

**TC – 023.104/2009-0 (Processo eletrônico-convertido)**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo/Rondônia (Sescoop/RO).

**Recorrente:** Domicio Stefanos de Oliveira (CPF 133.276.152-68).

**Advogado:** Marcel dos Reis Fernandes, OAB/RO 4.940 (peça 72).

**Decisão Recorrida:** Acórdão 416/2013-TCU-1ª Câmara.

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Irregularidades na gestão dos recursos praticadas durante os exercícios de 2003 e 2004. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência ao interessado.

## I. HISTÓRICO PROCESSUAL

Inicialmente, assinala-se, por questões metodológicas, que nesta instrução se fará referência às peças sempre com base nos documentos e nas respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante Termo de Conversão autuado como Peça 51. Ignorar-se-á, portanto, as numerações de páginas consignadas nos então existentes volumes e anexos do processo físico.

2. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Domicio Stefanos de Oliveira (peça 76) contra o Acórdão 416/2013-TCU-1ª Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 5/2/2013-Ordinária e inserto na Ata 2/2013-1ª Câmara (peça 65).

3. Na oportunidade, apreciava-se processo de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) em razão das seguintes irregularidades, causadas pelos ex-gestores da unidade regional de Rondônia, que acarretaram desvio dos recursos da entidade e o conseqüente dano ao erário:

- a) Abastecimento e manutenção de veículos de terceiros;
- b) Adiantamento de salários e verbas de representação;
- c) Realização de despesas sem vínculo com os objetivos do Sescoop/RO; e
- d) Concessão de diárias a pessoas estranhas ao quadro de pessoal e/ou para execução de serviços alheios aos objetivos do Sescoop/RO.

4. Regularmente citado, o responsável, ex-superintendente da Sescoop/RO, não apresentou as alegações de defesa, sendo considerado revel. Assim, o TCU, mediante o Acórdão 416/2013-TCU-1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman, decidiu:

9.1. nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 211 do Regimento Interno do TCU, considerar iliquidáveis as contas do Sr. Gustavo Augusto Gonzaga, em virtude do falecimento do responsável anteriormente à regular citação e da inexistência de espólio alcançável, tornando materialmente impossível o julgamento de mérito, devendo ainda esta Corte determinar o trancamento de suas contas;

9.2. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d” e 19, *caput*, todos da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Arédio Bento de Paulo (CPF 090.756.822-04) e Domicio Stefanos de Oliveira (CPF 133.276.152-68), ex-superintendentes do Sescoop/RO, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo/RO - Sescoop/RO:

9.2.1. Responsável: Domicio Stefanos de Oliveira, ex-superintendente do Sescoop/RO

9.2.1.1. Irregularidade: abastecimento e manutenção de veículos de terceiros

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
23/01/2004	50,00	02/02/2004	143,00	12/02/2004	50,00	18/02/2004	81,52
23/01/2004	100,00	04/02/2004	50,00	14/02/2004	50,00	19/02/2004	89,14
28/01/2004	50,00	04/02/2004	111,40	14/02/2004	85,00	20/02/2004	150,00
28/01/2004	50,00	05/02/2004	80,00	16/02/2004	50,00	22/02/2004	94,00
28/01/2004	70,00	11/02/2004	50,00	17/02/2004	50,00	24/02/2004	50,35
30/01/2004	50,00	11/02/2004	50,00	18/02/2004	142,17		

Valor atualizado em 26/6/2012: R\$ 5.425,74

9.2.1.2. Irregularidade: adiantamento de salários e verba de representação e realização de despesas sem vínculo com os objetivos do Sescoop/RO

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
03/03/2003	1.120,00	20/06/2003	800,00	08/10/2003	640,00	17/12/2003	832,33
21/03/2003	800,00	01/08/2003	640,00	20/11/2003	800,00		
16/04/2003	640,00	21/08/2003	53,50	10/12/2003	82,50		
18/05/2003	100,00	07/10/2003	165,00	16/12/2003	165,00		
21/05/2003	640,00	08/10/2003	123,00	16/12/2003	640,00		

Valor atualizado em 26/6/2012: R\$ 27.256,81

9.2.1.3. Irregularidade: concessão de diárias a pessoas estranhas ao quadro de pessoal e/ou para execução de serviços alheios aos objetivos do Sescoop/RO

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
14/02/2003	550,00	09/06/2003	175,00	25/08/2003	50,00	05/11/2003	210,00
14/02/2003	385,00	12/06/2003	70,00	25/08/2003	100,00	05/11/2003	150,00
14/02/2003	245,00	12/06/2003	120,00	25/08/2003	720,00	12/11/2003	240,00
18/02/2003	150,00	25/06/2003	200,00	25/08/2003	210,00	12/11/2003	120,00
21/03/2003	240,00	25/06/2003	240,00	25/08/2003	210,00	12/11/2003	70,00
21/03/2003	100,00	18/07/2003	240,00	01/09/2003	240,00	18/11/2003	120,00
16/04/2003	300,00	18/07/2003	200,00	01/09/2003	70,00	28/11/2003	70,00
16/04/2003	150,00	22/07/2003	100,00	01/09/2003	70,00	02/12/2003	360,00
17/04/2003	180,00	25/07/2003	360,00	01/09/2003	100,00	02/12/2003	210,00
17/04/2003	105,00	25/07/2003	210,00	08/09/2003	200,00	18/12/2003	360,00
22/04/2003	105,00	25/07/2003	140,00	08/09/2003	240,00	18/12/2003	200,00

05/05/2003	240,00	05/08/2003	500,00	19/09/2003	120,00	18/12/2003	210,00
05/05/2003	200,00	05/08/2003	300,00	19/09/2003	100,00		
16/05/2003	200,00	05/08/2003	300,00	03/10/2003	360,00		
22/05/2003	240,00	05/08/2003	200,00	14/10/2003	140,00		
09/06/2003	300,00	25/08/2003	70,00	05/11/2003	360,00		

Valor atualizado em 26/6/2012: 42.119,96

9.2.2. Responsável: Arédio Bento de Paulo, ex-superintendente do Sescop/RO

9.2.2.1. Irregularidade: concessão de diárias a pessoas estranhas ao quadro de pessoal e/ou para execução de serviços alheios aos objetivos do Sescop/RO

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
11/08/2004	400,00	26/10/2004	210,00	17/11/2004	210,00	01/12/2004	360,00
31/08/2004	280,00	12/11/2004	280,00	24/11/2004	180,00	22/12/2004	120,00
08/09/2004	280,00	17/11/2004	360,00				

Valor atualizado em 26/6/2012: R\$ 7.603,38

9.2.2.2. Irregularidade: abastecimento e manutenção de veículos de terceiros

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
04/06/2004	100,00	26/07/2004	107,00	01/09/2004	100,00	21/10/2004	90,00
07/06/2004	60,00	28/07/2004	50,00	05/09/2004	82,00	22/10/2004	40,00
11/06/2004	123,00	29/07/2004	120,00	06/09/2004	50,00	22/10/2004	50,00
14/06/2004	70,00	31/07/2004	100,40	08/09/2004	50,00	22/10/2004	50,00
16/06/2004	129,20	02/08/2004	50,00	09/09/2004	50,00	25/10/2004	50,00
17/06/2004	70,00	04/08/2004	80,00	09/09/2004	50,00	25/10/2004	140,00
18/06/2004	163,00	04/08/2004	100,00	09/09/2004	100,00	25/10/2004	50,00
19/06/2004	94,00	05/08/2004	47,00	12/09/2004	78,00	27/10/2004	140,00
22/06/2004	50,00	07/08/2004	136,00	13/09/2004	50,00	28/10/2004	93,00
24/06/2004	100,00	09/08/2004	127,00	13/09/2004	80,00	31/10/2004	133,40
24/06/2004	50,00	09/08/2004	50,00	14/09/2004	50,00	01/11/2004	50,00
28/06/2004	70,00	11/08/2004	80,00	14/09/2004	30,00	01/11/2004	70,00
29/06/2004	50,00	11/08/2004	80,00	15/09/2004	50,00	03/11/2004	70,00
01/07/2004	70,00	12/08/2004	105,00	17/09/2004	80,00	07/11/2004	118,00
01/07/2004	50,00	16/08/2004	50,00	20/09/2004	100,00	11/11/2004	150,00
02/07/2004	50,00	17/08/2004	225,10	20/09/2004	60,00	13/11/2004	166,00
05/07/2004	50,00	18/08/2004	90,00	20/09/2004	50,00	15/11/2004	118,00
06/07/2004	50,00	19/08/2004	93,00	22/09/2004	50,00	17/11/2004	100,00
12/07/2004	50,00	20/08/2004	50,00	28/09/2004	95,00	18/11/2004	114,00
12/07/2004	80,00	21/08/2004	154,40	05/10/2004	50,00	18/11/2004	80,00
15/07/2004	100,00	26/08/2004	125,69	06/10/2004	148,16	24/11/2004	50,00
16/07/2004	121,00	26/08/2004	50,00	07/10/2004	50,00	30/11/2004	208,56
19/07/2004	50,00	26/08/2004	80,00	08/10/2004	100,00	01/12/2004	50,00
21/07/2004	50,00	26/08/2004	70,00	13/10/2004	150,00	03/12/2004	225,00
22/07/2004	50,00	28/08/2004	144,00	18/10/2004	100,00	21/12/2004	140,00
22/07/2004	130,50	30/08/2004	38,00	19/10/2004	50,00		
25/07/2004	90,00	30/08/2004	82,00	20/10/2004	100,00		

Valor atualizado em 26/6/2012: R\$ 26.393,14

9.3. aplicar, individualmente, aos Srs. Arédio Bento de Paulo e Domicio Stefanos de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até trinta e seis parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, e

9.6. remeter cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no disposto no art. 12, inciso IV, da Lei 8.443/92 c/c o art. 209, § 6º, in fine, do Regimento Interno.

5. Irresignado com a decisão do TCU, o responsável interpôs recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

## **II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

6. Em exame preliminar de admissibilidade, esta unidade recursal propôs o conhecimento dos recursos (peças 81 e 82), com fundamento no art. 32, inciso I, e no art. 33 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido, o que foi ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator José Múcio (peça 84).

## **III – EXAME PRELIMINAR**

### **III.1 – Razões recursais**

#### **Do cerceamento da defesa**

7. O recorrente sustenta que não foi pessoalmente notificado, fato que acarretaria a nulidade da citação e de todos os atos processuais praticados a partir dela, em razão do cerceamento do contraditório e da ampla defesa, prerrogativas previstas no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal (peça 76, p. 1).

#### **Da prescrição**

8. O recorrente alega a prescrição da cobrança, com a aplicação, ao caso, do prazo quinquenal previsto no art. 174 do Código Tributário Nacional, visto que os fatos foram praticados nos exercícios de 2003 e 2004, e o processo foi protocolizado em 30/9/2009 (peça 76, p. 2).

9. Acrescenta ainda que não houve a interrupção da prescrição, pois para tanto, far-se-ia necessário, nos termos do citado artigo, a prática dos seguintes atos: citação pessoal feita ao devedor, protesto judicial, qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor e ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor (peça 76, p. 2).

10. Por fim aponta jurisprudência acerca do prazo prescricional de 5 anos para execução fiscal (peça 76, p. 3-7).

### **III.2 – Análise**

#### **Do cerceamento da defesa**

11. O recorrente alega a nulidade do processo por cerceamento à ampla defesa e ao contraditório em decorrência da ausência de ciência pessoal. Observa-se, contudo, ser infundada tal alegação, pelos motivos a seguir expostos.

12. Não resta dúvida de que, para dar cumprimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV da Constituição Federal), a citação válida é pressuposto indispensável para a validade do processo administrativo do TCU, para fins de imputação de débito aos responsáveis.

13. A Lei 8.443/1992, juntamente com os normativos internos que a complementam, dispõe sobre os procedimentos a serem seguidos para a constituição e o regular desenvolvimento dos processos no âmbito dessa Corte.

14. Nesse sentido, conforme preceitua o art. 22 da Lei Orgânica do TCU, o art. 179 do RI/TCU e os arts. 3º e 4º da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, as comunicações processuais dessa Corte de Contas far-se-ão mediante: ciência da parte, na forma do Regimento Interno; carta registrada com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário; e por edital publicado nos órgãos oficiais, na hipótese de o destinatário não ser localizado.

15. No caso em análise, o recorrente foi regularmente citado, mediante edital publicado no Diário Oficial da União de 22/11/2011 (peça 12, p. 18-19), **após a recusa de três ofícios de citação**, encaminhados ao mesmo endereço constante de banco de dados da Receita Federal, base oficial utilizada por esta Casa (peça 12, p. 3, 5 e 7). Tais documentos fazem prova inequívoca de que a comunicação ocorreu de acordo com os mencionados procedimentos processuais do TCU.

16. Observa-se, ainda, que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, como propõe o recorrente, razão pela qual **o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário**. Ademais, na hipótese de recusa do recebimento das cartas registradas, a citação mediante edital é instrumento idôneo para comunicação da parte.

17. A par desses argumentos, verifica-se ser válida a citação, porquanto realizada conforme as normas processuais dessa Corte de Contas, não havendo, por conseguinte, irregularidade que fundamente a nulidade da citação.

### Da prescrição

18. O recorrente alega a prescrição dos valores imputados, propondo, para tanto, a aplicação do prazo quinquenal previsto no art. 174 do Código Tributário Nacional. Contudo, esse argumento não merece prosperar.

19. Com relação à prescrição das ações do TCU, faz-se necessário distinguir o ressarcimento ao erário em consequência do **débito** imputado pelo item 9.2 do acórdão recorrido, e a pretensão punitiva decorrente da **multa** de que trata o item 9.3 da mesma decisão.

20. No que tange ao **débito** oriundo de prejuízo ao erário, **a ação de ressarcimento é imprescritível**, por decorrência do disposto no art. 37, § 5º da Constituição Federal, segundo o qual:

§ 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**. (destacou-se)

21. Tal entendimento encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se manifestou, no MS 26.210-9/DF, no sentido de que a ressalva constante do § 5º do art. 37 da Constituição Federal determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Nessa linha, o TCU, ao analisar incidente de uniformização de jurisprudência, mediante o Acórdão 2.709/2008-Plenário, decidiu:

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. (destacou-se)

22. No tocante à **multa** e a prescrição da pretensão punitiva do TCU, existe jurisprudência desta Corte de Contas que, ante a omissão da Lei 8.443/1992, defende a aplicação, por analogia, do prazo geral de dez anos, estabelecido no Código Civil (art. 205), conforme consignado nas

seguintes decisões: Acórdãos 510/2005, 1.803/2010, 771/2010, 474/2011 e 828/2013, do Plenário; Acórdãos 3.036/2006, 847/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; e Acórdãos 5/2003 e 3.132/2006, da 2ª Câmara.

23. No Poder Judiciário, é pacífico o entendimento de que o prazo prescricional aplicável à multa administrativa deve ser de cinco anos, quando a lei expressamente não o exija, em consonância com o disposto em várias outras normas de Direito Público, tais como: a Lei 9.873/1999, para a pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia; o Código Tributário Nacional, para a cobrança de crédito tributário; o Decreto 20.910/1932, para cobrança de dívidas passivas dos entes políticos; a Lei 8.112/1990, para ação disciplinar contra servidor público; e a Lei 8.429/1992, para ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei.

24. Por elucidativo, são transcritos, a seguir, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL. 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);

AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. ATÉRIA APRECIADA SOB O RITO DO ART. 543-C, DO CPC. RESP N.º 1.112.577/SP REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA).

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*. (...) (AgRg no Ag 1069662/SP, Relator Ministro Luiz Fux; Data do Julgamento: 1/6/2010; destacou-se).

25. Celso Antonio Bandeira de Mello, revendo seu posicionamento outrora manifestado sobre a matéria, assevera:

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 a decadência do direito de constituir o crédito tributário. No passado, sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia com os 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, visto que, sendo as razões de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte.** Ademais, salvo disposição legal expressa, não haveria razão prestante para distinguir entre administração e administrado 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, ressaltada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes da relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder, judicialmente, contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis** (*in* Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros. p. 930; destacou-se).

26. Recentemente, por meio do Acórdão 1.314/2013-Plenário, esta Corte julgou processo de representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur), versando sobre a prescritibilidade da multa imposta em processos de controle externo.

27. Em que pese o Plenário desta Corte não tenha conhecido da representação, pelo não cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno, o Relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito da matéria, segundo o qual, com base nos fundamentos transcritos a seguir, por analogia, o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica deve ser o de **cinco anos**, conforme prescrevem diversas normas de direito público:

(...)

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. (destacou-se)

28. Diante dessas ponderações, mostra-se coerente e plenamente defensável o prazo de cinco anos para efeito de prescrição da pretensão punitiva, pois a falta disposição legal a respeito do assunto na Lei Orgânica (Lei 8.443/1992) sugere que se extraia do Direito Administrativo, dada a sua independência científica, as bases para a integração dessa lacuna.

29. Assim, não obstante a existência de jurisprudência do TCU que privilegia o prazo geral de dez anos estabelecido no Código Civil, propõe-se a aplicação, ao caso, do entendimento do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, lavrado no voto que fundamentou o Acórdão 1.314/2013-Plenário, no sentido de utilizar o prazo prescricional de cinco anos na aplicação de sanções aos responsáveis por este Tribunal de Contas.

30. Em relação ao **termo inicial** para a contagem do prazo prescricional, conforme conclui o Exmo. Ministro Benjamin Zymler na supramencionada deliberação, fundamentado especialmente na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a solução mais adequada é considerar a data em que o Tribunal tomou **conhecimento dos fatos** tidos como irregulares. Transcreve-se, a seguir, trechos do voto em que o relator discutiu essa questão:

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: mínima *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.

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.

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. (destacou-se)

31. Corroborando entendimento do Ministro Relator segundo o qual a solução mais adequada passa pela adoção da data do conhecimento dos fatos pelo Tribunal, com base na Lei de Improbidade Administrativa, transcreve-se o seguinte precedente do STJ:

Resp 999324/RS, Relator Ministro Luiz Fux

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. NÃO INDICAÇÃO DOS MOTIVOS DA VIOLAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA Nº 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC. INOCORRÊNCIA. ALÍNEA “C”. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. NÃO CONHECIMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CIÊNCIA PELO TITULAR DA DEMANDA. ACÓRDÃO MANTIDO.

1. **O termo a quo do prazo prescricional da ação de improbidade conta-se da ciência inequívoca, pelo titular de referida demanda, da ocorrência do ato ímprobo, sendo desinfluyente o fato de o ato de improbidade ser de notório conhecimento de outras pessoas que não aquelas que detêm a legitimidade ativa ad causam, uma vez que a prescrição presume inação daquele que tenha interesse de agir e legitimidade para tanto.**

2. (...)

3. A declaração da prescrição pressupõe a existência de uma ação que vise tutelar um direito (*actio nata*), a inércia de seu titular por um certo período de tempo e a ausência de causas que interrompam ou suspendam o seu curso.

4. Deveras, com a finalidade de obstar a perenização das situações de incerteza e instabilidade geradas pela violação ao direito, e fulcrado no Princípio da Segurança Jurídica, o sistema legal

estabeleceu um lapso temporal, dentro do qual o titular do direito pode provocar o Poder Judiciário, sob pena de perecimento da ação que visa tutelar o direito.

5. ‘Se a inércia é a causa eficiente da prescrição, esta não pode ter por objeto imediato o direito, porque o direito, em si, não sofre extinção pela inércia de seu titular. O direito, uma vez adquirido, entra como faculdade de agir (*facultas agendi*), para o domínio da vontade de seu titular, de modo que o seu não-uso, ou não-exercício, é apenas uma modalidade externa dessa vontade, perfeitamente compatível com sua conservação. (...) Quatro são os elementos integrantes, ou condições elementares, da prescrição: 1º - existência de uma ação exercitável (*actio nata*) 2º - inércia do titular da ação pelo seu não exercício; 3º - continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo; 4º - ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional (Antônio Luís da Câmara Leal, *in* ‘Da Prescrição e da Decadência’, Forense, 1978, p. 10-12). (...)’ (destacou-se).

32. No que diz respeito às **causas de interrupção** do prazo prescricional, existe entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, consoante ressaltou o Ministro Relator na mencionada deliberação, segundo o qual **a citação e a audiência válidas interrompem a prescrição** para a aplicação da multa. Tal entendimento é fundamentado no art. 219 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal, conforme disposto na Súmula 103 do TCU.

33. No caso em análise, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional ocorreu em 7/5/2008, data da correspondência emitida pelo Presidente da Comissão de Tomada de Contas Especial do Sescop, na qual noticia as irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 3). O prazo prescricional, por sua vez, foi interrompido com a citação do responsável, mediante edital publicado em 22/11/2011. Assim, como o processo foi julgado na sessão ordinária realizada em 5/2/2013, sendo o recorrente notificado em 2/3/2013 (peça 71), **não houve a prescrição da pretensão punitiva dessa Corte de Contas**.

A par dos argumentos expostos, propõe-se negar provimento ao recurso de reconsideração, mantendo-se inalterados os termos do *decisum* recorrido.

#### IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante todo o exposto, considerando a manifestação do Ministro-Relator quanto ao conhecimento do recurso de reconsideração, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285, *caput*, do RI/TCU, negar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Domicio Stefanos de Oliveira (CPF 133.276.152-68) contra o Acórdão 416/2013-TCU-1ª Câmara;

II - dar conhecimento à Procuradoria da República no Estado de Rondônia, às entidades/órgãos interessados e ao recorrente da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 30/7/2013.

(Assinado eletronicamente)

THIAGO RIBEIRO STRAUSS  
Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 8182-5