



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

PROCESSO	TC 806/2019
RELATOR	Cons. Rodrigo Siqueira Cavalcante
INTERESSADO	Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas
ASSUNTO	Sugestão de Edição de Súmula

ACÓRDÃO Nº _____ 2019 – GCRSC

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. SUGESTÃO DE EDIÇÃO DE SÚMULA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. APLICAÇÃO DO TEOR DA LEI Nº 9.873/1999. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. Dentre o rol de direitos previstos no art. 5º da Constituição da República, o direito à segurança jurídica assume um dos papéis de destaque, uma vez que se encontra fortemente relacionado ao Estado Democrático de Direito, sendo inerente e essencial a este, e, ainda, um de seus princípios basilares. Destaca-se também que o referido princípio se conecta diretamente aos direitos fundamentais, mais detidamente ao princípio do devido processo legal, do direito adquirido e da razoável duração do processo.
2. Aplicam-se as normas de direito administrativo previstas na Lei nº 9.873/1999, em caso de inexistência de normativo próprio fixando o prazo prescricional da pretensão punitiva e da pretensão executória no exercício do controle externo pelos tribunais de contas. Precedente do STF firmado no julgamento do MS nº 32.201-DF, Relatado pelo Ministro Roberto Barroso.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas de Alagoas, por unanimidade, em acolher os termos do voto do Conselheiro Relator do feito no sentido de acolher as consignações lançadas pelo Ministério Público de Contas no Ofício nº 22/2019/MPC/RS, a fim de que seja editado enunciado de súmula nos seguintes termos: “**Súmula TCE/AL nº 01: O exercício da função sancionatória pelo Tribunal de Contas sujeita-se à prescrição, aplicando-se nesses casos, por analogia, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**”.



**ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE**

PROCESSO TC –806/2019

Sala das Sessões do PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió, ____ de _____ de _____.

**Conselheiro RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE
Relator**



RELATÓRIO

Trata-se de sugestão de edição de súmula, oriunda do Ministério Público de Contas, mediante o Ofício nº 22/2019/1ªPC/RS, direcionada a este gabinete, tendo como objeto “o posicionamento já consolidado em diversos julgados deste Eg. Tribunal, acerca da ocorrência da prescrição a partir da aplicação, por analogia, da Lei nº 9.873, de 1999, às hipóteses de exercício de sua função sancionatória, valendo-se, diante da omissão no Regimento Interno do TC/AL, das normas dos artigos 72 a 84 do Regimento Interno do TCU”. (fl. 03).

Os autos foram recebidos neste gabinete em 30 de janeiro do ano em curso, conforme se depreende do Sistema Integrado Modular – SIM.

A fixação da presente decisão no formato de acórdão procede-se mediante os indicativos do artigo 96, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas¹, operando-se mediante uma visão de simetria procedimental, considerando-se o fato de que o instituto em comento - da prescrição -, logra-se intimamente atrelado aos aspectos meritórios constantes no mencionado dispositivo normativo, de modo que o seu reconhecimento, como é cediço, detém um caráter decisório terminativo das respectivas demandas.

É o relatório.

- DOS ASPECTOS MERITÓRIOS -

É cediço que a Constituição Federal em vigor adotou a prescritibilidade como regra, no capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, explicitando as exceções, que são os crimes relativos à prática do racismo e na ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado democrático (artigo 5º, incisos XLII e XLIV).

Também ressalvou as “ações de ressarcimento” por prejuízos causados ao erário (artigo 37, § 5º). É ver: “§ 5º A lei estabelecerá o prazo de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvados as respectivas ações de ressarcimento”. (grifo aditado).

1 Art. 96 Tribunal deliberará: [...]VI - I - por acórdão em todos os processos que envolvam julgamento sobre fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial [...].



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

O instituto da prescrição consiste na extinção da pretensão, como consequência da inércia do titular durante razoável espaço de tempo. Por vezes, o tempo atua como fator de grande influência nas relações jurídicas, acarretando a manutenção de situações já consolidadas, muito embora importem no convalescimento de violação a um direito positivado.

Isso significa que o direito tem um prazo para ser exercitado, não sendo, conforme vedação expressa do art. 5º, XLVII, *b*, da Constituição Federal, eterno. Destarte, sujeita-se à prescrição ou à decadência, de acordo com o caso. É, pois, com a intenção de se preservar a paz social, a ordem jurídica, a estabilidade social e, sobretudo, a segurança jurídica, que se busca fundamento nos institutos da prescrição e da decadência.

Impende ressaltar, também, que dentre o rol de direitos previstos no art. 5º da Constituição da República, o direito à segurança jurídica assume um dos papéis de destaque, uma vez que se encontra fortemente relacionado ao Estado Democrático de Direito, sendo inerente e essencial a este, e, ainda, um de seus princípios basilares. Destaca-se também que o referido princípio se conecta diretamente com os direitos fundamentais, mais detidamente com o princípio do devido processo legal, do direito adquirido e da razoável duração do processo.

Neste diapasão, discorreu com maestria o Auditor do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Licurgo Mourão, em artigo intitulado *Prescrição e decadência: emanções do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas*¹, *in verbis*:

Não se pode olvidar que a preservação do interesse público poderá implicar no reconhecimento de que os atos administrativos tenham seus efeitos jurídicos preservados, quando a atuação dos órgãos de controle não se der de modo tempestivo, situação na qual colidem os princípios da legalidade — a autorizar o exercício do controle a qualquer tempo — e da segurança jurídica, a reclamar a estabilização das relações constituídas.

[...]
É consabido que num sistema de normas constituído por regras e princípios constitucionais em constante e necessária transformação, que refletem uma sociedade dinâmica e heterogênea, inevitáveis são os conflitos entre as espécies normativas, o que



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

reclama a adoção de critérios capazes de resolvê-los e salvaguardar a unidade e a coerência do ordenamento jurídico.

[...]

Assim, tem-se que na resolução da colisão entre princípios constitucionais devem ser consideradas as circunstâncias que cercam o caso concreto para que, pesados os aspectos específicos da situação, prepondere o preceito mais adequado. A tensão se resolve mediante uma ponderação de interesses opostos, determinando qual destes interesses, abstratamente, possui maior peso no caso concreto.

Modernamente, não há que se entender que a atividade de controle possa exceder a limites protetivos do cidadão, entre estes está o da segurança jurídica.

Outro não é o entendimento do administrativista **José dos Santos Carvalho Filho**, que sobre a prescrição administrativa ensina:

Por outro lado, não custa destacar que o fundamento dos institutos concernentes aos **prazos extintivos** reside no princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, como já deixou assente reconhecida doutrina. De fato, não mais se concebe — a não ser em situações excepcionalíssimas de imprescritibilidade — que relações jurídicas fiquem à mercê de uma perene instabilidade, provocando contínuos temores aos que delas participam.

A segurança jurídica consiste exatamente em oferecer às pessoas em geral a crença da imutabilidade e da permanência dos efeitos que as relações visam a produzir. A Constituição da República adotou a prescritibilidade como regra, discriminando as exceções, quais sejam: os crimes decorrentes da prática do racismo e da ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLII e XLIV) e também as ações de ressarcimento por prejuízos causados ao erário (art. 37, § 5º).

Disso se infere que, adotando-se um raciocínio *a contrario sensu*, se apenas tais situações são imprescritíveis, admite-se a prescrição da pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas contra o responsável pela prática de ilícitos administrativo, contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

Nesse diapasão, registre-se o artigo *Regime jurídico da prescrição sob o enfoque do controle de contas públicas*, de autoria de Diogo Ribeiro Ferreira, por do qual o autor, citando **Pontes de Miranda**, elucida que “*a prescrição, em princípio, atinge todas as pretensões e ações, quer se trate de direitos pessoais, quer de direitos reais, privados ou públicos. A imprescritibilidade é excepcional*”. Como é sabido, a máxima do direito roga que as exceções devem ser interpretadas restritivamente. Assim,



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

para que se reconheça a imprescritibilidade de determinado evento jurídico, faz-se necessário que haja disposição legal expressa nesse sentido.

Diante desse contexto, o prazo quinquenal para a imposição de sanção pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas é a medida mais adequada ante a falta de lei específica, buscando-se, assim, normas em matéria de Direito Administrativo (decorrente de sua independência científica) que disponham sobre fatos similares para a utilização da analogia como técnica de integração de lacunas legais, de forma a manter a unidade e a coerência do ordenamento jurídico.

Pois bem, em meio ao exame do conjunto de normas existentes acerca do assunto, observa-se que prepondera, no microsistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa. Nesse sentido, pode-se mencionar o Decreto 20.910/1932, para a cobrança de dívidas passivas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), para a cobrança de crédito tributário; a Lei 6.838/1980, para a sanção disciplinar de profissional liberal, aplicada por órgão profissional competente; a Lei 8.112/1990, para a ação disciplinar contra servidor público; a Lei 8.429/1992, para as ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei, no caso de detentores de cargos e empregos públicos; a Lei 9.873/1999, no caso da pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia; a Lei nº 8.906/1994 para infrações disciplinares dos advogados; a Lei 12.529/2011, para as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta objetivando apurar infrações da ordem econômica; e a Lei nº 12.846/2013 para a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública.

Atualmente, **a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) adotou o entendimento de que a prescrição da pretensão sancionatória do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta**; bem como, que são as normas em matéria de Direito Administrativo que devem suprir as lacunas legais quanto à ausência de prazo prescricional na seara dos Tribunais de Contas, senão vejamos:



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

[...] o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo.

Assim, **à falta de norma regulamentadora, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo deve ser de cinco anos, como decorrência de um amplo conjunto de normas:** Decreto nº 20.910/32, art. 1º; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 6.838/1980, art. 1º; Lei nº 8.112/1990 (“Regime jurídico dos servidores públicos civis federais”), art. 142, I; Lei nº 8.429/1992, art. 23; Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), art. 43; Lei nº 9.873/1999; Lei nº 12.529/2011 (“Lei antitruste”), art. 46; Lei nº 12.846/2013 (“Lei anticorrupção”), art. 25; entre outros. *(grifos nossos)*. (MS 32.201-DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma-STF, DJe 07/08/2017.)

Diferentemente do Supremo Tribunal Federal, que somente enfrentou a questão recentemente, **a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconhece a incidência da prescrição quinquenal nos processos relativos à pretensão sancionatória dos Tribunais de Contas, quando não houver previsão expressa em lei, sob o fundamento de ser o prazo estabelecido nas normas reguladoras de Direito Público, especificamente do Direito Administrativo,** consoante fragmentos dos seguintes julgados:

No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da **imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa,** oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação.

[...]

Dessa forma, **resulta imperativo o uso da analogia,** como recurso de integração legislativa, conforme permissivo do art. 4º da LINDB, para o fim de aferir o prazo para o agir da Administração.

Nesse passo, **descarto, de pronto, a aplicação das regras gerais de prescrição previstas no Código Civil em virtude da especificidade do Direito Administrativo em face do Direito Privado.** [...]



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

Percebe-se, o prazo máximo de cinco anos é uma constante para as hipóteses de decadência ou prescrição nas relações com o Poder Público, seja por meio de regra geral quando está no pólo passivo da relação, seja por meio de inúmeras regras específicas quando está no pólo ativo da relação jurídica.

Dessa forma, **entendo que não há motivo bastante para distinguir a hipótese dos autos ao das regras específicas similares, em que a Administração possui o prazo de 5 anos para apurar infrações, ou mesmo da regra geral que impõe o prazo de 5 anos para as ações dos administrados contra a Administração.**

[...]

Aliás, em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do **REsp 1.105.442/RJ** (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32. (*grifos nossos*) **(REsp nº 1.480.350-RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma-STJ, DJe 12/04/2016)**. (sem realces no original).

Ainda nessa tônica, de reconhecimento da prescrição no lapso temporal de cinco anos, a Corte Superior de Justiça tem aplicado a lei nº Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999. Observe-se:

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.

1. O Ibama lavrou auto de infração contra o recorrido, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 3.628,80 (três mil e seiscentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), por contrariedade às regras de defesa do meio ambiente. O ato infracional foi cometido no ano de 2000 e, nesse mesmo ano, precisamente em 18.10.00, foi o crédito inscrito em Dívida Ativa, tendo sido a execução proposta em 21.5.07.

2. A questão debatida nos autos é, apenas em parte, coincidente com a veiculada no REsp 1.112.577/SP, também de minha relatoria e já julgado sob o regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008. Neste caso particular, a multa foi aplicada pelo Ibama, entidade federal de fiscalização e controle do meio ambiente, sendo possível discutir a incidência da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. No outro processo anterior, a multa decorria do poder de polícia ambiental

exercido por entidade vinculada ao Estado de São Paulo, em que não seria pertinente a discussão sobre essas duas leis federais.

3. A jurisprudência desta Corte preconiza que o prazo para a cobrança da multa aplicada em virtude de infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, aplicável por isonomia por falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.

4. Embora esteja sedimentada a orientação de que o prazo prescricional do art. 1º do Decreto 20.910/32 ?e não os do Código Civil ? **aplicam-se às relações regidas pelo Direito Público, o caso dos autos comporta exame à luz das disposições contidas na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009.**

5. A Lei 9.873/99, no art. 1º, estabeleceu prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, apure o cometimento de infração à legislação em vigor, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração.

6. Esse dispositivo estabeleceu, em verdade, prazo para a constituição do crédito, e não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Com efeito, a Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, acrescentou o art. 1º-A à Lei 9.873/99, prevendo, expressamente, prazo de cinco anos para a cobrança do crédito decorrente de infração à legislação em vigor, a par do prazo também quinquenal previsto no art. 1º desta Lei para a apuração da infração e constituição do respectivo crédito.

[...]

10. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ n.º 08/2008. (REsp 1115078/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/03/2010, DJe 06/04/2010). (sem realces no original).

Para se adequar às jurisprudências das Cortes Superiores, o TCU modificou o seu posicionamento adotado no Acórdão nº 1.441/2016, que prevaleceu o prazo de dez anos regulado no art. 205 do CC/2002, para o prazo prescricional de cinco anos nos casos de pretensão punitiva, conforme o seguinte trecho do Acórdão nº 1656/2017 do Plenário da Corte de Contas da União:

6.A natureza da multa aplicada é de sanção administrativa. Por ser a multa uma sanção, a lei que autoriza o TCU a aplicá-la deveria estabelecer prazo de prescrição para fazê-lo, em obediência ao comando do art. 37, § 5º, 1ª parte, da Constituição. O certo é que esse prazo não é imprescritível.

7.Assim, sendo uma sanção administrativa, deverão ser aplicadas as regras e princípios do Direito Administrativo, o qual está repleto de



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

regras de prescrição da pretensão punitiva da Administração no prazo de 5 anos.

8. Dentre elas, como bem observou Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, aquela cujo objeto mais se assemelha à aplicação de multa no exercício do controle externo é a do art. 1º da Lei 9.873/1999.

9. Acerca do prazo prescricional aplicável aos processos do TCU, o STF tem decidido pela prescrição/decadência quinquenal.

[...]

No Poder Judiciário, é pacífico o entendimento de que o prazo prescricional em se tratando de multa administrativa deve ser de cinco anos, quando a lei expressamente não o exija, em consonância com a realidade de várias outras normas de Direito Público, tais como: a Lei nº 9.873/1999, para a pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia; o Código Tributário Nacional, para a cobrança de crédito tributário; o Decreto nº 20.910/1932, para cobrança de dívidas passivas da União, Estados/DF e Municípios; a Lei nº 8.112/1990, para ação disciplinar contra servidor público; e a Lei nº 8.429/1992, para ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei.

[...]

14. Em resumo, vejo que a tese central assumida pelo STJ nos precedentes transcritos no relatório se apoia na utilização do prazo quinquenal, em vez do prazo geral de 10 anos estabelecido no Código Civil, sob o argumento de que aquele pode ser extraído de normas reguladoras do próprio Direito Público - especificamente do Direito Administrativo -, ao passo que o entendimento até então adotado pelo TCU assenta-se na inaptidão da aplicação das prescrições das Leis 9.873/1999 e 9.784/1999 e do Decreto 20.910/1932 à atividade de controle externo, o que impõe o uso da regra residual do Código Civil, à falta de disposição específica sobre o tema.

15. Do exame do conjunto de normas existentes acerca do assunto, observo que prepondera, no microsistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa. Nesse sentido, menciono o Decreto 20.910/1932, para a cobrança de dívidas passivas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), para a cobrança de crédito tributário, a Lei 6.838/1980, para a sanção disciplinar de profissional liberal, aplicada por órgão profissional competente, a Lei 8.112/1990, para a ação disciplinar contra servidor público, a Lei 8.429/1992, para as ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei, no caso de detentores de cargos e empregos públicos; a Lei 9.873/1999, no caso da pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia e a Lei



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

12.529/2011, para as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta objetivando apurar infrações da ordem econômica.

16. Embora as regras jurídicas listadas refiram-se à matéria distinta da atividade de controle externo, creio que o tratamento uniforme acerca da matéria permite vislumbrar certa tendência do Direito Público no sentido de fixar o prazo prescricional de cinco anos para a aplicação de sanções aos administrados. Por essa primeira razão, parece-me despropositado utilizar a disciplina do Código Civil para extrair a norma jurídica aplicável à prescrição da pretensão punitiva afeta às relações de Direito Público.

(Acórdão 1656/2017, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Pleno-TCU, Data da Sessão 02/08/2017)

Por todos esses motivos, a utilização das regras do Código Civil para a definição do prazo prescricional aplicável à sanção aplicada pelo Tribunal de Contas no exercício da atividade de controle externo não seria o procedimento adequado, haja vista a absoluta diferença entre os fatos abarcados pelo espaço de incidência daquela regra jurídica de natureza eminentemente privada e os inerentes à relação de direito público travada entre a União e os administrados, no âmbito dos processos do TCU.

Nessa linha, cumpre ainda trazer a lume trechos de um dos acórdãos, oriundos desta relatoria, que embasaram a sugestão de edição de súmula em comento:

Para garantir a estabilidade e a segurança jurídicas nos processos judiciais e administrativos, foi concebido o instituto da prescrição, que representa a perda de uma pretensão jurídica decorrente da exaustão do prazo legalmente previsto para utilizá-la. Como a prescrição é resultado da inércia do titular do direito durante certo lapso de tempo, tem como fundamentos a proteção do interesse público e a estabilização do Direito.

A fim de consagrar o princípio da segurança jurídica, o constituinte reformador fez editar a Emenda Constitucional nº 45/2005, aditando o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, pelo qual inseriu o princípio da razoável duração do processo dentro das garantias fundamentais asseguradas a cada indivíduo, com o seguinte teor: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Nesse sentido, o ilustre doutrinador Fábio Medina Osório ensina:



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

Ninguém pode ficar à mercê de ações judiciais ou administrativas por tempo e prazos indefinidos ou, o que é pior, perpétuos. Trata-se de garantia individual, porém com intensa transcendência social. As relações necessitam de segurança e o Direito busca, em um de seus fins, assegurar estabilidade na vida de relações. (OSÓRIO, Fábio Medina, Direito Administrativo Sancionador. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 440).

Como o Processo representa o instrumento de atuação de todos os poderes estatais, surgiu a necessidade de formação de um núcleo constitucional comum de processualidade, mesmo levando-se em conta as diferenças existentes entre os Processos Administrativos e os Judiciais.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina, no seu art. 37, §5º, que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Diante dessa norma, conclui-se que a Carta Magna estabeleceu a incidência da prescrição para os casos de penalidades aos agentes (servidores ou civil) que cometeram atos ilícitos e, por outro lado, a imprescritibilidade para as ações de ressarcimento por danos ao erário.

Por ser uma situação excepcional, a imprescritibilidade tem interpretação restrita, devendo ser aplicada somente nas hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal, como nos crimes de racismo (art. 5º, XLII); nas ações de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV); e nas ações de ressarcimento que causem prejuízo ao erário, resultantes de improbidade administrativa e ilícitos penais (art. 37, §5º). Em todos os outros casos, portanto, a prescritibilidade da pretensão punitiva é a regra.

Em decorrência da sua importância para a estabilização das relações processuais, é relevante a discussão acerca da incidência da prescrição nos processos em que a Corte de Contas impute multa aos responsáveis pelas irregularidades praticadas, já que tais decisões terão eficácia de título executivo, consoante o §3º do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). (Acórdão nº 449/2018- TC 9125/2010). (sem realces no original).

Ademais, observe-se o ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca da importância do instituto da prescrição (sem deixar de atentar para a devida

responsabilização dos jurisdicionados), bem com ao uso da analogia de outras normas de Direito Público, em decorrência de sua omissão legal no controle externo. É ver:

Conquanto o dever de ressarcir o erário possa ser imprescritível, **as penalidades, mesmo a multa que tem caráter pecuniário, estão sujeitas à prescrição.** O julgamento pelos Tribunais de Contas muitas vezes ocorre tardiamente: citações, intimações, diligências, tudo em nome da garantia da ampla defesa e do contraditório, ou até mesmo sobrecarga de trabalho e falta de racionalização de rotinas podem impedir a aplicação daquelas.

O tema já deveria estar sendo regulado nas respectivas leis orgânicas, mas, em pesquisa empreendida, nada foi encontrado.

Desse modo, **cabe o recurso da analogia**, mas não se deve aplicar, na esfera do controle, o brocardo *in dubio pro misero*, vez que a situação particular do agente jurisdicionado deve ter sempre, na sua definição, a perspectiva do outro pólo da relação: o cidadão contribuinte.

Assim, a analogia há que ser feita com normas que atentem para a proporcionalidade e razoabilidade, sem assumir a condição de permanente isenção de responsabilidade a qualquer descuido por parte dos órgãos de controle.

[...]

O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente, entre as normas de direito público, dentre estas, as de direito administrativo; na ausência destas, as de direito tributário; depois penal, e só em último caso, ainda assim se for compatível, as normas de direito privado.

Seguindo-se esse escalonamento lógico, **verifica-se que o prazo no âmbito da Administração Pública para faltas maiores tem sido preferencialmente de cinco anos.** Dentre as várias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente à prescrição da ação punitiva diante do poder de polícia. (*grifos nossos*) (in **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 638-641).

Ademais, esta Corte tem julgado repetidamente acerca da matéria, de modo que o tema se afigura exaustivamente debatido, para fins de consolidação do



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

entendimento mediante súmula. Observe-se do teor da ementa aditada no Acórdão nº 583/2018, proveniente desta relatoria:

DESCUMPRIMENTO DO CALENDÁRIO DE OBRIGAÇÕES DO GESTOR INSTITUÍDO PELA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 002/2003. ENVIO FORA DO PRAZO DO BALANCETE. SURGIMENTO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRAZO DE TRÊS ANOS. ARQUIVAMENTO.

I – Aplicam-se as normas de direito administrativo previstas na Lei nº 9.873/1999 em caso de inexistência de normativo próprio fixando o prazo prescricional da pretensão punitiva e da pretensão executória no exercício do controle externo pelos tribunais de contas. Precedente do STF firmado no julgamento do MS n. 32.201-DF, Relatado pelo Ministro Roberto Barroso;

II – O prazo de três anos da prescrição intercorrente começa a fluir a partir da constituição definitiva da relação jurídica processual, o que se dá somente após a citação/notificação válida do jurisdicionado;

III – Incidência da prescrição intercorrente: prazo prescricional de três anos (art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/1999).

IV – Arquivamento. (ACÓRDÃO Nº 583/2018 – TC 8757/2010).

Também nos autos do processo TC 7923/2011, esta Corte, mediante o Acórdão de nº 582/2018, se pronunciou pontualmente acerca do instituto da prescrição. Leia-se:

Em decorrência da sua importância para a estabilização das relações processuais, é relevante a discussão acerca da incidência da prescrição nos processos em que a Corte de Contas impute multa aos responsáveis pelas irregularidades praticadas, já que tais decisões terão eficácia de título executivo, consoante o §3º do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). (sem realces no original).

Por fim, mediante o Acórdão nº 449/2018, proferido nos autos do processo TC 9125/2010, oriundo também desta relatoria, este Tribunal de Contas assim se posicionou:

Em decorrência da sua importância para a estabilização das relações processuais, é relevante a discussão acerca da incidência da prescrição nos processos em que a Corte de Contas impute multa aos responsáveis pelas irregularidades praticadas, já que tais decisões



ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC –806/2019

terão eficácia de título executivo, consoante o §3º do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Em meio a esses aspectos, logra-se madura a apreciação da temática em voga, a fim de submetê-la à necessária edição de súmula.

- DA FORMATAÇÃO DA SÚMULA –

Como é cediço, a lei nº 13. 655, de 25 de abril de 2018, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), dispõe sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público. É ver: “*Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*”. (sem realces no original).

Ademais, a sistemática do ordenamento jurídico pátrio impõe que se proceda em consonância com os indicativos do aludido compêndio normativo (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), máxime o teor do seu artigo 4º, ora invocado para justificar a aplicação do artigo 272, do Regimento Interno desta Corte, cujo teor predica: “*Art. 272 Nos casos omissos, será subsidiário deste Regimento, no que for aplicável, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*”. (sem realces no original).

Pois bem, como bem delineado pelo Ministério Público de Contas, à fl. 02v, “*O Tribunal de Contas da União, que serve de paradigma aos demais Tribunais de Contas, no que se refere à organização e fiscalização (art. 75, caput, CR), já adota, há muito tempo, a sistemática de súmulas, como forma de orientar seus jurisdicionados quanto às teses consolidadas na jurisprudência da Corte, independentemente de previsão e sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443, de 1992). A súmula mais antiga da Corte foi aprovada em 4 de dezembro de 1973*”.

O Regimento Interno do TCU, por sua vez, dispõe:

Art. 73. A apresentação de projeto concernente a enunciado da súmula, instrução normativa, resolução ou decisão normativa é de iniciativa do Presidente, dos ministros e das comissões de Regimento

2Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito



**ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE**

PROCESSO TC –806/2019

e de Jurisprudência, podendo ser ainda sugerida por ministro-substituto ou representante do Ministério Público. (sem realces no origina).

Dessa feita, resta plenamente aplicável, no caso, a logística procedimental utilizada naquela Corte de Contas.

CONCLUSÃO

Enfim, diante dos aspectos ora pontuados, impende-se concluir pela aplicação dos termos da lei nº 9.873/1999, precisamente no tocante à fixação do lapso temporal de cinco anos a título de prescrição, como medida de segurança jurídica.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de, acolher as consignações lançadas pelo Ministério Público de Contas no Ofício nº 22/2019/MPC/RS, a fim de que seja editado enunciado de súmula nos seguintes termos: “**Súmula TCE/AL nº 01:** *O exercício da função sancionatória pelo Tribunal de Contas sujeita-se à prescrição, aplicando-se nesses casos, por analogia, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999*”.

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió, ____ de _____ de _____.

Conselheiro **RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE**
Relator