

PROTOCOLO Nº: 541093/17  
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
ASSUNTO: Prejulgado  
PARECER: 8128/17

*Prejulgado. Prescrição. Possibilidade de aplicação do instituto no âmbito do TCE/PR. Prazo quinquenal. Prazos suspensivos e interruptivos. Prescrição intercorrente. Decadência. Necessidade de previsão na Lei Orgânica. Sugestão de proposição legislativa.*

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de expediente de prejulgado, instaurado por determinação do Tribunal Pleno durante a Sessão Ordinária nº 22 (peça 03), conforme sugestão do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares a fim de consolidar entendimento sobre a possibilidade de aplicação da prescrição no âmbito desta Corte de Contas, tendo o Presidente, na ocasião, designado como relator o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Por força do Despacho nº 1530/17 - GCILB (peça 05), foi conferido o impulso processual regimental e vieram os autos a este *Parquet* para manifestação.

Anteriormente (peça 07), contudo, o Conselheiro proponente deste prejulgado destacou que o incidente exclui a apreciação do ressarcimento ao erário, cuja imprescritibilidade é assegurada pelo art. 37, § 5º da Constituição Federal, de modo que a análise se refere às demais sanções de cunho pessoal previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/2005. **Conforme o seu entendimento, cabe a este TCE/PR decidir sobre o tema quanto aos seguintes pontos: prescrição de sanções pessoais; fundamento jurídico do prazo prescricional; início da contagem do prazo prescricional; causas de interrupção e de suspensão da contagem; possibilidade de aplicação intercorrente.** E salientou que os processos em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, que tratam da prescrição em sede de expediente submetidos ao exame das Cortes de Contas, aparentemente apresentam debates restritos à prescrição das ações de ressarcimento ao erário, o que não é objeto de discussão da presente proposta.

Faz-se necessário apontar que a controvérsia objeto de ponderação neste expediente foi ventilada, inicialmente, no bojo do protocolado nº 573883/09, uma Representação da Lei nº 8.663/93 formulada pela empresa Comercial Bataguassu Sorocaba Ltda em que são apontadas irregularidades no Pregão Presencial nº 94/2009 do Município de Colombo. Em sede de prejudicial de mérito,

os representados, Srs. José Antônio Camargo e Elsio Ricardo Stelzner, ressaltaram que a representação foi ajuizada em 21/12/2009 e que os petionários foram citados para apresentar defesa em 12/02/2016, após o transcurso de 07 (sete) anos do protocolo do expediente perante este TCE/PR, razão pela qual requereram o reconhecimento da prescrição intercorrente.

Ainda naquele processo, a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos inicialmente ressaltou que *possui entendimento no sentido de que é de 5 anos o prazo prescricional para que o Tribunal de Contas exerça a pretensão punitiva em face dos seus jurisdicionados (aplicação de multas administrativas) por eventuais violações à legislação, ressalvadas as ações de ressarcimento por danos causados ao erário que, por força do artigo 37, §5º da Constituição Federal, são imprescritíveis*, em consonância com o recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça<sup>1</sup>.

Sobre o caso então analisado, afirmou que não versava sobre ação de ressarcimento sujeita à regra da imprescritibilidade, e avaliou a questão da prescrição intercorrente em virtude da paralisação do feito por prazo superior a 5 anos, frisando que a prescrição intercorrente é a que se opera no curso de um processo e tem o condão de consolidar relações jurídicas pelo decurso do tempo, evitando que haja o trâmite processual “*ad eternum*”, bem como frisou a sua aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais<sup>2</sup>.

E que naquela situação concreta, a apresentação da defesa preliminar pelo Município de Colombo se deu em 12/02/2010, tendo o processo permanecido sem qualquer movimentação por mais de 05 anos, uma vez que o despacho que recebeu a representação (nº 1687/15 – GCG) foi proferido somente em data de 21/09/2015.

Assim, opinou pela extinção do feito com resolução de mérito pelo reconhecimento da prescrição nos termos do art. 487, inc. II<sup>3</sup> do Novo Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos de competência desta Corte de Contas por força do art. 52 da LC 113/2005.

No Parecer nº 1720/17 (peça 37), o Ministério Público de Contas se posicionou em sentido contrário por considerar que o reconhecimento da prescrição enfraquece o exercício das atribuições das Cortes de Contas previstas no texto constitucional.

Exposto o contexto que ensejou a deflagração deste prejudgado, este representante do *Parquet* passa a examinar a questão.

---

<sup>1</sup> Recurso Especial nº 1480350/RS.

<sup>2</sup> TCE/MG - Processo n. 452.213 2ª Câmara - voto proferido pelo Conselheiro Antonio Carlos Andratta - Sessão: 16/12/2008.

<sup>3</sup> Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

[...]

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

## 2. O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO E O SEU EMPREGO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

### 2.1 Noções gerais e prazo quinquenal

O Direito, enquanto ciência social aplicada, não é imutável e, como consequência, não pode restar inerte. Ao se verificar a transformação do corpo social, a ciência jurídica deve seguir tal alteração sob pena de se tornar estática, esquivando-se de sua finalidade, que é atender ao interesse público.

E visando a garantia de que não se perdue um estado de incerteza e insegurança nas relações jurídicas, o Direito reconheceu a importância e a influência do fator temporal por meio da prescrição e da decadência, que se revelam com institutos assecuratórios da estabilidade nas situações as quais o Direito confere juridicidade, pois são meios de extinção de direitos pelo decurso de determinado prazo. Em suma, a prescrição aniquila o direito de ação ao passo que a decadência extingue o próprio direito e o prazo decadencial.

No ordenamento jurídico pátrio, a prescrição é uma medida de ordem pública que tem como alicerce o princípio geral da segurança jurídica, sendo adotada pela Constituição Federal como regra, de modo que a imprescritibilidade é situação excepcional.

Nesse sentido, leciona Luís Roberto Barroso<sup>4</sup>:

Em qualquer dos campos do Direito, a prescrição tem como fundamento lógico o princípio geral de segurança das relações jurídicas e, como tal, é a regra, sendo a imprescritibilidade situação excepcional. A própria Constituição Federal de 88 tratou do tema para prever as únicas hipóteses em que se admite a imprescritibilidade, garantido, em sua sistemática, esse princípio geral de perda da pretensão pelo decurso do tempo. Com efeito, esse sempre foi o entendimento da melhor doutrina e jurisprudência.

[...]

Uma primeira conclusão se pode extrair desde logo: se o princípio é a prescritibilidade, é a imprescritibilidade que depende de norma expressa, e não o inverso.

O fato de não haver uma norma disposta especificamente acerca do prazo prescricional, em determinada hipótese, não confere a qualquer pretensão a nota da imprescritibilidade. Caberá ao intérprete buscar no sistema normativo, em regra através da interpretação extensiva ou da analogia, o prazo aplicável.

Com efeito, o argumento de que o tema da prescrição seria de “direito estrito”, não admitindo por isso analogia, não tem fundamento. Como se sabe, a analogia só é vedada nas hipóteses de disposições excepcionais.

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no Direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 4, 2001, p. 03. Disponível em: [http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_4/dialogo-juridico-04-julho-2001-luis-r-barroso.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/dialogo-juridico-04-julho-2001-luis-r-barroso.pdf)

Como a exceção, no caso, é que os direitos sejam imprescritíveis, não se poderão criar novas situações de imprescritibilidade mediante analogia. A prescritibilidade, ao contrário, sendo a regra, admite a integração.

Também merecem destaque as palavras de Juarez Freitas<sup>5</sup>:

No atinente ao princípio da segurança jurídica, dimanante da ideia de Estado Democrático, significa que a Administração Pública deve zelar pela estabilidade e pela ordem nas relações jurídicas como condição para que se cumpram as finalidades do ordenamento. A estabilidade fará, por exemplo, que, em certos e excepcionais casos, a Administração tenha dever de convalidar atos irregulares na origem. É que sem estabilidade não há justiça, nem paz, tampouco respeito às decisões administrativas.

[...] Como se vê, o princípio da confiança do administrado na Administração Pública e vice-versa deve ocupar, sob vários matizes, lugar de destaque em qualquer classificação dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, precisando operar como um dos norteadores supremos do controle das relações de administração, inclusive e especialmente para bem solver o problema da imprescritibilidade e da eventualíssima não decretação de nulidade dos atos administrativos, assim como, numa evidente correlação temática, para fixar limites à cogência anulatória de atos maculados por vícios originários.

O texto constitucional, no § 5º do seu art. 37<sup>6</sup>, estabelece que os atos ilícitos praticados por agentes públicos ou terceiros que causem prejuízo ao erário são passíveis de prescrição, em prazo a ser definido em lei. Entretanto, não especifica a aplicabilidade do instituto da prescrição, tampouco indica prazos, deixando a regulamentação da matéria ao legislador infraconstitucional. Tal dispositivo possui, então, eficácia limitada, que não produz efeitos imediatos, necessitando obrigatoriamente da edição de norma infraconstitucional regulamentadora.

Diante da ausência normativa ou da lacuna legislativa, deve o aplicador do direito dar solução ao caso concreto mediante o emprego da analogia, dos costumes ou dos princípios gerais do direito, conforme defendido por Renato Sobrosa Cordeiro<sup>7</sup> que, ao seu ver, em sede de prescrição, regra geral da ordem jurídica, é autorizada a integração analógica como recurso à lacuna, com supedâneo no art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 62-75.

<sup>6</sup> Art. 37. [...]

§ 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.

<sup>7</sup> CORDEIRO, Renato Sobrosa. **Prescrição Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, nº 207. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 119.

<sup>8</sup> Art. 4º: Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Em relação ao Direito Administrativo, não há prazo determinado de prescritibilidade como há, por exemplo, no Direito Civil, que adota o prazo decenário<sup>9</sup>. Mas já se cogitou na doutrina administrativista, a qual não costuma examinar de forma exaustiva o instituto<sup>10</sup>, o uso da analogia ao prazo prescricional previsto na lei civil<sup>11</sup>.

Assim, no tocante à Administração Pública e em face das regras e princípios próprios do Direito Administrativo, defende-se a integração analógica com as normas desse ou de outro ramo do Direito Público, que apresentam o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem certas pretensões da Administração exercitáveis contra seus agentes e/ou administrados.

A exemplo, tem-se: a) o Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal das ações pessoais contra a Fazenda Pública; b) a Lei Federal nº 4.717/1965, que regula a ação popular e, em seu art. 21, prevê que tal ação prescreve em 5 (cinco) anos; c) a Lei Federal nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional, que no art. 173, estabelece que o direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos; d) a Lei Federal nº 8.112/1990, no seu art. 142 dispõe que a ação disciplinar prescreverá em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; e) a Lei Federal nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa prevê, no art. 23, que as ações destinadas a levar a efeitos as sanções nela previstas podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ou dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego; f) a Lei Federal nº 8.884/1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa econômica – CADE em autarquia, dispõe no art. 28 que as infrações da ordem econômica prescrevem em cinco anos; g) a Lei Federal nº 9.873/1999, no seu art. 1º dispõe que 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.

Logo, em razão da existência de várias regras que preveem o instituto da prescrição no prazo de 05 (cinco) anos, entende-se cabível o uso da analogia para aplicação do prazo quinquenal em todas as questões de Direito Administrativo, inclusive em matérias de competência dos Tribunais de Contas.

---

<sup>9</sup> Art. 205 do Código Civil: A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

<sup>10</sup> Em regra, refere-se brevemente à prescrição quanto ao poder disciplinar ou discorre acerca das disposições especiais concernentes à prescrição quinquenal das pretensões dos particulares contra a Administração Pública.

<sup>11</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello defendeu que, diante da inexistência de previsão legal acerca de prazo prescricional no direito público, a determinação da prescritibilidade deveria se dar pelo uso da analogia quanto aos prazos do Direito Civil. Contudo, reviu este posicionamento, conforme se analisará adiante.

A respeito do prazo quinquenal da prescrição administrativa, Hely Lopes Meirelles<sup>12</sup> defende que:

[...] quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174).

No mesmo sentido, leciona Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>13</sup>:

Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários, o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para decadência do direito de constituir o crédito tributário.

No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis.

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 que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte.

**[...] Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante entre a Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. (grifamos)**

Observe-se que a integração analógica sugerida guarda cabal identidade com as competências constitucionais exercidas pelas Cortes de Contas e se inspira nas mesmas noções fundamentais das relações jurídicas submetidas ao sistema de regras e princípios do Direito Administrativo, dada a semelhança das relações, razão pela qual o instituto da prescrição merece regulamentação por este TCE/PR.

---

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 654.

<sup>13</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 1070-1071.

## **2.II *Ius puniendi, ilícito administrativo e prescrição administrativa***

O *ius puniendi* do Estado decorre do cometimento de um ato ilícito; tal poder não é ilimitado e perpétuo num Estado Democrático de Direito, de modo que limites temporais são estabelecidos em prol da segurança jurídica e da paz social.

E o exercício do *ius puniendi* pelo Estado segue a ordem: ilícito – sanção – reparação ou estabilização da relação jurídica pela inércia do Poder Público<sup>14</sup>.

O ilícito, que é a prática de conduta diversa da estabelecida em lei, é gênero, sendo que o ilícito penal e o ilícito administrativo são suas espécies. O ilícito administrativo gera responsabilidade inserida no bojo do Direito Administrativo, e a imposição das penas administrativas é sempre realizada por autoridade administrativa.

Em que pese as peculiares de cada esfera, pode-se dizer que a faceta sancionatória do Direito Administrativo conjuga com o Direito Penal princípios gerais que regem o poder punitivo do Estado, como os princípios da boa-fé, segurança jurídica, isonomia, proporcionalidade, proibição da *reformatio in pejus*, *non bis in idem*.

Tanto no âmbito Direito Penal como no Direito Administrativo, o fator tempo fulmina o direito de agir do detentor do *ius puniendi*. A prescrição extingue o direito de punir, de modo que o decurso de tempo entre a infração e a sanção gera a desnecessidade da sua aplicação<sup>15</sup>.

A prescrição administrativa ocorre em três situações distintas: a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.

Nessa toada é o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>16</sup>:

A prescrição como instituto jurídico pressupõe a existência de uma ação judicial apta à defesa de um direito, porque ela significa a perda da respectiva ação, por inércia do seu titular. Mas, impropriamente, se fala em prescrição administrativa para indicar: o escoamento dos prazos para interposição de recurso no âmbito da Administração; ou, para manifestação da própria Administração sobre a conduta de seus servidores; ou, sobre direitos e obrigações dos particulares perante o Poder Público.

<sup>14</sup> NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 132.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>16</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 578.

Também cumpre salientar o magistério de José Cretella Júnior<sup>17</sup>, acerca da prescritibilidade das pretensões punitivas de natureza administrativa, no sentido de que é

insustentável a tese das imprescritibilidades da sanção administrativa, defendida por ilustres cultores do Direito Administrativo, porque o fundamento da prescrição tem de ser buscado na categoria jurídica, sendo o mesmo para o Direito Penal e para o Direito Disciplinar, havendo diferença, é claro, apenas naquilo que o Direito Positivo de cada país preceituou para uma e outra figura.

A prescrição administrativa é um meio para a concretização do direito fundamental à eficiência administrativa, de modo que a questão meritória deve ser analisada por meio de um processo célere, a um lapso temporal razoável, sob pena da impossibilidade do exercício do *ius puniendi* pelo Estado.

### 3. A FIXAÇÃO DA PRESCRIÇÃO, OS PRAZOS DE SUSPENSÃO E INTERRUPTÃO E A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

O dia em que começa o prazo (*dies a quo*) é, em regra, o da prática do ato jurídico que se subordina a um prazo. O *dies ad quem* é o dia em que o prazo se finda.

No Direito Público, são relevantes os termos iniciais e finais de eficácia das normas e atos obrigatórios, a começar pelas normas constitucionais e legais, a prosseguir com as normas regulamentares e a terminar com os atos administrativos e executórios. É importante ressaltar, portanto, dois marcos: o da publicação, relativa aos atos normativos gerais, e o da comunicação, referente aos atos administrativos internos dirigidos a autoridades ou agentes determinados, ou a terceiros particularmente relacionados com a administração<sup>18</sup>.

Ao realizar o estudo sobre a prescrição, faz-se necessário delimitar com clareza a fixação do *dies a quo*, que é o momento a partir do qual se inicia o prazo prescricional.

No que se refere ao prazo para a extinção do poder punitivo da Administração, deve-se considerar a contagem do prazo prescricional a partir da prática do ato ilícito ou irregular, e para a conduta ilícita de caráter continuado, o prazo fluiria do último ato, com fulcro no art. 1º da Lei nº 9.873/1999<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> CRETELLA JÚNIOR, José *apud* BARROSO, Luís Roberto, *idem*.

<sup>18</sup> NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 148.

<sup>19</sup> 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

Desta forma, pode-se afirmar que a referida lei não deixa margens para dúvidas quanto ao momento inicial da contagem do prazo prescricional, pois considera o início do referido prazo a partir da prática do ato ilícito ou irregular, sendo que, para a conduta ilícita de caráter continuado, o prazo fluiria a contar do último ato praticado<sup>20</sup>.

A suspensão da prescrição, em todos os ramos do Direito, é a paralisação temporária da fluência do prazo prescricional por força de fato ou ato a que a lei atribua tal efeito, o qual, uma vez cessada a causa suspensiva, começa a correr, computando-se o período transcorrido antes da suspensão.

Já a interrupção da prescrição é a inutilização do lapso temporal prescricional decorrido, recomençando a contagem de seu prazo a partir do ato ou fato a que a lei reconheça tal efeito<sup>21</sup>.

O Poder Público, por meio do Decreto nº 20.910/1932, criou para si um regime de exceção no que diz respeito à interrupção dos prazos prescricionais ao tornar mais ampla a incidência da prescrição nos negócios jurídicos em que fosse devedor, quer pela abreviatura de seu prazo, quer por limitações trazidas por seus credores. Limitou ao máximo de cinco anos o lapso prescricional das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, conferindo em igual prazo em que essas pessoas jurídicas de direito público interno figurarem como rés<sup>22</sup>.

Tal Decreto estabelece, em seu art. 4º<sup>23</sup>, a causa de suspensão e nos arts. 8º<sup>24</sup> e 9º<sup>25</sup> a causa de interrupção.

Em relação à prescrição das ações judiciais do administrado contra o Poder Público, em especial a previsão do Decreto-Lei nº 4.597/1942, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

[...] pode ser suspensa nas hipóteses comuns de suspensão previstas na legislação civil, e notadamente pela interposição de recursos e reclamações administrativas.

Pode também ser interrompida, conforme previsto no art. 202 do Código Civil. Quando se tratar da prescrição quinquenal (ações pessoais) obedece ao seguinte regramento próprio, estabelecido no art. 3º do Decreto-lei 4.597, precitado: a interrupção pode ser feita uma única vez e o prazo recomeça a correr pela metade

---

da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

<sup>20</sup> Na esfera judicial se aplica a previsão do inciso I do art. 23 da Lei nº 8.429/1992:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

<sup>21</sup> O fundamento referente à interrupção e suspensão consta dos artigos 202 a 204 do Código Civil de 2002.

<sup>22</sup> NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 158.

<sup>23</sup> Art. 4º. Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, tiveram as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

<sup>24</sup> Art. 8º. A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

<sup>25</sup> Art. 9º A prescrição interrompida começa a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

(isto é, dois anos e meio), a contar da data da causa interruptiva. A Súmula 383 do STF deu-lhe interpretação segundo a qual: “A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo. Com isso, amenizou os efeitos restritivos que resultariam da dicção da norma em causa.”<sup>26</sup>

E, novamente, da análise das disposições da Lei nº 9.873/1999, verifica-se que o seu art. 2º<sup>27</sup> estabelece um rol taxativo de hipóteses em que o prazo deve ser interrompido.

Por conseguinte, a interrupção da prescrição ocorre no momento da notificação ou citação do administrado, inclusive por edital, pela prática de ato inequívoco que importe a apuração do fato, por decisão condenatória recorrível ou pela prática de ato conciliatório, devendo-se aplicar tais previsões, analogicamente, quando da ausência de previsão legislativa.

A prescrição intercorrente, no ordenamento jurídico brasileiro, é a paralisação do processo diante da inércia do autor, por prazo que exceda o da prescrição que pode incidir na relação processual; surge em momento posterior à propositura da ação.

Posteriormente à citação, caso o processo fique paralisado, a prescrição interrompida inicia nova contagem e com igual prazo, no que diz respeito à pretensão punitiva, a contar da data da paralisação.

A sua previsão está contida no parágrafo único do art. 202 do Código Civil: “A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.”

O Novo Código de Processo Civil, ao tratar do processo de execução, faz menção expressa à prescrição intercorrente:

Art. 921. Suspende-se a execução:

[...]

III - quando o executado não possuir bens penhoráveis;

[...]

§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.

---

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1067-1068.

<sup>27</sup> Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

§ 3º Os autos serão desarquivados para prosseguimento da execução se a qualquer tempo forem encontrados bens penhoráveis.

§ 4º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente.

§ 5º O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição de que trata o § 4º e extinguir o processo.

E, ainda, no seu art. 924<sup>28</sup>, dispõe sobre a extinção do processo de execução diante da prescrição intercorrente.

Dada a regulação da prescrição intercorrente no processo judicial, nada impede o seu reconhecimento no campo do processo administrativo. Tanto assim o é que os arts. 1º e 5º do Decreto nº 20.910/32<sup>29</sup>, 2º e 3º do Decreto-Lei nº 4.597/42<sup>30</sup> e 103 da Lei nº 8.213/91<sup>31</sup> estabelecem prazos nos casos em que, por inércia das partes, o processo permanece paralisado sem manifestação que interrompa de forma efetiva o prazo prescricional.

Sobre a interrupção e a suspensão da prescrição de que tratam, os §§ 3º e 4º do art. 142 da Lei nº 8.112/90<sup>32</sup>, aplicáveis ao processo administrativo

<sup>28</sup> Art. 924. Extingue-se a execução quando: [...]

V - ocorrer a prescrição intercorrente.

<sup>29</sup> Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.

<sup>30</sup> Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.

Art. 3º A prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, somente pode ser interrompida uma vez, e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper; consumir-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio.

<sup>31</sup> Art. 103. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.

<sup>32</sup> Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tomou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

disciplinar, vale frisar o posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello<sup>33</sup>:

Ora, cuida-se de institutos diversos quando se trata da interrupção e da suspensão. A primeira resulta, uma vez exaurido o ato que a motivou, em novo curso do prazo, desprezando-se os dias transcorridos. Já a suspensão conduz à permanência no tempo enquanto não afastada a respectiva causa, computando-se os dias transcorridos até então e que, assim, devem ser somados aos que sobejarem. Por outro lado, não se coaduna com o nosso sistema constitucional, especialmente no campo das penas, sejam de índole criminal ou administrativa, exceto relativamente ao crime revelado pela ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático – inciso XLIV do art. 5º, da CF/88, a inexistência de prescrição. Inconcebível é que se entenda, interpretando os preceitos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, uma vez aberta a sindicância ou instaurado o processo disciplinar, não se cogite mais, seja qual foi o tempo que se leve para a conclusão do feito, da incidência da prescrição. É sabido que dois valores se fazem presentes: o primeiro, alusivo à Justiça, a direcionar a possibilidade de ter-se o implemento a qualquer instante; já o segundo está ligado à segurança jurídica, à estabilidade das relações e, portanto, à própria paz social que deve ser restabelecida num menor tempo possível. Não é crível que se admita encerrar a ordem jurídica verdadeira espada de Dâmodos a desabar sobre a cabeça do servidor a qualquer momento.

E a ementa do referido julgado:

PRESCRIÇÃO - PROCESSO ADMINISTRATIVO - INTERRUÇÃO. A interrupção prevista no § 3º do artigo 142 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cessa uma vez ultrapassado o período de 140 dias alusivo à conclusão do processo disciplinar e à imposição de pena - artigos 152 e 167 da referida Lei - voltando a ter curso, na integralidade, o prazo prescricional. Precedente: Mandado de Segurança nº 22.728-1/PR, Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de novembro de 1998. (RMS 23436, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 24/08/1999, DJ 15-10-1999 PP-00028 EMENT VOL-01967-01 PP-00035).

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que estabelece a prescrição intercorrente no processo administrativo disciplinar, em virtude de não ser admitida a interrupção do prazo da prescrição *ad eternum*.

Por sua vez, o § 1º do art. 1º da já mencionada Lei nº 9.873/99 dispõe que *incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de*

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.

<sup>33</sup> STF, RMS 23.436/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ, 15/10/1999, p. 28.

*ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*

A respeito, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>34</sup>:

Quando se trata de punição decorrente do exercício do poder de polícia, a Lei nº 9.873, de 23-11-99, estabelece prazo de prescrição de cinco anos para a ação punitiva da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. **Em caso de paralisação do procedimento administrativo de apuração de infração, por período superior a três anos, também incide a prescrição, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.** Se ao fato objeto da ação punitiva da Administração corresponder crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

A mesma lei, nos artigos 2º e 3º<sup>35</sup>, indica, respectivamente, os casos de interrupção e suspensão da prescrição.

Essa lei somente se aplica na esfera federal. (grifamos)

Assim, a fim de que seja decretada a prescrição intercorrente, faz-se necessário que o procedimento administrativo tenha iniciado pela citação válida do interessado; que o feito tenha permanecido paralisado por mais de três anos; que não tenha sido realizado qualquer ato que vise a apuração do fato; a ausência de julgamento ou despacho.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 892.

<sup>35</sup> Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II – pelo protesto judicial;

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;

V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - do termo de compromisso de que trata o § 5º do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997.

## 4. A APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS

### 4.1 Natureza do processo relativo ao controle externo

O processo que tramita junto ao Tribunal de Contas possui natureza peculiar, uma vez que não é um simples processo administrativo, caracterizado por uma relação entre a Administração Pública *versus* o administrado, como também não é um processo judicial, que apresenta uma relação triangular autor-juiz-réu. Os sujeitos que participam da relação jurídica nele desenvolvida são: a) o Tribunal enquanto titular do direito de aplicar sanções de cunho administrativo (multas), b) o responsável/gestor das contas como sujeito à imputação<sup>36</sup>, e; c) a Fazenda Pública como interessada na constituição do crédito decorrente da pena administrativa<sup>37</sup>.

As atividades desenvolvidas pelas Cortes de Contas no exercício da sua função de controle externo estiveram, durante muitos anos, à margem de norma específica que previsse o instituto da prescrição no seu âmbito, em afronta ao princípio da segurança jurídica.

**Ora, não se pode admitir uma assimetria normativa que eleva o controle externo a um patamar superior do *ius puniendi* estatal em relação aos ilícitos criminais, civis, tributários e administrativos, justamente porque não se revela razoável que as relações jurídicas submetidas ao Tribunal de Contas permaneçam sem a garantia da estabilidade em virtude da inércia do próprio controlador.**

E o fato de a função de controle externo não se caracterizar como típica função administrativa, nem como típica jurisdicional, não lhe deixa inatingível pela regra geral da prescritibilidade, haja vista que o seu desenvolvimento se dá sob a regência do Direito Administrativo, inserido no sistema constitucional pátrio que adota a prescrição como regra a ser aplicada em todas as relações jurídicas.

Sobre prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União, Arides Leite Santos defende que:

[...] Também impende observar que essa relação jurídica, em regra, não é original, mas deriva de uma anterior, desenvolvida no processo administrativo comum, tendo, de um lado, o órgão/entidade afetado pelo ilícito praticado e, de outro, o agente acusado de ser o responsável. **Essa realidade deveria ser considerada na fixação do termo a quo do prazo da prescrição arguida no processo de contas, bem como na identificação do ato que a suspende.** (grifamos).<sup>38</sup>

<sup>36</sup> O dever de prestar contas pelos gestores de recursos públicos tem previsão na Constituição Federal, em seu artigo 70, parágrafo único.

<sup>37</sup> A natureza jurídica do ato que constitui o crédito é a de título executivo extrajudicial.

<sup>38</sup> SANTOS, Arides Leite. O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Sociedade democrática, Direito Público e Controle Externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 34.

Além disso, tanto no exercício da função jurisdicional como da função de controle, o reconhecimento da prescrição deve ser pronunciado de ofício pela autoridade julgadora competente, com fundamento no inc. II do art. 487 do Novo Código de Processo Civil<sup>39</sup>. Esta possibilidade é cabível ao se considerar que no exercício da função de controle são aplicáveis subsidiariamente as normas do CPC.

Deste modo, cabe às Cortes de Contas desenvolverem suas competências constitucionais dentro dos prazos legalmente definidos para o seu exercício ou, na ausência de previsão expressa, utilizar-se da analogia do prazo prescricional de 05 (cinco) anos adotado como regra pelo Direito Público, sob pena de sofrerem as consequências de sua inércia, quais sejam, a não responsabilização do administrador público omissor e a consolidação das relações jurídicas que não foram submetidas ao controle do fator tempo.

Igualmente, não se pode ignorar o princípio da duração razoável do processo, previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, inc. LXXVIII<sup>40</sup>, como direito fundamental intrínseco aos cidadãos. Enquanto no âmbito judicial se relaciona à efetividade da tutela, tem-se que no exercício da atividade de controle externo tal princípio está diretamente ligado à eficiência administrativa<sup>41</sup>, sendo que a efetividade na atuação das Cortes de Contas se realizará à imediata resolução de mérito dos processos que lhes são submetidos ao se constatar que se trata de matéria prescrita.

Há uma correlação entre os direitos constitucionais da prescrição e da razoável duração processual, devendo-se fixar prazos para resolução dos processos em tramitação perante os Tribunais de Contas.

**Logo, quando se verificar que o processo trata de assuntos sujeitos ao controle externo e está autuado há muitos anos junto às Cortes, sem a citação válida dos responsáveis ou interessados, ou a prática de qualquer outro ato com vistas à instrução processual, impõe-se a aplicação do instituto da prescrição à pretensão punitiva dos Tribunais de Contas, apurando-se responsabilidades de quem lhe deu causa.**

Cabe registrar, ainda, que após o transcurso de vários anos, além da ineficácia de uma análise puramente formal, torna-se difícil e onerosa, senão impossível, a apresentação de defesa ou de documentos que em tese instruiriam o processo com elementos probatórios, não apenas por parte do jurisdicionado, mas também para a formação do convencimento de eventuais falhas pelo próprio Tribunal de Contas no exercício de sua atividade de controle.

---

<sup>39</sup> Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

[...]

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

<sup>40</sup> Art. 5º. [...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

<sup>41</sup> Nesse sentido: TERRÃO, Cláudio. Reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/407.pdf>.

---

## **4.11 Sanções de cunho pessoal na jurisdição das Cortes de Contas**

O fundamento da função sancionadora das Cortes de Contas está contido no art. 71, inc. VIII da Constituição Federal:

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

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;

Os poderes sancionatórios conferidos às Cortes de Contas se revelam por meio das multas previstas nas suas respectivas Leis Orgânicas; da restituição de valores; da pena de inabilitação temporária (de cinco a oito anos) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; da proibição de contratação com o Poder Público; do impedimento para obtenção de certidão liberatória; da sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade.

Há medidas de coação a serem aplicadas aos inadimplentes do dever de prestar contas ou de remeter documentação aos órgãos de controle, seja de cunho direto, como a instauração de Tomada de Contas Ordinária, ou indireto, como a aplicação de multas pecuniárias.

Verifica-se tanto a ação coercitiva como punitiva dos TC's aos infratores, na medida em que se tenciona os gestores ao cumprimento de obrigações estabelecidas por lei, apresentando um caráter de coerção, e se pune os mesmos quando as contas são julgadas irregulares, com ou sem determinação de ressarcimento, revelando um viés de sanção.

É quanto à possibilidade de adoção de medidas punitivas que a prescrição pode ser adotada no âmbito das Cortes de Contas.

E vale salientar que a questão meritória analisada pelo Tribunal de Contas não é atingida pela prescrição.

Isso quer dizer que, no caso de um processo de prestação de contas do Prefeito Municipal restar inerte durante grande lapso temporal junto à Corte, as contas podem e devem ser apreciadas e julgadas. Contudo, a eventual pretensão punitiva do órgão de controle externo quanto ao gestor das contas estará fulminada pelo instituto da prescrição.

**De igual modo, é necessário frisar que os atos sujeitos a registro perante os TC's, como aposentadorias, admissões, pensões e reformas têm natureza complexa<sup>42</sup>, na medida em que só se constituem com a conjugação de vontades de vários órgãos. Essa característica opera efeitos no**

---

<sup>42</sup> STF MS 3.881.

**que se refere à decadência**, que passa a fluir a partir do crivo do órgão de controle, fazendo com que o art. 54 da Lei nº 9.784/99<sup>43</sup> não seja aplicado antes da publicação do registro na imprensa oficial<sup>44</sup>.

Portanto, a prescrição atingirá apenas e tão somente a pretensão punitiva dos Tribunais de Contas no que tange às multas e às sanções pessoais dos gestores públicos, não operando acerca do mérito dos processos sujeitos ao controle externo.

Nesta esteira, a competência constitucional das Cortes de Contas seria exercida em sua plenitude se estas adotassem em suas Leis Orgânicas o preceito de ordem geral, que é a prescritibilidade.

### ***4.III A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – Inovação legislativa quanto à aplicação do instituto da prescrição em matérias de competência do Controle Externo***

Por meio da Lei nº 17.260, de 26 de janeiro de 2011, foi inserido ao Título IV da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás<sup>45</sup> o Capítulo IV-A, que prevê, no seu art. 107-A, a prescrição quinquenal quanto à pretensão punitiva nos feitos de qualquer natureza a seu cargo:

Art. 107-A. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

§ 1º A prescrição será decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:

I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;

II - da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo;

III – da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 2º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma esteja cumprida.

§ 3º Interrompem a prescrição:

I – a citação válida do responsável;

II – a interposição de recurso.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário.

Constata-se que o TCE-GO adotou o prazo de 05 (cinco) anos quanto à prescrição, seguindo a constante previsão das leis de Direito Público, conforme já salientado.

<sup>43</sup> Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

<sup>44</sup> STF MS 24.781.

<sup>45</sup> Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007, publicada no D.O./GO nº 20.268.

Ademais, estabeleceu a decretação da prescrição de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, possibilitando a extinção dos processos em que ela for verificada em sede de preliminar, com resolução de mérito.

Quanto ao *dies a quo*, considerou a data de autuação do feito nos casos de Prestação e Tomada de Contas e nas situações em que há obrigação formal de envio da documentação que instruirá o processo pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo. Nos demais casos, a data inicial de contagem do prazo prescricional será o da ocorrência do fato.

No que tange à suspensão e interrupção do prazo prescricional, alguns pontos merecem ressalva.

Defende-se neste parecer o emprego, por meio da analogia, do contido no art. 2º da Lei Federal nº 9.873/1999, que dispõe sobre a ocorrência da interrupção da prescrição no momento da notificação ou citação do administrado, inclusive por edital, pela prática de ato inequívoco que importe a apuração do fato, por decisão condenatória recorrível ou pela prática de ato conciliatório. E, igualmente, a prescrição intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da mesma Lei.

Comparando-se o teor desse dispositivo com os §§ 2º e 3º do art. 107-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Goiás, verifica-se que esta Corte adotou como causa de suspensão da prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma seja cumprida, sendo que a mencionada Lei Federal estabeleceu a apuração do fato uma das causas de interrupção do prazo.

Neste viés, e considerando a atividade de controle externo exercida pelas Cortes de Contas, que muitas vezes depende de pareceres de auditorias e inspeções externas para uma apreciação conclusiva acerca do mérito dos processos a que lhes são submetidos, novamente acertou o legislador goiano ao prever a diligência processual como causa de suspensão do prazo da prescrição.

Estabeleceu, ainda, a citação válida do responsável e a interposição de recurso como causa de interrupção do instituto.

E, ao dispor que a prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário, homenageia a imprescritibilidade prevista no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Com a inclusão do texto, tem-se o nítido objetivo do TCE-GO em prezar pela segurança e estabilidade das relações jurídicas submetidas a seu crivo, pois esta é a finalidade constitucional conferida ao instituto da prescrição.

#### **4.IV A previsão do instituto da prescrição nas leis orgânicas do outras Cortes de Contas**

Seguindo o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, as Cortes de Contas dos Estados de Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Roraima e Pernambuco passaram a

prever, em suas Leis Orgânicas, a aplicação do instituto da prescrição nas matérias afetas às suas competências.

A Corte de Contas Sergipana consagrou a prescrição no Título V da sua Lei Orgânica - Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011:

Art. 68. O Tribunal, no exercício de suas competências, deve observar o instituto da prescrição, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

§ 2º Não incide prescrição quanto às apurações relativas à verificação de dano ao Erário, e ao seu ressarcimento, nos termos do art. 37, §5º da Constituição Federal.

Art. 69. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

§ 1º A prescrição deve ser decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:

I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;

II – da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo;

III – da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 2º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma esteja cumprida.

§ 3º Interrompem a prescrição:

I – a notificação válida do responsável;

II – a interposição de recurso.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao Erário.

Já o Tribunal mineiro acrescentou à sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 102/2008), por meio da Lei Complementar nº 120/11, de 15 de dezembro de 2011, o Título V-A dedicado não apenas à prescrição, mas também ao instituto da decadência:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 110-A. A prescrição e a decadência são institutos de ordem pública, abrangendo as ações de fiscalização do Tribunal de Contas.

Parágrafo único. O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá dar-se de ofício pelo relator, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou requerimento do interessado.

### CAPÍTULO II

#### DA PRESCRIÇÃO

Art. 110-B. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme o prazo fixado para cada situação.

#### Seção I

##### *Das causas que interrompem ou suspendem a prescrição*

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição quaisquer atos do Tribunal de Contas que denotem o exercício de sua pretensão fiscalizatória.

§ 1º Consideram-se atos de exercício de pretensão fiscalizatória, para fins de interrupção da prescrição:

I – despacho ou decisão que determine a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – atuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – atuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receba denúncia ou representação;

VI – citação válida.

VII – decisão de mérito irrecurável.

§ 2º Interrompida a prescrição da pretensão punitiva na ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no § 1º, o prazo recomençará a contar, do início, uma única vez.

Art. 110-D. As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio. (grifos nossos)

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

### Seção II

#### *Dos prazos da prescrição*

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único – Os agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante processo administrativo disciplinar.

Art. 110-G. (VETADO)

### CAPÍTULO III

#### *DA DECADÊNCIA*

Art. 110-H. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que interrompem ou suspendem a prescrição.

Parágrafo único. Nas aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como nas admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé. (grifos nossos)

prescrição: E o seu Regimento Interno disciplinou as causas suspensivas da

Art. 182-D. Não corre o prazo prescricional durante:

- I – a fluência de prazo concedido à parte para cumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, desde a data da intimação;
  - II – a vigência de Termo de Ajustamento de Gestão, desde a data da celebração;
  - III – o período em que o processo estiver sobrestado, desde a data da prolação da decisão de sobrestamento;
  - IV – o período em que for omitido o envio, determinado em lei ou ato normativo, de informações ou documentos ao Tribunal, desde a data em que se caracterizar a omissão;
  - V – o período de vista dos autos deferida à parte, desde a data do recebimento do pedido; e
  - VI – o período em que o desenvolvimento do processo estiver impossibilitado por desaparecimento, extravio ou destruição dos autos, a que tiver dado causa a parte ou seu procurador, desde a data do evento ou, se desconhecida esta, desde a data da determinação de reconstituição ou restauração.
- § 1º Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.
- § 2º Considera-se que cessa a causa suspensiva:
- I – para fins do inciso I do caput, com o término do prazo concedido ou com o recebimento das informações ou documentos, o que primeiro ocorrer;
  - II – para fins do inciso V do caput, com o término do prazo concedido ou, no caso de retirada dos autos, com a sua devolução;
  - III – para fins do inciso VI do caput, com a reconstituição ou restauração dos autos, conforme o caso.

O TCE do Rio Grande do Norte instituiu a questão na sua esfera de atuação por meio da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, de 05 de janeiro de 2012:

- Art. 111. Prescreve em cinco anos a ação punitiva do Tribunal, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
- Parágrafo único. Incide a prescrição no processo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
- Art. 112. Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:
- I - pela notificação ou citação da parte, inclusive por meio de edital;
  - II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; e
  - III - pela decisão condenatória recorrível.
- Art. 113. Suspende a prescrição o período de cumprimento da diligência, o sobrestamento do processo, nos termos do inciso III do art. 36, e do Termo de Ajustamento de Gestão.
- Art. 114. O reconhecimento da prescrição da ação punitiva do Tribunal não impede o julgamento das contas dos responsáveis.
- Art. 115. Após o trânsito em julgado da decisão condenatória, prescreve em cinco anos a pretensão executória relativa a crédito decorrente da aplicação de multa.
- Parágrafo único. O prazo previsto no caput interrompe-se pela citação da parte, inclusive por meio de edital, e suspende-se pelo período de cumprimento do parcelamento.
- Art. 116. O disposto neste Título não se aplica às infrações de natureza funcional, aos atos de pessoal sujeitos a registro e à atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário.
- [...]

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Art. 170. A ação punitiva do Tribunal referente às infrações ocorridas há mais de dez anos, contados da data da entrada em vigor desta lei, considera-se prescrita, salvo se já houver decisão condenatória.

A Lei Complementar nº 160, de 02 de janeiro de 2012, que dá disposições sobre o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, dentro do Capítulo destinado ao processo, dispôs sobre o instituto da prescrição:

Art. 62. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreve em cinco anos contados:

I - da data em que deveria ser dado conhecimento ao Tribunal do ato sujeito ao seu controle;

II - da data da celebração do ato, quando sua comunicação ao Tribunal não for obrigatória.

§ 1º O prazo prescricional é interrompido com o início de qualquer ato, procedimento ou processo de controle externo praticado ou instaurado pelo Tribunal.

§ 2º A prescrição deve ser reconhecida por decisão de órgão colegiado do Tribunal.

§ 3º A prescrição da pretensão punitiva não impede o exercício do controle externo pelo Tribunal, para a apuração de dano ao erário.

A Corte de Contas do Espírito Santo, previu na sua Lei Orgânica acerca da prescrição através da Lei Complementar nº 621, de 08 de março de 2012:

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento.

§ 4º Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - a interposição de recurso.

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas.

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima acrescentou à sua Lei Orgânica (Lei Complementar 006/94), por força da LC nº 225, de 29 de janeiro de 2014, disposição a respeito do instituto ora analisado:

Art. 61-A. A prescrição da pretensão para aplicação das medidas punitivas ocorrerá em cinco anos.

Parágrafo único. O prazo prescricional será contado a partir da data da ciência do fato pelo Tribunal.

Art. 61-B. A citação válida interrompe a prescrição, uma única vez.

E a Corte pernambucana, no capítulo das sanções constantes da sua Lei Orgânica Lei nº12.600/2004, estabeleceu no seu art. 73, § 7º que *prescrevem em 05 (cinco) anos as ações de execução das multas previstas nesta Seção.*

Observe-se que todas as Cortes de Contas acima citadas adotam o prazo quinquenal ao preverem o instituto da prescrição em suas legislações de regência.

Cumprе ressaltar, ainda, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que apresenta um rol extenso de causas interruptivas e suspensivas da prescrição, além de dispor sobre a possibilidade de se imputar sanções aos agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito, mediante processo administrativo disciplinar.

Também optou por prestigiar o instituto da decadência, especialmente quanto aos atos sujeitos à registro perante o Tribunal, dada a natureza complexa desta atos, assim reconhecida pelo STF.

Vê-se, portanto, que a tendência das Cortes de Contas é a prescritibilidade, já que a indefinição acerca de prazos prescricionais ofende aos princípio da segurança jurídica, boa-fé e da confiança no exercício do controle externo.

## 5. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, este representante do *Parquet* se manifesta pelo reconhecimento do instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, seguindo a tendência de outras Cortes de Contas Estaduais, e ressaltando-se as medidas ressarcitórias pelos danos causados ao erário, uma vez que são imprescritíveis por força do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

**Entretanto, entende ser o caso de se realizar uma proposição legislativa a fim de que o instituto tenha regulação na Lei Orgânica do TCE/PR, em um capítulo específico, estabelecendo-se o prazo de prescrição aplicável aos processos sujeitos à apreciação da Corte, visando à harmonização da segurança jurídica com o interesse público.**

Em tal proposição, devem ser observados tais pontos: a) o reconhecimento da prescrição de ofício; b) prazo prescricional de cinco anos; c) fixação do *dies a quo* da prescrição; d) prazos suspensivos e interruptivos da prescrição; e) prescrição intercorrente; f) o fato de que o reconhecimento da

prescrição da ação punitiva do Tribunal não impede o julgamento das contas dos responsáveis.

E, também, seja estabelecido o prazo decadencial, em razão da natureza complexa dos atos sujeitos à registro perante ao TCE/PR.

Desta feita, a sugestão legislativa é nos seguintes termos:

## CAPÍTULO I

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. XX. A prescrição e a decadência são matérias de ordem pública e abrangem o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Parágrafo único. O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá ser decretado de ofício pelo relator do feito, por meio de provocação das unidades técnicas, do Ministério Público de Contas ou a requerimento do interessado.

## CAPÍTULO II

### DA PRESCRIÇÃO

Art. XX. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreve em cinco anos, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência:

- I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas, e nos casos em que há obrigação legal de envio de documentação pelo jurisdicionado;
- II – da ocorrência do fato, nos demais casos.

Parágrafo único. Incide a prescrição no processo paralisado por mais de três anos, pendente de despacho ou julgamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, de modo que os servidores responsáveis poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante a instauração de processo administrativo disciplinar.

Art. XX. Consideram-se causas interruptivas da prescrição:

- I - a notificação ou citação da parte, inclusive por meio de edital;
- II - qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; e
- III - a decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único. Interrompida a prescrição da pretensão punitiva, o prazo recomeçará a contar, do início, uma única vez.

Art. XX. Consideram-se causas suspensivas da prescrição:

I - o período de cumprimento da diligência;

II - o sobrestamento do processo;

III - Termo de Ajustamento de Gestão.

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver sido suspensa.

Art. XX. O reconhecimento da prescrição não impede o julgamento das contas dos responsáveis.

Art. XX. A prescrição da pretensão punitiva não obsta o exercício do controle externo pelo Tribunal, visando à apuração de dano ao erário.

### CAPÍTULO III DA DECADÊNCIA

Art. XX. Não se aplicam à decadência as normas interruptivas ou suspensivas da prescrição, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Quanto aos atos sujeitos à registro perante o Tribunal, como as aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como as admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé.

É o parecer.

Curitiba, 16 de outubro de 2017.

Assinatura Digital

**FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ato elaborado por:  
Renata Brindaroli Zelinski

