

A DELEGAÇÃO NORMATIVA E AS CAUSAS DE SUSPENSÃO DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO



Daniel de Carvalho Guimarães

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.
Especialista em Direito Tributário pela PUC Minas.

O objetivo desse texto é verificar a conformidade com a Constituição de 1988 do art. 110-D, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, de Minas Gerais, que delegou ao Tribunal de Contas o poder normativo para dispor sobre as causas suspensivas da prescrição de sua pretensão punitiva no exercício do controle externo.

Vale transcrever o texto legal:

Art. 110-D – As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio.

Parágrafo único – Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado. (Artigo acrescentado pelo art. 9º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)

Diante dessa previsão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais regulou a matéria no artigo 182-D do seu Regimento Interno (Resolução nº 12/2008):

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.

(Artigo incluído pelo art. 1º da Resolução nº 17/2014, de 08/10/2014)

Essa questão tem como pano de fundo a possibilidade e os limites da delegação normativa em relação aos poderes do Estado.

A Constituição da República de 1988 estabelece a cláusula geral de legalidade para regular a atividade administrativa, albergando nela a atuação regulatória e sancionatória. Em reforço, o artigo 37, §5º, da CF/88 exige que a lei estabeleça os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade de delegação normativa para atos infralegais em matéria administrativa, desde que respeitadas algumas condições como a possibilidade de retirada da delegação pelo legislador, a previsão legal de padrões que limitem a atuação do delegado e a razoabilidade da delegação.

Em um dos casos, no RE 838.284/SC¹ com repercussão geral, o STF entendeu válido o art. 2º, parágrafo único da Lei federal nº 6.994/82² que delegou ao Conselho Federal de Engenharia (Confea) a competência normativa para fixar o valor da taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia (anotação de responsável técnico), pois o objeto delegado à resolução do Conselho Federal estava limitado ao valor da taxa, tendo a própria lei fixado os elementos essenciais da taxa e seu teto quantitativo.

Em outro caso, analisando a ADI 2304/RS³, o STF entendeu que o legislador estadual⁴ teria extrapolado os limites da legalidade ao meramente autorizar o Poder Executivo a conceder o parcelamento. De acordo com o voto condutor, a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desempoderamento do legislador no trato de elementos essenciais da obrigação tributária. A Corte considerou que seria essencial para o respeito ao princípio da legalidade que a lei, além de prescrever o tributo a que se aplica (IPVA) e a categoria de contribuintes afetados pela medida legislativa (inadimplentes), também definisse o prazo de duração da medida, com indicação do número de prestações, com seus vencimentos e as garantias que o contribuinte deveria oferecer, conforme determina o art. 153 do Código Tributário

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Especial nº 838284/SC. Relator: Ministro Dias Tofoli. **Diário da Justiça Eletrônico**, Santa Catarina, 22 set. 2017. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374062/false>

2 BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 6.994/82, de 26 de maio de 1982**. Art 2º “Cabe às entidades referidas no art. 1º desta Lei a fixação dos valores das taxas correspondentes aos seus serviços relativos e atos indispensáveis ao exercício da profissão, restritas aos abaixo discriminados e observados os seguintes limites máximos:

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica às taxas referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, criada pela lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, as quais poderão ser fixadas observado o limite máximo de 5 MVR.” (artigo atualmente revogado pela Lei federal nº 9.649/98). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9A986054E11BF38C0D-0F6793728A2E4C.proposicoesWebExterno1?codteor=210233&filename=LegislacaoCitada+-PL+3331/2004

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 2304/RS. Relator: Ministro Dias Tofoli. **Diário de Justiça Eletrônico**, Rio Grande do Sul, 03 maio 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14751410>

4 RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 11.453, de 04 de abril de 2000**. “Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a conceder parcelamento dos créditos tributários provenientes do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, não pagos em seu vencimento.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente lei.” Disponível em <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-11453-2000-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-o-parcelamento-de-dividas-do-imposto-sobre-a-propriedade-de-veiculos-automotores-ipva-e-da-outras-providencias>



Nacional. Assim, ao final, o STF julgou procedente a ação direta e reconheceu a inconstitucionalidade da lei estadual.

Tal como na atuação do Estado em matéria tributária e de poder de polícia, como vistos nos precedentes, a lei em sentido formal tem protagonismo na regulação das relações de poder entre Estado e cidadão no âmbito do exercício das funções de controle externo pelos tribunais de contas. As pretensões sancionatória e ressarcitória dos tribunais de contas são a exteriorização da atuação do Estado e devem ser limitadas pelo legislador.

Nesse ponto, destaca-se o instituto jurídico da prescrição, que representa um limite temporal à atuação estatal em favor da segurança jurídica dos cidadãos. O desenho jurídico desse instituto, como o seu núcleo mínimo formado pelas regras sobre o prazo prescricional, o termo inicial, os marcos interruptivos e suspensivos, deve seguir o tratamento dado à pretensão estatal que ele limita. Ou seja, o desenho jurídico da prescrição é campo reservado à lei em sentido formal.

Por essa razão, em alinhamento com a jurisprudência do STF trazida acima, conclui-se que a delegação normativa em matéria de prescrição administrativa pode ser feita desde que respeitados requisitos mínimos como a possibilidade de retirada da delegação pelo legislador, a previsão legal de padrões que limitem a atuação do delegado e a razoabilidade da delegação.

Nesse mesmo sentido de impor limites à delegação normativa, possível citar Harmut Maurer⁵, para quem há proibição de delegação de determinada matéria reservada à lei estrita e no caso de a lei delegante não ter estabelecido um padrão mínimo:

Ademais, deve ser observado que o próprio dador de leis parlamentar deve, segundo os princípios da reserva da lei e do parlamento, regular todos os assuntos essenciais no âmbito normativo (comparar supra, §6, número de margem 9 e seguintes). Disso resulta uma proibição de delegação. À medida que se trata de um assunto essencial reservado ao dador de leis parlamentar, está excluída uma autorização do executivo para disposição de direito por regulamento jurídico. Uma lei que, contudo, autoriza a isso, é anticonstitucional e nula.

Ademais, em reforço à posição do Supremo Tribunal Federal exposta acima, cite-se a posição de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramon Fernandez⁶ pela necessidade de limites à delegação de forma a evitar a figura indesejada conhecida como plenos poderes, a saber:

Nesse ponto convém fazer uma importante observação: como a norma administrativa que será assumida pela Lei ainda não existe, a Lei que delega há de se referir a ela como sendo portadora de um determinado conteúdo; o art. 82 da Constituição ao exigir que a delegação verse “sobre matérias determinadas” (inc. 1º), “para matéria específica” (inc. 3º), de modo que a Lei delegante “delimitará com precisão o objeto e alcance da delegação legislativa, bem como os princípios e critérios que deverão ser observados em seu exercício” (inc. 4º), esboça de forma clara este elemento, que diferencia a delegação dos “plenos poderes” em branco. Esta indicação de conteúdo da futura norma administrativa, que fica, assim, de forma antecipada, elevada de categoria, é o que constitui, nesta hipótese específica de delegação (receptícia), os chamados limites predefinidos de maneira expressa pela Lei da delegação. Mais além desses limites, a assunção pelo legislador da norma administrativa não ocorre; tal norma não adquire então a categoria de Lei formal.

5 MAURER, Harmut. Direito Administrativo Geral. 14ª edição. São Paulo. Editora Manole, pp. 393/394.

6 GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. Tomo I. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2014, p. 266

Quanto ao objeto proposto nesse texto, interessa a segunda condição, referente ao estabelecimento de padrões mínimos pelo legislador que limitem a atuação do delegado. O art. 110-D, já reproduzido, realizou uma delegação integral e sem limites sobre o que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais poderia considerar como eventuais causas suspensivas do prazo prescricional.

A delegação examinada também violou a terceira condição, sobre a razoabilidade, pois permitiu ao próprio Tribunal de Contas, órgão administrativo destinatário da limitação legal, a competência normativa para, de acordo com a sua conveniência, editar ato normativo infralegal com as hipóteses de suspensão do prazo de prescrição e, assim, reduzir os limites legais.

Em outras palavras, não se mostra razoável essa permissão para que o Tribunal de Contas, ao mesmo tempo em que limitado pela lei delegante que institui a prescrição, possa reduzir os limites legais por ato próprio, pois há clara violação do direito dos jurisdicionados e protegidos na lei delegante por meio do instituto da prescrição.

Legitimar uma delegação assim equivaleria a inverter a lógica republicana da separação entre os Poderes, pois não poderia o Tribunal de Contas livremente estabelecer hipóteses suspensivas do prazo prescricional, de forma a aumentar o espectro de sua pretensão punitiva e ressarcitória em face dos jurisdicionados, enfraquecendo o próprio conteúdo material de garantia da segurança jurídica contido na lei delegante.

Outras legislações sobre o exercício de pretensões estatais de caráter regulatório ou sancionatório respeitaram o critério constitucional de legalidade e regularam as causas suspensivas ou impeditivas do prazo prescricional, sem delegar com plenos poderes a sua regulação pelo próprio órgão administrativo cuja atuação seria limitada pela prescrição:

Lei Federal nº 8112/91

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

(...)

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

Lei Federal nº 8.429/92

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;

Lei Federal nº 9.873/1999

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;

Lei Federal nº 12.259/2011

Art. 46..

(...)

§ 2º Suspende-se a prescrição durante a vigência do compromisso de cessação ou do acordo em controle de concentrações.

Em conclusão não tendo o próprio art. 110-D da Lei Complementar nº 102/2008 estabelecido as hipóteses de suspensão do prazo prescricional, mas sim delegado esse conteúdo integral e incondicionalmente a ato infralegal, deve ser o dispositivo afastado por inconstitucionalidade em ofensa ao art. 37, caput e §5º da CR/88, ficando assim sem fundamento legal o art. 182-D do Regimento Interno do TCEMG (Resolução nº 12/2008), deixando de existir causas de suspensão do prazo de prescrição.