480-350-rs> >. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI nº. 154**. Rel. Min. Octavio Gallotti, Brasília, DF, 18 de abril de 1990. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266224>>. Acesso em: 30 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI nº. 4.190**. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, DF, 11 de junho de 2010. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>>. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **MS nº. 32.201**, da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 21 de março de 2017. Disponível em:
 <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13287495> >. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **MS nº. 35.971**, do Plenário do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/228772197/stf-18-02-2019-pg-106>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **Revista Trimestral de Jurisprudência. 1972. p. 395**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/061_2.pdf. Acesso em: 03.11.2018, às 18h05.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº. 76**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 25 de janeiro de 2017. Disponível em: <
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-32083/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse >. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 348**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 26 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-1620572/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 851**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 03 de maio de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-1735868/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 2662**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 25 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*KEY:JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-32083/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 1168**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 22 de maio de 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520pretens%25C3%25A3o%2520punitiva/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/2/%20?uid=c7c43340-81a2-11e9-8b13-c593acac9ab2>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 1441**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 08 de junho de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1441%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=d80cafa0-8587-11e9-85ce-67ded71752d7>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 1974**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1974%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=f1eac3f0-8585-11e9-bdea-a5bf32c57b7c>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º. 3002**, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 10 de novembro de 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3002%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=d80cafa0-8587-11e9-85ce-67ded71752d7>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Da criação à instalação**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle-da-criacao-a-instalacao.htm>>. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Súmula nº. 103.** Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil. 1976. Disponível em: <

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/*/NUMERO%253A103/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMEROINT%20desc/0/sinonimos%3Dtrue?uuid=5e470e50-81cb-11e9-a254-03ccec682ea1 >. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Súmula nº. 282.** As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Data da sessão 15 de agosto de 2012. Disponível em: <

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/%252a/NUMERO%253A282/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse> >. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC. Embargos de Declaração. Preliminares arguidas. Afastar. Art. 78 caput da LC n. 202/2000. Causas para propositura. Inexistência. Parecer nº. COG - 632/2013. Processo nº REC-13/00716093. Responsável: Adonir Mário Trentini. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Santa Catarina, 13 de fevereiro de 2013. Disponível em: <

<http://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3968227.PDF>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=5954>>. Acesso em: 02 maio 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e Decadência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade. Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**, Brasília, p. 27-37, set/dez 2009. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/289>>. Acesso em: 22 maio 2019.

CAMPOS, Giovanni. **A prescritibilidade dos prazos das multas aplicadas pelo TCU – Tribunal de Contas da União.** 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/56812/a-prescritibilidade-dos-prazos-das-multas-aplicadas-pelo-tcu-tribunal-de-contas-da-uniao#_ftn21>. Acesso em: 29 maio 2019.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública.** 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

COPOLA, Gina. Da Lesão ao Patrimônio Público e do Ressarcimento do Dano em Ações de Improbidade Administrativa. **Revista IOB de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 36, p. 59 – 66, dezembro 2008.

GOIÁS (Estado). **Resolução Administrativa nº 194/2018.** Regulamenta a aplicação dos artigos 56-A, 56-B e 56-C da Lei Estadual nº 15.958 de 18 de janeiro de 2007 (LOTCEM/GO), que tratam da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCEM/GO e altera a Resolução Administrativa nº 073 de 21 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/12/RA-00194-18-proc-17685-18->

Regulamenta-a-aplicação-dos-artigos-56-A-56-B-e-56-C-da-Lei-Estadual-n-15.958-de-18-de-janeiro-de-2007-LO-TCM-GO.pdf>. Acesso em: 03 maio 2019.

LEITÃO, Rômulo Guilherme; LIMA, Renan Saldanha de Paula. Presunção e verdade: reflexões jurídicas e Epistemológicas ao ônus da prova nos processos de contas perante o Tribunal de Contas da união. **Ius Gentium**, Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 211-235, jan./abr. 2018.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 1033.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. Vol. 1: parte geral. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 4.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. A Execução Judicial das Decisões Proferidas pelos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 125, p. 84-101, set./dez. 2012.

NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PARÁ (Estado). **Lei Complementar n. 82, de 26 de abril de 2012**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/380>>. Acesso em: 03 maio 2019.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Complementar n. 12.600, de 14 de junho de 2004**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Lei-Organica-atualizada_2015.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

PRATES, Marcelo Madureira. **Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99**: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. O STF e a Ação de Ressarcimento ao Erário: entre o texto e vontade. **JOTA**, 07 agosto 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-acao-ressarcimento-erario-vontade-07082018>>. Acesso em: 21 maio 2019.

ROCHA, Carla Marlana; KRETZER, Jucélio; KLOZOVSKI, Marcel Luciano. Rousseau e o Estado Contemporâneo. **A Economia em Revista - AERE**, Maringá, v. 19, n. 2, p. 169, dezembro 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/laboratorio/ojs/index.php/EconRev/article/viewFile/15083/9561>>. Acesso em: 06 maio 2019.

RONDÔNIA (Estado). **Decisão Normativa nº. 01/2018**. Decisão Normativa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Estabelece diretrizes para a aplicação, por analogia, da Lei n. 9.873/1999, no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva em face dos atos ilícitos sujeitos à fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei Complementar nº. 202, de 15 de dezembro de 2000**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Miolo%20Lei%20Org%C3%A2nica%20e%20Regimento%20Interno%20TCE%202018_interativo_0.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP. **Recurso Ordinário**. TC-002440/007/07, do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 25 de março de 2015. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/458485.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (TCE/PA). Portal da Transparência. **Fundo de Reaparelhamento do TCE**. Belém, 2018. Disponível em: <<http://www.tce.pa.gov.br/Transparencia/Receita/receita.aspx>>. Acesso em: 21 maio 2019.

APÊNDICE A – SUGESTÃO DE REGULAÇÃO DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NAS LEIS ORGÂNICAS DO TCE/PA E DO TCM/PA

Por intermédio deste trabalho ansiou-se defender a necessidade da aplicação da prescrição como garantia dos direitos e princípios fundamentais, e, subsidiariamente, apresentar os aspectos mais relevantes de uma previsão legal no âmbito do controle externo estadual e municipal. Apresenta-se, agora, pois, aos Tribunais de Contas do Estado do Pará e dos Municípios do Pará, proposta de implantação das conclusões alcançadas.

CONSIDERANDO que a incidência de prazos prescricionais nos processos de contas, em especial as prestações e tomadas de contas, é fundamental à consolidação dos princípios da legalidade, segurança jurídica, ampla defesa e contraditório, razoável duração do processo, eficácia processual e razoabilidade no âmbito do controle externo.

CONSIDERANDO que a pretensão punitiva independe da pretensão ressarcitória, conforme entendimento consolidado dos Tribunais Superiores, e que a imprescritibilidade do ressarcimento de débito ao erário não impede a prescrição das sanções punitivas aplicadas pelos Tribunais de Contas, quais sejam elas multas, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público.

CONSIDERANDO os posicionamentos das Cortes Superiores e de grande parte dos Tribunais de Contas do Brasil, qual seja o da aplicação do prazo quinquenal para a prescrição da pretensão punitiva e prazo trienal para a prescrição intercorrente.

SUGERE-SE que o modelo de tratamento normativo em Lei Orgânica a ser adotado pelos Tribunais de Contas do Estado do Pará e dos Municípios do Estado do Pará baseie-se pela Decisão Normativa nº 01/2018 do Tribunal de Contas de Rondônia, pois é o que mais se aproxima da Lei Federal nº 9.873/1999 e que traz aplicações mais realísticas com os processos de contas. Não existem impedimentos, entretanto, para o aproveitamento de outros aspectos que não foram tratados pelo TCE/RO, como apontado neste trabalho.

SUGERE-SE, por fim, que seja desenvolvido um projeto de lei no sentido de fixar o tema em suas Leis Orgânicas, assim, avançando e evoluindo como as demais Casas de Controle Externo que se adequaram ao comando constitucional.