

Proc. TC-013.142/2012-7
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em desfavor dos Srs. João dos Santos Plentz, na qualidade de ex-prefeito do município de São Francisco do Guaporé – RO, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao Convênio 3923/2001 (Siafi 434037), objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), em decorrência da “Operação Sanguessuga” deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Ouviu-se o ex-prefeito em audiência em razão da ausência de comprovação da publicação do edital da Tomada de Preço 5/2002, destinada à aquisição da Unidade Móvel de Saúde. Paralelamente, em razão de superfaturamento na aquisição de veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde, citou-se o Sr. João dos Santos Plentz, em 8/8/2012 (peças 10 e 16), ao passo que o administrador de fato da empresa fornecedora, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, foi citado, em 6/8/2012, em termos análogos aos da oitiva do ex-dirigente municipal (peças 12 e 14). Ressalte-se que o representante legal do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Sr. Válber da Silva Melo, obteve ciência da citação encaminhada ao seu representado, na mesma data (peças 13 e 15).

Procedidas às notificações e apresentadas as defesas (peças 22, 23, 24 e 25), a Secretaria de Logística – Selog promoveu a análise, consubstanciada nas instruções às peças 1 e 4. A par dos argumentos oferecidos, pronunciou-se a unidade técnica pela sua rejeição, propondo, em essência, o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, condenando-o, em solidariedade com Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e com a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., à restituição do débito no valor de R\$ 17.632,24, além da imputação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta de acordo com o exame empreendido pela unidade técnica para que sejam rejeitadas as alegações de defesa dos responsáveis e as razões de justificativa do ex-prefeito, uma vez que elas não são suficientes para elidir as irregularidades indicadas nestes autos.

Especificamente no que diz respeito à alegação de ocorrência, no presente caso, da prescrição da pretensão do TCU, dois pontos devem ser destacados: o primeiro refere-se ao **débito imputado** aos responsáveis nesta tomada de contas com vistas à reparação do dano causado ao erário, no valor original de R\$ 17.632,24, decorrente de superfaturamento na aquisição de

veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde; o segundo diz respeito à possibilidade de se aplicar aos responsáveis a **multa** descrita nos artigos 57 da Lei n. 8.443/1992.

Quanto ao **débito**, considero improcedente o argumento do responsável de que a atuação do Tribunal de Contas da União - mesmo no caso de reparação de dano causado ao erário - encontra-se sujeita ao prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto-lei n. 4.597/1942 e no Decreto n. 20.910/1932.

Destaco que o TCU, por meio do Acórdão 2.709/2008-Plenário, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, manifestou-se pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário, conforme transcrito a seguir:

9.1.deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;

Deve-se ter em mente que, nesta tomada de contas especial, a atuação do TCU tem por objetivo principal a recomposição de dano causado ao erário pelos responsáveis e, neste caso, a Corte de Contas encontra salvaguarda na Constituição Federal em face do instituto da prescrição, conforme dispõe seu § 5º, *in fine*, do art. 37, assim transcrito:

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. [grifado]

Tem-se, assim, que, nos termos do citado artigo 37, parágrafo 5º, *in fine*, **as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis**, não tendo incidência, na espécie, o prazo prescricional quinquenal invocado nos autos, considerando que nesta tomada de contas especial se busca justamente a reparação do dano causado à União pelos responsáveis arrolados no processo.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai do seguinte precedente:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. **RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.**

I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.

III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

IV - Segurança denegada. [MS 26210/DF; Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI; Julgamento: 04/09/2008; Órgão Julgador: Tribunal Pleno] [grifado]

No mesmo sentido: RE 608831/SP (rel. Min. Eros Grau, DJe 26.04.2010) e RE 606224/SE (rel. Min. Carlos Britto, DJe 08.03.2010).

Diverso é o entendimento em relação às **multas** aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, que, em razão da sua natureza jurídica sancionatória, e não reparatória de dano ao erário, está sujeita a prazo prescricional.

Neste caso, diante da ausência de normativo específico acerca da prescrição das sanções no âmbito dos processos de competência do Tribunal de Contas da União, a jurisprudência do TCU manifesta-se no sentido de se aplicar, analógica e subsidiariamente, as disposições do Código Civil Brasileiro – CCB, e não as normas indicadas nas alegações de defesa (v.g., Acórdãos 1.727/2003, 330/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; 8/1997, 11/1998, 5/2003, 670/2013, 2.183/2013 e 2.177/2013 da 2ª Câmara; 71/2000, 61/2003, 771/2010, 474/2011, 828/2013 e 946/2013, do Plenário).

No caso sob exame, **os atos irregulares foram praticados em 2002**, ou seja, à luz do Código Civil de 1916, que estabelecia, em seu art. 177, prazo prescricional de 20 (vinte) anos.

Entretanto, com a vigência do novo Código Civil a partir de **11/1/2003**, passou-se a recorrer à regra intertemporal do art. 2.028, que assim dispõe: “*Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada*”.

Desse modo, em conformidade com o disposto no art. 205 do Código Civil brasileiro, esse Tribunal vem adotando o **prazo prescricional de dez anos**. Ressalte-se que, em virtude da regra de transição prevista no referido art. 2.028 do novo Código, aplica-se o mencionado prazo ainda que os fatos geradores da pretensão punitiva tenham ocorrido antes da vigência do mesmo.

Como houve o transcurso de menos de 10 anos entre a prática do ato inquinado e a entrada em vigor do Novo Código Civil, o caso concreto apurado nos autos está sujeito ao prazo decenal, contado a **partir de 11/1/2003**.

Essa contagem está em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, podendo-se citar, a título de exemplo, a seguinte ementa do AgRg no REsp 1229139/RS:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*. CEEE OU RGE. CISÃO PARCIAL. MATÉRIA FÁTICA. REDE DE ELETRIFICAÇÃO RURAL. COBRANÇA DOS VALORES APORTADOS. **PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA, NA VIGÊNCIA DO CC/16, E QUINQUENAL, NA VIGÊNCIA DO CC/02, OBSERVADA A REGRA DE TRANSIÇÃO DO ART. 2.028- CC/02**. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO Nº 1.063.661/RS.

1. Aferir-se a ilegitimidade passiva *ad causam* da recorrente, fundamentada nas circunstâncias em que ocorreram a cisão parcial da qual resultou a RGE, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a este Tribunal em vista do óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes.

2. A Segunda Seção desta Corte, ao julgar o recurso especial repetitivo - REsp 1.063.661/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão decidiu: "Para efeitos do art. 543-C do CPC: prescreve em 20 (vinte) anos, na vigência do Código Civil de 1916, e em 5 (cinco) anos, na vigência do Código Civil de 2002, a pretensão de cobrança dos valores aportados para a construção de rede de eletrificação rural, posteriormente incorporada ao patrimônio da CEEE/RGE, respeitada a regra de transição prevista no art. 2.028 do Código Civil de 2002" (DJe de 08.03.10).

3. O Tribunal *a quo* afastou a pretendida prescrição, considerando o prazo de dez anos, quando do ajuizamento da ação (15.03.06), respeitada a regra de transição.

4. **De fato, na data da entrada em vigor do Código Civil de 2002 (10 de janeiro de 2003) transcorrerá menos da metade do lapso temporal estabelecido na lei revogada. Daí, reduzido o prazo pelo CC/02, o termo inicial da contagem deslocase de 31.08.95 para janeiro de 2003 (art. 2.028).**

5. Agravo regimental não provido [AgRg no REsp 1229139/RS, Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 22/11/2011]. [grifado]

Note-se que de **11/1/2003** (início do prazo prescricional decenal) até a citação dos responsáveis (**agosto/2012**) não se passaram os dez anos adotados pelo TCU como prazo prescricional para imposição de multa de que trata a Lei n. 8.443/1992, não se consumando, dessa forma, a prescrição avertada.

Portanto, com base nas considerações acima, pode-se concluir que não houve neste caso a prescrição suscitada em relação à multa, haja vista que os responsáveis arrolados nesta tomada de contas especial foram **regularmente citados pelo TCU em agosto de 2012**, ou seja, em torno de seis meses antes da consumação da prescrição decenal. Com tais atos (citações), interrompeu-se a prescrição suscitada.

Não obstante tais considerações, ressalto que perfilho o entendimento de que as multas previstas na Lei n. 8.443/1992 sujeitam-se ao **prazo prescricional quinquenal**, considerando que a analogia, neste caso, em razão da omissão na aludida Lei Orgânica do TCU, deve ser feita primeiramente em relação a outras normas de direito público e, somente no caso de inexistirem normas desse ramo do direito cuidando de matéria análoga, é que se busca extrair de normas de direito privado como solução para a questão. Não é este, todavia, o caso ora analisado.

Sobre essa questão, merecem destaques os seguintes trechos do Voto exarado pelo Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler nos autos do TC 021.540/2010-1, Relator do Acórdão 1314/2013-Plenário, que, de forma clara e objetiva, dissecou com precisão a matéria, cujas conclusões se amoldam à minha compreensão sobre a prescrição da pretensão punitiva do TCU:

(...)

12. Nesse passo, ainda que não se observe um posicionamento consolidado sobre o assunto no Superior Tribunal de Justiça - segundo bem assentou o MP/TCU, somente há um precedente tratando do caso específico de multa aplicada pelo TCU - e conquanto tal entendimento sequer seja vinculante a este Tribunal, penso que é cabível uma melhor reflexão sobre o assunto, em face das considerações já tratadas acima.

13. De início, anoto que nenhuma das posições defendidas - prescrição quinquenal por analogia a diversas normas de Direito Público e prescrição decenal com base no Código Civil - refoge aos padrões da razoabilidade. A questão é controversa, mormente pela falta de disposição legal específica a regular o instituto da prescrição nos processos de controle externo.

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

Decreto 20.910/1932 à atividade de controle externo, o que impõe o uso da regra residual do Código Civil, à falta de disposição específica sobre o tema.

15. Do exame do conjunto de normas existentes acerca do assunto, observo que prepondera, no microsistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa. Nesse sentido, menciono o Decreto 20.910/1932, para a cobrança de dívidas passivas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), para a cobrança de crédito tributário, a Lei 6.838/1980, para a sanção disciplinar de profissional liberal, aplicada por órgão profissional competente, a Lei 8.112/1990, para a ação disciplinar contra servidor público, a Lei 8.429/1992, para as ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei, no caso de detentores de cargos e empregos públicos; a Lei 9.873/1999, no caso da pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia e a Lei 12.529/2011, para as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta objetivando apurar infrações da ordem econômica.

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

17. No mesmo diapasão, colho a seguinte doutrina da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello:

‘Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. (...) Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, visto que, sendo as razões de Direito Público, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte.’ (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, p. 1033).

18 Ainda segundo o referido administrativista:

‘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 para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. (...) Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso (...), o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles [administrados] é, como regra, de cinco anos (...).’ (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 1034-1035).

19. Dessa forma, tomando por base os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, parece-me que o prazo prescricional de 5 anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada ante a falta de lei específica.

20. Nesse particular, compreendo que a utilização do instituto da analogia, como técnica de integração de lacunas, requer a busca de textos normativos que disponham sobre fatos similares ao que se busca decidir, o que, diante da noção de

unidade e coerência do ordenamento jurídico, impõe a adoção de disposições pertencentes ao mesmo microsistema jurídico da norma a ser editada.

21. Por esse motivo, entendo que a utilização das regras do Código Civil para a definição do prazo prescricional aplicável à sanção aplicada pelo TCU no exercício da atividade de controle externo não constitui 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.

22. Evoluindo entendimento anteriormente esposado em outras situações, devo admitir que a falta de disposição legal a respeito do tema na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) implica extrair-se do próprio Direito Administrativo, dada a sua independência científica, as bases para a integração dessa lacuna, que impacta diretamente o poder sancionador desta Corte de Contas. Seguindo tal raciocínio, penso que se há prazo próprio em ramo autônomo do Direito Público não há porque se insistir no uso, por meio da analogia, de norma essencialmente disciplinadora das relações jurídicas privadas.

23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, entendo que o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.

24. Com relação ao termo inicial para contagem do aludido prazo prescricional, observo que o tema comporta maior diversidade de tratamento dentre as regras citadas. Nesse passo, as normas supramencionadas estipulam como termo *a quo* ora a data em que o fato se tornou conhecido (Lei 8.112 e Lei 8.429/1992, no caso de servidores ocupantes de cargo ou emprego público), ora a data da ocorrência do fato (Lei 6.838/1980, Lei 9.873/1999, Lei 12.529/2011 e Decreto 20.910/1932) - o Código Tributário Nacional comporta solução amoldada à especialidade da matéria, qual seja, o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

25. Sendo assim, julgo adequado, para o correto deslinde da matéria, socorrer-se das lições do saudoso jurista Miguel Reale, que preceitua a necessidade de se analisar as semelhanças entre as circunstâncias fáticas da situação a ser integrada e hipótese de incidência da norma a ser utilizada analogicamente:

‘Se um caso reúne, por exemplo, os elementos "a", "b", "c", "d", e surge um outro com esses elementos e mais o elemento "f", é de se supor que, sendo idêntica a razão de direito, idêntica teria sido a norma jurídica na hipótese da previsibilidade do legislador, desde que o acréscimo de "f" não represente uma nota diferenciadora essencial. É preciso, com efeito, ter muita cautela ao aplicar-se a analogia, pois duas espécies jurídicas podem coincidir na maioria das notas caracterizadoras, mas se diferenciarem em razão de uma que pode alterar completamente a sua configuração jurídica. Essa nota diferenciadora, como a teoria tridimensional o demonstra, pode resultar tanto de uma particularidade fática quanto de uma específica compreensão valorativa: em ambos os casos o emprego da analogia não teria razão de ser. Já os romanos advertiam, com sabedoria: *minima differentia facti máximas inducti consequentias júris.*’ (REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 296-297).

26. Nesse diapasão, penso existir, dentre as normas de direito público mencionadas, maiores semelhanças da atividade de controle externo com a persecução sancionatória empreendida em face da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual reputo adequada, para fins de estipular o marco inicial de contagem do prazo prescricional, a utilização da Lei 8.429/1992.

27. Dessa forma, compreendo que a prescrição sancionatória deste Tribunal, por analogia, deve ser regida pelo art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, o qual determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na referida norma podem ser propostas ‘dentro do prazo prescricional para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.’

28. Na esfera federal, o art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990 dispõe:

‘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;

(...)

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido. [grifado]

29. Sendo assim, julgo adequado que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 seja a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal. [grifado]

30. Tal solução se mostra condizente com o princípio da máxima proteção das normas constitucionais, na medida em que conduz a uma interpretação do conjunto das normas do sistema que privilegiam o fortalecimento da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a qual é exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

31. Nesse ponto, devo advertir a situação peculiar do processo administrativo instaurado no âmbito da atividade persecutória desta Corte de Contas.

32. No exercício da atividade de controle externo, o Tribunal tanto atua de forma inerte, quando recebe as prestações de contas, tomadas de contas especiais, denúncias e representações das pessoas legitimadas, quanto age de ofício ou por provocação dos órgãos habilitados, realizando auditorias e inspeções em unidades administrativas que manuseiam recursos públicos federais. Nesta última situação, o próprio TCU age inicialmente na condição de guardião do interesse público primário do erário público federal, somente assumindo a posição de juiz, por ocasião da etapa de julgamento propriamente dito.

33. Nesse contexto, entendo que a configuração de mora ou inércia deste Tribunal, no exercício da atividade sancionatória, deve merecer tratamento distinto do usual, dado o universo de órgãos e entidades públicas sujeitas à jurisdição deste Tribunal e a inexistência de partes antagônicas e de um órgão especial com atuação em todo território nacional que sejam titulares dos interesses jurídicos em discussão nos nossos processos.

34. Por essa razão, julgo que a solução enfeixada no item 29 retro harmoniza adequadamente o princípio da proteção do interesse público, os valores abarcados pelo correto exercício da função constitucional do controle externo da Administração Pública, o princípio da segurança jurídica e a necessidade de pacificação dos fatos sociais, na medida em que proporciona uma solução de meio termo entre todos os

valores jurídicos presentes na relação jurídico-administrativa travada entre o TCU e os administrados.

35. No tocante às causas de interrupção do prazo prescricional, mantém-se o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, segundo o qual a citação e a audiência válidas interrompem a prescrição para a aplicação da multa, aplicando-se ao caso a disciplina dos arts. 202, inciso I, do Código Civil e 219 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal (Acórdão 330/2007 - 1ª Câmara, Acórdão 904/2003 - 2ª Câmara, Acórdão 1555/2005 - 2ª Câmara, Acórdão 2755/2006 - 2ª Câmara, Acórdão 474/2011 - Plenário e Acórdão 585/2012 - Plenário). [grifado]

Nessa mesma linha, destaco também excertos da Declaração de Voto do eminente Ministro Benjamin Zymler, exarada nos autos do TC-011.309/2010-5, por meio da qual deixa, mais uma vez, evidenciada a acertada adoção da **prescrição quinquenal** quanto à pretensão sancionatória do TCU, utilizando-se da analogia com outras normas do direito público, no qual se insere a Lei n. 8.443/1992:

(...)

2. Contudo, entendo ser conveniente e oportuno tecer algumas considerações sobre a alegação do recorrente no sentido de que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

3. Ao analisar essa alegação, a Ministra Relatora acolheu a tese de que a prescrição, no que concerne à aplicação de multas, ocorre em dez anos nos casos em que a lei não tenha fixado prazo menor.

4. Nesse ponto, solicito as vênias de estilo para dissentir da ilustre Relatora. Na sessão plenária de 29/05/2013, no Voto condutor do Acórdão nº 1.314/2013, salientei que *“prepondera, no microsistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa.”*

5. Em seguida, lembrei que a melhor analogia no caso da prescrição não é aquela feita com as regras vigentes no Direito Civil, mas aquela realizada com as normas prevalentes no âmbito do Direito Público.

6. Diante disso e levando em conta os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, concluí que o prazo prescricional de 5 anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada diante da falta de lei específica.

7. Cumpre ressaltar que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992 deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal.

8. Quando aplicamos esse entendimento ao caso vertente, verifica-se que a tomada de contas especial ora sob exame foi instaurada em 2010, ou seja, nesse ano o TCU teve conhecimento das irregularidades apuradas nestes autos. Por via de consequência, o prazo prescricional iria atingir seu término apenas em 2015, o que implica dizer que quando da prolação do Acórdão recorrido, em 2012, não havia ocorrido a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

Com espeque nessas considerações, concluo que efetivamente não ocorreu a prescrição neste caso concreto. Vale dizer, ainda que discorde da metodologia utilizada pela Relatora para determinar o prazo prescricional, a conclusão a que chegamos, por caminhos diversos, é a mesma.

Não poderia deixar ainda de trazer a lume a posição do Superior Tribunal de Justiça sob a matéria, a qual se mostra diametralmente oposta à adotada pelo Tribunal de Contas da União, quando opina pela aplicação da prescrição prevista no Código Civil. Note-se que a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 894.539/PI, tratou especificamente de aplicação de débito e multa pela Corte de Contas em processo de tomada de contas especial, e concluiu pela **imprescritibilidade** do débito e pela **prescritibilidade quinquenal da multa**:

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QÜINQUÊNAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.

1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.

2. **Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal.**

3. Inaplicável à hipótese dos autos o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece que, nos casos em que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. Isso porque a instância de origem apenas consignou que as condutas imputadas ao gestor público não caracterizavam crime, sendo impossível depreender do acórdão recorrido a causa da aplicação da multa. Dessa forma, é inviável, em Recurso Especial, analisar as provas dos autos para verificar se a causa da imputação da multa também constitui crime (Súmula 7/STJ).

4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário.

(REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009)

De fato, a compreensão do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a **multa administrativa – como as previstas na Lei Orgânica do TCU** – está sujeita ao prazo prescricional do Decreto nº 20.910/32, que trata da **prescrição quinquenal** de pretensões contra a Fazenda Pública, **ou** da Lei nº 9.783/99, que “*estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências*”.

Nesse sentido, os seguintes precedentes do STJ:

‘PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA DE ADMINISTRATIVA (SEGURANÇA). PRESCRIÇÃO. PRAZO QÜINQUÊNAL. DECRETO 20.910/32. (RECURSO REPETITIVO - RESP 1.105.442-RJ).

1. **A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.**

2. **Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração**

Federal colocou uma pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º caput:

‘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.’

3. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade.

4. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada *in casu*.

5. Destarte, esse foi o entendimento esposado na 2ª Turma, no REsp 623.023/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.11.2005:

‘PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3. [4.] Recurso especial improvido.’

6. Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, DJ 02.08.2006; REsp 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, Primeira Turma, DJ 03.04.2006; REsp 751.832/SC, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 20.03.2006; REsp 714.756/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJ 06.03.2006; REsp 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJ 20.02.2006.

7. À luz da novel metodologia legal, publicado o julgamento do Recurso Especial nº 1.105.442/RJ, submetido ao regime previsto no artigo 543-C, do CPC, os demais recursos já distribuídos, fundados em idêntica controvérsia, deverão ser julgados pelo relator, nos termos do artigo 557, do CPC (artigo 5º, I, da Res. STJ 8/2008).

8. Agravo regimental desprovido.’ (AgRg no Ag 1303811/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 18/08/2010)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. FALTA DISCIPLINAR. LEI Nº 4.495/64. PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL.

I - Inexistindo regra própria para definir a prescrição da ação punitiva da Administração Pública, objetivando apurar infração funcional, deve ser considerado o prazo geral para a prescrição administrativa, que é de cinco anos.

II - "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 da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado" (**Lei 9.873/99**).

III - "Reconhecida a prescrição quinquenal do direito do BACEN de cobrar multa administrativa por infração cambial ocorrida há mais de uma década" (REsp nº 380.006/RS, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 07/03/2005).

IV - Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido. (REsp 758.386/DF, Primeira Turma, Relator: Ministro Francisco Falcão, Sessão de 14.02.2006) (grifo nosso)

No caso ora analisado, os responsáveis foram devidamente citados pelo TCU em **agosto de 2012**, segundo informado anteriormente. Diante disso, e considerando que o TCU teve conhecimento dos atos inquinados imputados aos responsáveis somente em **9/2/2011** (data da autuação da representação apensada aos presentes autos), compreendo que, com a adoção das citações noticiadas no parágrafo anterior, houve a interrupção da marcha do prazo prescricional. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União pode aplicar aos responsáveis as multas sugeridas pela unidade técnica.

Destarte, sob qualquer ângulo que se analise a questão - seja pela aplicação do prazo prescricional decenal previsto no Código Civil de 2002, como defendido pela unidade técnica, em consonância com entendimento atualmente acolhido por essa Corte de Contas, seja pela aplicação do prazo prescricional quinquenal defendido pelo Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler e por este membro do Ministério Público junto ao TCU, de acordo com a posição atual do Superior Tribunal de Justiça -, não há se falar em prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme suscitado nos autos.

Devo acrescentar, ainda, que, tendo em vista a rejeição das razões de justificativa e das alegações de defesa oferecidas pelo Sr. João dos Santos Plentz, mostra-se adequada juridicamente a cumulação, a tal responsável, das multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, posiciono-me no sentido do julgamento pela irregularidade das contas do Sr. João dos Santos Plentz, condenando-o, em solidariedade com o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., ao ressarcimento da quantia de R\$ 17.632,24, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir de 14/6/2002. Além disso, manifesto-me pela aplicação de multas individuais ao ex-prefeito, fundamentadas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (cumulativamente), e aos outros envolvidos, com base no art. 57 desse normativo.

Ministério Público, em 24/7/2013.

(assinado eletronicamente)
Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral