

Proc. TC-004.805/2012-7
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), Ana Catarina Peixoto de Brito, ex-Diretora da Universidade do Trabalho (Unitra) e Leila Nazaré Gonzaga Machado, ex-Secretária Adjunta da Seteps/PA, em face do Acórdão 7.927/2014-TCU-1ª Câmara, corrigido pelo Acórdão 1.856/2015-TCU-1ª Câmara.

Em sua instrução de peça 107, a Serur conclui sua análise das razões recursais propugnando conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Acrescenta, ainda, sugestão no sentido de que o Tribunal, de ofício, exclua o item 9.5 do acórdão recorrido, que aplicou multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 no valor de R\$ 25.000,00 às recorrentes e ao Centro Social de Valorização da Família.

Argui, para formular a proposta acima, que deve ser aplicado ao caso a regra de prescrição do Código Civil, contando-se o início do prazo prescricional da data de ocorrência do fato. No caso concreto em análise, aplicando-se essa regra, a prescrição teria ocorrido antes da aplicação das multas, cabendo, portando, torná-las sem efeito.

Manifesto-me de acordo com o entendimento da Serur de que os recursos interpostos não lograram infirmar a decisão recorrida quanto à condenação em débito das recorrentes. Discordo, todavia, da proposta de tornar sem efeito as multas, sob o argumento de que quando foram aplicadas encontrava-se prescrita a pretensão punitiva.

Saliento, desde já, que não tenho qualquer dúvida acerca da prescritibilidade da pretensão punitiva do Tribunal. O art. 37, § 5º, da Constituição Federal é claro ao informar que somente as ações de ressarcimento se encontram excepcionadas pelo referido normativo.

O primeiro obstáculo a atravessar para o deslinde do feito é determinar qual o prazo para se extinguir a pretensão punitiva deste Tribunal. Essa questão ganha contornos tortuosos, porquanto a Lei 8.443/1992, a despeito de mencionar as sanções passíveis de serem aplicadas pelo TCU, não informa qual o prazo prescricional para tanto Com efeito, ante a lacuna apresentada, deve-se buscar em outros normativos a integração da norma.

Sobre o assunto, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – dispõe que, quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Tércio Sampaio Ferraz Jr. (*in* Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 3ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 297) aponta que:

“O uso da analogia, no direito, funda-se no princípio geral de que se deva dar tratamento igual a casos semelhantes. Segue daí que a semelhança deve ser demonstrada sob o ponto de vista dos efeitos jurídicos, supondo-se que as coincidências sejam maiores e juridicamente mais significativas que as diferenças. Demonstrada a semelhança entre dois casos, o intérprete percebe, simultaneamente, que um não está regulado e aplica a ele a norma do outro. A analogia permite constatar e preencher a lacuna.”

Dessa forma, para aplicar analogia ao caso concreto, faz-se necessário encontrar no ordenamento jurídico norma que se enquadre nas especificidades apontadas pelo autor acima citado. Com efeito, entendo por indevida a aplicação dos prazos prescricionais previstos no Código Civil, por entender que este baliza relações de cunho privado, caso completamente diverso da pretensão punitiva do Tribunal.

Devem ser, portanto, utilizadas normas que tratem de Direito Público e, se possível, de Direito Administrativo, ante a natureza administrativa das sanções aplicadas pelo TCU. Nesse sentido, a lacuna pode ser preenchida com o prazo quinquenal estabelecido no Decreto 20.910, de 6/1/1932, no art. 174 do Código Tributário Nacional e no art. 1º da Lei 9.873, de 23/11/1999.

Importa registrar que esse entendimento é defendido por Hely Lopes Meirelles (**in** Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 654), ao afirmar que:

“Quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174).”

Convém citar que pensamento similar foi apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça ao apreciar o REsp 758.386/DF:

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

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).

No mesmo sentido o REsp 623.023/RJ, cuja ementa foi vazada nos seguintes termos:

“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. Recurso especial improvido.” (REsp 623.023/RJ, Segunda Turma, Relatora: Ministra Eliana Calmon, Sessão de 03.11.2005).

Importa ainda, tendo em vista a similitude com a matéria em apreço, citar o REsp 894.539/PI, que versa acerca de multa aplicada por esta Corte de Contas:

“ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 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).

Como consequência desse raciocínio para se concluir pelo prazo prescricional de cinco anos, ante à aplicação da analogia com as leis regentes das áreas do direito público e administrativo, há que se concluir pela interpretação analógica quanto à definição do início do prazo para a ocorrência da prescrição. Nesse ponto, entendo que a data a ser considerada é a do conhecimento do fato por parte do TCU. Nesse senti, merece transcrição, por seu cunho altamente esclarecedor, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão nº 1.314/2013-Plenário, Relator o Ministro Benjamin Zymler:

“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.”
(Sublinhados do original).*

Tendo por premissas, portanto, que o prazo prescricional a ser observado para a pretensão punitiva do TCU é de cinco anos e que esse prazo se inicia com o conhecimento dos fatos por parte do Tribunal, a conclusão é que, no caso concreto do recurso em análise, não ocorreu a prescrição.

Como os fatos tidos por irregulares somente foram conhecidos pela Corte de Contas em 10 de fevereiro de 2012, mediante a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria em fevereiro de 2017. Como a sanção foi aplicada pela decisão recorrida em dezembro de 2014 (peça 72), não ocorreu a prescrição.

Ante o exposto, e com as devidas vênias por discordar parcialmente da unidade técnica, manifesto-me no sentido de que o Tribunal conheça dos recursos e, no mérito, negue-lhes provimento, mantendo inalterado o acórdão recorrido.

Ministério Público, em 01/10/2015.

(Assinado eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocurador-Geral