

Aldem Johnston: Os processos nos Tribunais de Contas

26/06/2020

No julgamento do RE 636.886/AL, o STF fixou a tese de que *"é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"*.



Para o Supremo, as decisões dos Tribunais de Contas,

na condição de títulos executivos, prescrevem em cinco anos em caso de não ser empreendida a devida cobrança dos valores nelas referidos.

Mas e quanto ao prazo para o julgamento dos processos que tramitam nos Tribunais de Contas? Há algum prazo para que tais órgãos exerçam o direito de punir e aplicar penalidades? Submetem-se tais processos a prazos prescricionais como ocorre em outros processos administrativos?

Tais dúvidas não encontram respostas no julgamento do RE 636.886/AL. Pelo menos não de forma direta e expressa, diga-se. Entretanto, o STF deu alguns indicativos sobre as bases em que pode se dar essa discussão no futuro.

Veja, atualmente, o entendimento do TCU é o de que em seus processos é possível incidir não só a prescrição da pretensão punitiva (contada da data da irregularidade) como também a chamada prescrição intercorrente (que é aquela que incide sobre o trâmite processual).

O TCU entende que a prescrição afeta seus processos caso não haja o exercício do poder de punir por um prazo de dez anos, haja vista o prazo geral de prescrição previsto no Código Civil.

Todavia, o TCU mitiga bastante a aplicação da prescrição intercorrente e da prescrição punitiva como um todo, aplicando diversas hipóteses para interromper ou suspender o seu fluxo (e, portanto, reiniciar ou parar a contagem do prazo prescricional), citando-se como exemplos os atos que ordenem a citação, a audiência ou oitiva da parte e quando a parte apresenta elementos adicionais de defesa.

Acrescente-se por fim que o TCU entende que, mesmo nas hipóteses em que haja o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, tal fato não implica o afastamento do débito e não impede as contas sejam julgadas irregulares.

Nos Tribunais de Contas locais (TCEs, TCs dos municípios e TCMs), salvo situações pontuais, o tratamento é idêntico ao conferido pelo TCU ou pior, sendo por vezes um tratamento casuístico (que é insular, pontual e irrepetível) ou obscuro (dada a dificuldade de acesso às suas jurisprudências).

Voltando ao julgamento do RE 636.886/AL, vamos destacar dois pontos do entendimento do STF que têm potencial para impactar o atual entendimento sobre a incidência de prescrição nos processos dos Tribunais de Contas.

O primeiro ponto é o de que o STF entendeu que o julgamento nos processos de análises e exames de contas conduzidos pelos Tribunais de Contas no exercício do controle externo constitui-se numa atividade eminentemente administrativa. Já o segundo ponto é o de que o STF apontou que nos Tribunais de Contas os julgamentos dos processos se dão "*sem as garantias do devido processo legal*", vez que neles não se permite o contraditório e ampla defesa efetivos.

Pois bem, considerando que na visão do Supremo os processos que tramitam no Tribunais de Contas são processos administrativos, é preciso tratá-los como são tratados todos os demais processos que são tutelados pelo Direito Administrativo sancionador, no qual, além da prescritibilidade ser a regra, a prescrição é quinquenal e não decenal.

No Direito Administrativo sancionador, na ausência de normas específicas sobre prescrição, como por exemplo as Leis nºs 6.437/77 e 9.873/99, tradicionalmente sempre se defendeu a aplicação do Decreto nº 20.910/32 que disciplina a prescrição quinquenal dos créditos da Fazenda Pública, e não a aplicação do Código Civil e seu prazo prescricional decenal.

Considerando ainda que o STF apontou que nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas não se permite o contraditório e ampla defesa efetivos, é irrazoável permitir que o prazo da prescrição punitiva e da prescrição intercorrente que venham a incidir em um processo que tramite em condições tão desfavoráveis seja de dez, e não de cinco anos.

Quem milita junto aos Tribunais de Contas sabe que há infelizmente uma tendência à eternização dos feitos que é fortemente influenciada pela complexidade das matérias, pelo volume das informações analisadas e pela falta de pessoal, mas que também está calcada na crença da imprescritibilidade do ressarcimento aos danos ao erário.

Sob qualquer ótica aceitável, a situação dos jurisdicionados dos Tribunais de Contas, que não raro passam muitos anos sob suspeita, no aguardo de um desfecho de um processo que tramita — nas palavras do STF — "*sem as garantias do devido processo legal*", é inaceitável.

Veja, os processos que tramitam junto aos Tribunais de Contas são penaliformes, mas trazem bem menos garantias que os processos penais, haja vista que na seara penal o inquérito (onde são produzidas as provas), a denúncia (onde são apresentadas as acusações) e as decisões



(sejam elas cautelares ou definitivas) são produzidos por órgãos diferentes, ao passo que nos Tribunais de Contas a instrução, a acusação e a decisão (num processo que via de regra não permite a produção de provas periciais ou testemunhais) cabem a um único órgão.

As premissas lançadas pelo STF no RE 636.886/AL demandam uma necessária revisão das atuais regras sobre prescrição nos Tribunais de Contas, devendo os seus processos serem submetidos a prescrição quinquenal que atinge as punições aplicadas nos demais processos administrativos em geral e devendo a prescrição encerrar, também nos Tribunais de Contas, o direito de punir da Administração por completo, impedindo que em processos em que houve a incidência da prescrição as contas sejam declaradas irregulares ou que sejam imputados débitos (vez que nesse último caso ainda restariam o Ministério Público e os órgãos e entidades eventualmente lesados com legitimidade para buscar o ressarcimento).

O fato é que, após o julgamento do RE 636.886/AL, não é mais possível tratar os processos que tramitam nos Tribunais de Contas como uma categoria *sui generis* apartada dos demais processos submetidos ao Direito Administrativo sancionador, principalmente após a constatação das suas deficiências em prezar pelas garantias do contraditório e da ampla defesa. Em tal cenário, permitir com que os Tribunais de Contas gozem de regras que praticamente impedem a ocorrência da prescrição em seus processos é lançar seus jurisdicionados para fora do abrigo que lhes deveria ser conferido pela Constituição Federal.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-jun-26/altem-johnston-processos-tribunais-contas/>