



Proc. Nº 12992/2021

Fls. Nº \_\_\_\_\_

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

**PROCESSO Nº:** 12992/2021  
**ÓRGÃO:** INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO E FLORESTAL SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS - IDAM  
**NATUREZA:** DENÚNCIA IRREGULARIDADES  
**DENUNCIANTE:** OUVIDORIA DO TCE/AM  
**DENUNCIADO:** INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO E FLORESTAL SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS - IDAM  
**ADVOGADO(A):** NÃO POSSUI  
**OBJETO:** DENÚNCIA ORIUNDA DE DEMANDA DA OUVIDORIA POR INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES ACERCA DO NÃO PREENCHIMENTO DE TODOS OS REQUISITOS DO § 2º, INCISO IV E §3º DO ART. 279 DO RITCE-AM. (PROCESSO FÍSICO ORIGINÁRIO Nº 3105/2016)  
**ÓRGÃO TÉCNICO:** DIATV  
**PROCURADOR:** RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA  
**APENSO(S):** 12994/2021 E 12993/2021  
**CONSELHEIRO-RELATOR:** JÚLIO ASSIS CORRÊA PINHEIRO

**RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos de Denúncia oriunda da ouvidoria relativa à irregularidades no Termo de Convênio nº 32/2014, firmado entre a Secretaria de Estado da Produção Rural(SEPROR) e a Associação Comunitária Agrícola dos Produtores das Estradas de Maués - ASCAPEM , cujo objeto consistiu em custear prover recursos financeiros para implantar e estruturar o cultivo de peixes no município de Maués, com a locação de 5.000 horas/máquina para a construção, reforma e ampliação de viveiros escavados para a piscicultura familiar, no valor Global de R\$ 2.201.600,00 (dois milhões, duzentos e um mil e seiscentos reais).



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

A DIATV, em Informação Conclusiva nº 66/2023-DIATV, fls. 174/176, sugeriu que esta Corte de Contas archive os autos por perda do objeto, uma vez que a pretensão punitiva/ressarcitória na situação em tela, o Termo de Convênio nº 32/2014-SEPOR, objeto do processo, estaria prescrita, conforme análise técnica realizada nos autos apensos 12994/2021.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 8384/2022, fls. 177, discorda do reconhecimento da prescrição e opina pelo julgamento pela procedência da denúncia e responsabilização dos responsáveis.

É o Relatório.

**FUNDAMENTAÇÃO**

É de conhecimento geral que a Constituição Federal, ao tratar sobre a estabilidade das relações jurídicas, alçou a segurança jurídica como uma de suas garantias mais importantes no chamado Estado Democrático de Direito.

Como decorrência dessas garantias, diversos institutos como o da prescritibilidade foram adotados como regra na atual Constituição, conforme se pode ver no capítulo relacionado aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, que, ao disciplinar a matéria, deixou assente que as únicas exceções à prescritibilidade são as elencadas no art. 5º, inciso XLII (racismo) e XLIV (ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático).

No âmbito do Direito Administrativo, também ressalvou as “ações de ressarcimento”, por prejuízos causados ao erário (art. 37, §5º).

Afinado à temática sobre a qual ora nos debruçamos, tem-se que o instituto da prescrição **consiste na extinção da pretensão**, como consequência da inércia do titular durante razoável espaço de tempo.

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro****Tribunal Pleno**

Nesse quadrante, a prescrição no âmbito dos processos dos Tribunais de Contas tem sido motivo de muitas discussões jurídicas, principalmente no que diz respeito aos Parâmetros de aplicação, especialmente quanto ao prazo em que se dá a prescrição dos processos perante as Cortes de Contas, bem como quanto ao respectivo termo inicial, e, inclusive, se as ações de ressarcimento decorrentes desses títulos executivos seriam prescritíveis ou não.

Com o intuito de sanar a referida questão, a Suprema Corte foi questionada quanto à matéria, pronunciando-se no tema de Repercussão Geral nº 899, assinalando ser prescritível a pretensão ao ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, ocasião em que o STF adotou o entendimento de que a prescrição da pretensão sancionatória do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulada integralmente pela Lei nº 9873/1999, que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal.

Em decorrência da necessidade de encontrar parâmetros para a aplicação do instituto da prescrição nos processos que tramitam perante os Tribunais de Contas, inúmeros diplomas passaram a ser invocados pelas Cortes de Contas do País, com balizas de aplicação do prazo e dos termos iniciais aplicáveis na contagem da prescrição, conforme se vê na tabela abaixo.

<b>Prescrição</b>			
	<b>Prazo</b>	<b>Termo inicial</b>	<b>Tipo</b>
<b>Lei nº 9.873/99</b>	5 anos	Ocorrência do fato	Punitiva
	5 anos	Constituição definitiva do crédito não tributário	Executória (ressarcitório)
	3 anos	Último ato que deu andamento ao processo	Intercorrente
<b>Código Civil</b>	10 anos	Ocorrência da irregularidade (obj.)	Ressarcitória
		Ciência da irregularidade (subj.)	
<b>Resolução nº 344/2022-TCU</b>	5 anos	Diversos	Punitiva
			Ressarcitória
<b>Emenda Constitucional nº 132/2022 - CE/AM</b>	5 anos	Dia seguinte ao encerramento do prazo para apresentação de PCA	Punitiva/Ressarcitória
		Ocorrência da irregularidade (demais casos)	



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

---

No âmbito da Corte de Contas do Estado do Amazonas, quase todos os diplomas apontados acima já foram aplicados em seus julgados, sendo o *Leading case* o Processo nº **10725/2021**, que entendeu pela aplicação da prescrição geral do Código Civil (Lei nº 10406/2002), com **prazo de 10 anos** para declaração da prescritibilidade, **afastando** a tese fixada no **Tema nº 899 -STF- Pleno, RExRG nº 636.866**, bem como a recente Resolução editada pelo TCU nº 344/2022.

Em que pese o precedente que vem sendo aplicado nesta Corte de Contas tenha optado por seguir a prescrição geral do CC/02, com prazo de 10 anos, por entender que no âmbito do Estado do Amazonas não existe diploma legal disciplinando a aplicação da prescrição em processos que corram perante o TCE/AM, esta Relatoria entende que, após a edição da **Emenda à Constituição do Estado do Amazonas Nº 123/2022**, o referido precedente deve ser afastado uma vez que agora já existe norma de natureza constitucional, disciplinando, anda que minimamente, o instituto da prescrição.

Não obstante já existam posicionamentos no sentido de que a referida norma constitucional também deva ser afastada, por se tratar de norma de eficácia limitada, entendo na realidade que a referida emenda possui natureza de **norma de eficácia contida**, ou seja, é dotada de **aplicabilidade imediata**, porém pode ser restringida por norma que venha a dar as balizas de sua aplicação, uma vez que, ao normalizar o tema, a aludida norma constitucional previu apenas o instituto da prescrição aplicável ao TCE/AM, bem como o termo inicial de sua contagem, sem disciplinar pontos importantes da matéria, a saber: prescrição intercorrente, causas de suspensão e interrupção da prescrição dentre outras pormenoridades.

Nesse quadrante, considerando a ausência de norma no âmbito estadual que discipline os parâmetros de aplicação da norma constitucional estadual, cabe-nos fazer usos dos métodos



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

---

de colmatação ou integração de normas para a aplicação do instituto da prescrição, valendo-nos, para tanto, de normas que façam parte do arcabouço de normas da seara do Direito Administrativo.

A integração de normas já foi usada por esta Corte de Contas, quando do julgamento do *Leading case* o Processo TCE nº 10725/2021, que entendeu pela aplicação da prescrição geral do Código Civil (Lei nº 10406/2002), com prazo de 10 anos para a declaração de prescritibilidade em seus processos.

Naquela ocasião, embora não existisse norma específica ou similar regulando a matéria no âmbito estadual, e que pudesse ser invocada para preencher a lacuna normativa quanto ao instituto da prescrição em processos que correm perante o Tribunal de Contas, **o usos do cc/02 não nos parece ser o diploma mais adequado a suprir tal desiderato, visto que a norma federal, qual seja, a Lei nº 9873/99, por ser específica, teria prevalência sobre a norma geral, a que conforme inteligência do princípio da especialidade, bem como por ser parte do mesmo ramo do direito, qual seja o Direito administrativo.**

**Ocorre que agora já existe norma específica tratando a matéria,** e não uma norma de caráter nacional como o Código Civil, que disciplina normas gerais em situação de ausência normativa, mas uma norma de sede constitucional, criada especialmente para regular situação da prescrição no âmbito do TCE/AM, trazendo, inclusive os parâmetros mínimos de aplicação.

Destarte, sabe-se que não compete a norma constitucional descer as minúcias do instituto que está criando, essa atribuição ficou a cargo da norma infraconstitucional, a qual cabe tecer as balizas da aplicação do instituto trazido pela norma constitucional.

Logo, a norma constitucional que criou o instituto da prescrição é norma especial, pois fala expressamente do instituto e a quem ele se dirige, bem como já determino o início de sua vigência, estando em pleno vigor, sendo, portanto, autoaplicável, embora sua natureza seja



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

contida, já que a norma infraconstitucional poderá restringir as balizas de sua aplicação ao disciplinar com a profundidade necessária a sua aplicabilidade.

**Nesse contexto, o prazo quinquenal para a imposição de sanção pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas já possui regramento próprio** e é a medida mais adequada, ainda que não exista norma específica disciplinando as balizas de sua aplicação, de modo que cabe ao julgador socorrer-se em meio às normas de Direito Administrativo (decorrente de sua independência científica) para integração da lacuna normativa, fazendo uso da analogia como técnica de integração de lacunas legais, de forma a manter a unidade e a coerência do ordenamento jurídico.

Seguindo este esteio, o STF ao se pronunciar sobre a questão aduziu que as normas em matéria de Direito Administrativo é que devem suprir as lacunas legais quanto à ausência de prazo prescricional na seara dos Tribunais de Contas, conforme inserto do julgador abaixo:

[...] o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deve suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, em oposição ao direito administrativo. Assim, à falta de norma regulamentadora, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo deve ser de cinco anos, com 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.)

Na mesma pisada, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), já havia reconhecido a incidência da prescrição quinquenal nos processos relativos à pretensão sancionatória dos Tribunais de Contas, mesmo não existindo previsão expressa em lei, ao argumento de que o fundamento para a adoção do prazo quinquenal estabelecido nas normas



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

reguladoras de Direito Público, especificamente do Direito Administrativo tem adotado preferencialmente o prazo quinquenal.

Na ocasião, o feito se tratava da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício de seu mister constitucional, mediante atuação administrativa, onde ficou assente 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.

Discorrendo ainda sobre a autonomia do microsistema do direito administrativo, o magistério do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca da importância do instituto da prescrição, nos brinda com o seguinte trecho:

[...] 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 **indúbiopromisero, 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 ate ntem 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 ser feito, 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 é com a matéria de direito público, notadamente administrativo, **e a lei que estabelece**



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

**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).

Retornando a questão e fundo, tem-se que a aplicação da Lei Federal nº 9873/1999, como norma a integrar os pontos pendentes de regulamentação pela EC nº 132/2023, precisamente no tocante à fixação do lapso temporal de cinco anos a título de prescrição, é cogente, por ser a medida de segurança jurídica mais plausível a garantir a uniformização dos sistemas normativos de direito administrativo aplicável às Cortes de Contas.

Em outras palavras, é dizer que seria mais tecnicamente plausível fazer uso de uma norma de integração dentro da própria seara do direito administrativo, como forma de suprir a lacuna normativa da ausência de norma- ou agora, de parâmetros para aplicação dessa norma, no seio do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas -, do que recorrer ao direito privado. Consoante a referida emenda:

**EMENDA CONSTITUCIONAL:**

**Art. 1º** Acrescenta o § 4º ao art. 40 da Constituição do Amazonas, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.40.....

.....  
§ 4º **Prescreve em 5 (cinco) anos** o exercício das competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, devendo ser apurada a responsabilidade do servidor que der causa à prescrição, iniciando-se a contagem do prazo:

I - a partir da data seguinte à do encerramento do prazo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nos casos de prestação de





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

---

governo;

**II -apartirdadatadeocorrênciado fato,nosdemaiscasos:"(NR)**

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (grifei)

Sendo assim, entendo que após a edição da supracitada emenda, o procedimento de colmatação de normas por meio da analogia deve ser feita preferencialmente entre normas de direito público, razão também pela qual 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.

Em arremate, defendo que a aplicação da EC 132/2023 é cogente, porém como a dita norma possui natureza de eficácia contida, apesar de ser auto aplicável, depende de complementação infraconstitucional, e por inexistir norma específica no Âmbito do estado do Amazonas que discipline as balizas da aplicação do instituto da prescrição, a norma a ser invocada por analogia como recurso de integração legislativa conforme permissivo do art. 4º da LINDB, é a Lei Federal 9873/99, por fazer parte do sistema de normas públicas próprias do direito administrativo, de modo que todas as pormenoridades quanto a prescrição intercorrente, causas de suspensão e interrupção da prescrição dentre outras especificidades devem seguir os termos do referido diploma.

No presente caos, o termo de Convênio foi celebrado em 30/06/2014, o término de sua vigência se deu em 24/02/2015, tendo iniciado a contagem do prazo de prescricional em 18/06/2016, e, por fim, encerrado o prazo em 17/06/2021. Dessa forma, o ajuste em análise



Proc. Nº 12992/2021

Fls. Nº \_\_\_\_\_

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**

**Tribunal Pleno**

estaria fulminado pela prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com fundamento no exposto supra.

Em que pese a manifestação ministerial, alegando que o prazo aplicável seria de 10 anos, por força da regra geral do Código Civil, esta Corte já firmou entendimento no sentido de seguir o prazo estabelecido da Emenda Constitucional Estadual, conforme explanado neste Relatório-Voto.

Portanto, consoante o exposto, acolho as sugestões esposadas pelo corpo instrutor deste Tribunal, no sentido do arquivamento dos autos em virtude da incidência do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória referente ao Termo de Convênio objeto dos autos, e consequente arquivamento da presente denúncia

**VOTO**

Com base nos autos, em divergência com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- Arquivar** os autos em virtude do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, com fundamento na Emenda Constitucional Estadual 132, de 14/12/2022, e nos termos da fundamentação da presente proposta de voto do Termo de Convênio nº 32/2014-SEPROR, objeto da presente Denúncia.

É o voto.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em Manaus, 21 de Dezembro de 2023.

**Júlio Assis Corrêa Pinheiro**  
Conselheiro-Relator