

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 677528

Procedência: Prefeitura Municipal de Boa Esperança
Parte(s): Ludwig Von Klaus Dovik Gischewski
Exercício: 2000
Procurador(es): Cláudio José Pacífico Homem - OAB/MG 38082 e outro
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

Reconhecida a pretensão punitiva do Tribunal e declarada a extinção do processo com resolução de mérito.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 23/11/2010

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

1 - RELATÓRIO

Os presentes autos foram constituídos a partir da conversão em processo administrativo do relatório de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Boa Esperança, referente à análise das despesas sujeitas a procedimentos licitatórios, no período de agosto a dezembro de 2000, conforme r. despacho às fls. 343.

Regularmente citado em 13/05/2003, conforme certidão às fls. 348, o responsável apresentou defesa, às fls. 354 a 361, acompanhada dos documentos de fls. 362 a 371.

Em cumprimento às disposições da Lei Complementar 102/08, os presentes autos foram redistribuídos a esta Relatoria em 08/02/2008, consoante despacho de fls. 373.

A defesa foi submetida a reexame pela unidade técnica, a qual elaborou o estudo de fls. 375 a 380, datado de 14/05/2008, tendo sido consideradas afastadas as irregularidades assinaladas pela equipe inspetora nos itens *1.a e 2.a*, confirmando-se as demais falhas observadas.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer, às fls. 383 e 384, datado de 27/04/2010, opinou pela aplicação da prescrição intercorrente e a extinção do processo com resolução de mérito.

Os autos retornaram conclusos a esta Relatoria em 10/05/2010, de acordo com informação obtida no SGAP.

É o relatório, em síntese.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando o presente feito, verificamos que resta configurada a hipótese de prescrição intercorrente *in casu*, matéria esta de ordem pública a ser reconhecida *ex officio*, nos termos do art. 219, §5º, do CPC.

No caso em apreço, constata-se prescrita a pretensão punitiva do Estado, razão pela qual não subsiste a aplicação de multa. Isso porque se entende hodiernamente ser de ofício a necessidade de análise da ocorrência da prescrição nos processos sujeitos à análise por parte dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, veja-se a lição de Éric Izáccio de Andrade Campos¹, em artigo publicado na Revista nº 116 do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

Para aplicar a multa, assim como as demais sanções previstas em seu regimento interno, é mister o Tribunal de Contas da União examinar a prescrição. Possível omissão do órgão, ao não atentar para o instituto da prescrição, deve favorecer, como se verá adiante, um alto índice de reprovação de suas decisões pelo Poder Judiciário.

[...]

A omissão no exame da prescrição nos processos de controle externo acarretará, sem sombra de dúvida, a desconstituição de diversos acórdãos do TCU pelo Poder Judiciário. Como é sabido, as decisões do Tribunal de Contas da União submetem-se ao crivo do Poder Judiciário no que tange, principalmente, à sua legalidade e legitimidade, em respeito ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Não pode, entretanto, o Judiciário adentrar no mérito das decisões da Corte de Contas. Significa dizer que, **ao deparar com um acórdão cujo teor contenha imputação de débito (imprescritível) acompanhada da aplicação de qualquer sanção atingida pela prescrição, não pode o órgão judicial desconstituir exclusivamente a aplicação da sanção prescrita, mas sim reconhecer a legalidade ou ilegalidade da decisão, fulminando in totum a deliberação proferida pelo TCU caso se pronuncie pela ilegalidade.**

Não analisar a prescrição deverá ocasionar, portanto, um significativo aumento no sucesso das ações interpostas no Poder judiciário por responsáveis condenados pelo TCU. Na ótica do advogado, mostra-se vantajoso não alegar qualquer prescrição no âmbito do processo administrativo do TCU, deixando para fazê-lo em momento posterior perante o Judiciário. Ou pior, ainda que o advogado não alegue a prescrição, poderá o juiz conhecê-la de ofício, de acordo com o § 5º do art. 219 do Código de Processo Civil. (Grifos nossos).

E conclui afirmando que:

Da mesma forma que a Decisão Normativa TCU nº 35/2000 impôs a análise da boa-fé do responsável em todos os processos de contas (art. 1º), encaminhamento semelhante poderia ser dado ao instituto da prescrição, redundando em maior celeridade e objetividade do Tribunal, que não despenderia recursos humanos e materiais em processos cujos atos não são mais passíveis de punição. **A Lei nº 11.280/2006 exige uma postura diferenciada e proativa acerca da prescrição não só do TCU, mas de todas as cortes de contas do país.** (Grifos nossos).

¹ CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade. *Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano 41, nº116, setembro-dezembro 2009, p. 33 a 35.

Vê-se, portanto, que é dever dos Tribunais de Contas analisar o instituto da prescrição nos processos sujeitos à sua análise, inclusive para garantir a aplicação de suas decisões e cumprir a missão para a qual foram criados.

O tema subjacente aos autos, prescrição intercorrente, não é novo nesta Casa, tendo o ilustre Conselheiro Antônio C. Andrada, nos idos do ano de 2008, lançado as bases, entre outros, nos processos nº 50.083, 434.479, 402.360, 402.348 e 402.367, para o entendimento que ora se espousa, fruto de detida reflexão e evolução de meu pensamento, no sentido de sua admissibilidade.

Com efeito, os comandos contidos nos art. 76, § 7º, da Constituição Estadual, art. 65 da Lei Estadual n. 14.184/02 e art. 118 da Lei Complementar Estadual 102/2008 preveem a possibilidade de aplicação das normas jurídicas sobre prescrição ao caso sub examine, através da integração de normas fundantes do Código Civil e do Código de Processo Civil, aplicáveis ao processo administrativo de controle.

A propósito do tema, faço aqui breve digressão para esclarecer que a imprescritibilidade é exceção na aplicação do direito, somente prevalecendo por expressa previsão legal, conforme previsto no §5º do art. 37 da Constituição da República; bem como na hipótese de prática de crime de racismo, nos termos do inciso XLII do art. 5º da Constituição; ou ainda em relação aos bens públicos, nos termos do §3º do art. 183 da Constituição.

Na ausência da configuração da imprescritibilidade prevista pelo §5º do art. 37 da Constituição da República, em função da ausência de dano ao erário, é forçoso, conforme passo a demonstrar, aplicar o instituto da prescrição ao caso sub examine, em função de a citação remontar a uma data longínqua. Portanto, vê-se plausível a aplicação da prescrição intercorrente que se consumou em virtude do protrair de mais de 5 (cinco) anos, depois de já terem sido deflagradas as funções controladoras deste Tribunal, sem sua conclusão, a partir da referida citação, por integração com as normas presentes no artigo 219, §1º, do CPC e no art. 202, parágrafo único do Código Civil.

Nesse sentido, avulta destacar o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no RESP 894.539-PI, em sessão de 20/8/09, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, cujo julgamento teve origem na Ação Anulatória de decisão do Tribunal de Contas de União, *in verbis*:

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.

De toda sorte, fundamentado em razões de segurança jurídica, em virtude do longo escoamento do lapso temporal sem impulso processual, o óbice da prescrição intercorrente impede o prosseguimento do exercício da função controladora deste Tribunal, que deve ocorrer em prazos razoáveis, sem provocar insegurança àqueles que tenham suas contas e atos sujeitos ao crivo dos órgãos de controle externo.

A segurança jurídica é valor de permanente proeminência na ordem jurídica, e dela não se deve descurar quem quer que seja, especialmente órgãos de corporificação constitucional. Assim, em tributo a tão elevado princípio, a situação que se coloca é de aplicação da prescrição que, em sede doutrinária, expressei-a ser, “em síntese, a extinção da pretensão, em razão da inércia do seu titular pelo decurso de determinado lapso temporal. O que se extingue é a ação e não propriamente o direito, ficando este incólume”².

Contudo, a prescrição aqui caracterizada é intercorrente, aquela que, na feliz expressão do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, lançada no processo nº 50.083: “[...]se opera no curso do processo. Também denominada de superveniente, é a perda da pretensão de atuar ou agir no andamento do processo.”

Em reflexão à possibilidade da aplicação da prescrição nas Cortes de Contas, no mesmo artigo citado, tive a oportunidade de fazer a seguinte constatação³:

Não raro, no âmbito dos Tribunais de Contas, quando do exame de autos que tratam de convênios, contratos, termos aditivos, seus instrumentos congêneres e respectivas prestações de contas, verifica-se a existência de processos autuados há muitos anos, cuja legalidade há de ser objeto da análise das Cortes de Contas. Não obstante, o lapso temporal transcorrido, verifica-se eventualmente a não realização de inspeção relativa aos respectivos fatos ou a inexistência de citação válida dos interessados. Ou seja, estariam prescritas as pretensões que emanam de seu direito de fiscalizar, quais sejam: a de agir, expedindo determinações, positivas e negativas (pretensão corretiva); a de punir ilícitos no âmbito de sua competência (pretensão punitiva); e a de apurar danos ao erário (pretensão reparatória).

Todavia, calha ressaltar também meu entendimento⁴ pela imprescritibilidade da pretensão reparatória, nos processos sujeitos à jurisdição das Cortes de Contas:

[...] não restam dúvidas de que a inviabilidade de se efetuar agora procedimentos de auditoria, em razão do protrair dos anos, não queira indicar, a nosso ver, o mero e simples arquivamento dos fatos constantes dos autos, a torná-lo insindicável, uma vez que a prescrição alcança tão-somente as pretensões

² MOURÃO. Licurgo. Prescrição e decadência. Emanações do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte. v. 71. n.2. abril-junho de 2009, p. 34

² MOURÃO. Licurgo. *Op. cit*, p. 45.

⁴ MOURÃO. Licurgo. *Op. cit*, p. 43.

punitivas e corretiva, não havendo, razão, portanto, para confundir a impossibilidade de expedir determinações (pretensão corretiva) ou de aplicar sanções (pretensão punitiva) com o eventual ressarcimento ao erário.

A par do compromisso com a estabilização das relações jurídicas, os Tribunais de Contas têm compromisso com a eficiência administrativa, que, dentre outros aspectos, também se manifesta na conclusão de processos em prazo razoável, ainda em tempo de produzir resultados úteis e efetivos, sem desperdício de recursos públicos e de tempo.

Em reforço à necessidade de se concluir com celeridade os procedimentos administrativos e judiciais instaurados, a EC 45/04 tratou de fazer incluir no art. 5º da Constituição da República o novel inciso LXXVIII, segundo o qual, a “todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Assim, a aplicação da prescrição intercorrente, ao mesmo tempo em que imprime estabilidade às relações jurídicas e firma compromisso com a eficiência, também densifica a vontade constitucional em assegurar ao cidadão e jurisdicionado a razoável duração do processo.

Com relação à necessidade de se assegurar a duração do processo em prazo razoável, bem de se ver que a aplicação da prescrição intercorrente cumpre a função de aquilatá-la.

A esse respeito, releva notar que nas relações jurídicas estabelecidas sob a égide do direito público, de que é exemplo as provenientes da função de controle externo, os parâmetros para a fixação dos prazos prescricionais devem ser extraídos do direito público, em razão da sistematização dos princípios e regras do direito administrativo e sua autonomia científica em relação ao direito privado.

A propósito, endosso as considerações feitas pelo Ministério Público de Contas, da lavra do douto Procurador Dr. Cláudio Couto Terrão, em seu parecer no processo nº 645.647, ao citar as lições de Raquel Melo Urbano de Carvalho⁵ :

Não há que se dar prevalência às normas do Código Civil, diante da sistematização e cientificidade do regime jurídico administrativo disposto no ordenamento público. De acordo com o ensinamento do constitucionalista Luís Roberto Barroso, os domínios do direito privado e do direito público convivem com grandes espaços de superposição, sendo significativa a mudança no eixo de primazia das normas. Se antes o direito civil se estendia subsidiariamente às relações de direito público, hoje em dia o fenômeno é oposto; o que se tem verificado é a publicização das relações privadas, sobretudo pela introdução de normas de ordem pública em suas disciplinas.

Dessa forma, à míngua de regra geral, são as leis especiais que regem a atuação do poder público, ao invés de leis civis, a fonte para fixação dos prazos prescricionais. Nesse sentido diversos diplomas, referentes a matérias distintas, consagram que o prazo prescricional se consuma após 5 (cinco) anos de inércia do poder público em dar andamento a sua pretensão.

Calha assentar que, desde o Decreto 20.910, de 1932, é de 5 (cinco) anos o prazo de prescrição da ação para cobrança pelos cidadãos de dívidas contra a Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal.

⁵ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: JusPodvm. 2008, p. 488.

Se assim o é a favor do Poder Público, por tributo à isonomia, também será de 5 (cinco) anos o prazo de prescrição das pretensões do Poder Público contra o administrado. Este entendimento foi sufragado em decisão do STJ, cuja ementa faço transcrição abaixo:

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

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.

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. (REsp 102688-5/SP, Min. Eliana Calmon, DJe 26/11/08).

Da mesma forma, definiu-se o prazo de 5 (cinco) anos, ao cabo do qual estará prescrita a pretensão da Administração Pública Federal em relação à ação punitiva pelo exercício do poder de polícia, conforme prescrito pela Lei 9.873/99.

Outra leis fixam em 5 (cinco) anos o prazo razoável para a atuação dos órgãos do Estado. Assim, a ação popular prescreve em 5 (cinco) anos; as punições disciplinares dos servidores públicos, a exemplo do que prevê a Lei 8.112/90, em geral, prescrevem no máximo em 5 (cinco) anos; a repressão da infração a ordem econômica prescreve em 5 (cinco) anos, nos termos do art. 28 da Lei 8.884/94; em 5 (cinco) anos prescreve, à luz do disposto no art. 43 da Lei 8.906/94, a pretensão da Ordem dos Advogados do Brasil de promover a punição disciplinar de seus inscritos; o Código Tributário Nacional fixa no art. 174 em 5 (cinco) anos o prazo prescricional para cobrança do crédito tributário.

Nos termos do art. 23 da Lei 8.429/92, é também de 5 (cinco) anos, a contar do término do mandato, o prazo prescricional para ajuizamento da ação civil pública contra ex-prefeito, ou outro agente político, em função da suposta prática de atos de improbidade administrativa.

Como se vê, as leis especiais que cuidam de matérias de direito público são pródigas em prever o prazo quinquenal para consumação da prescrição da atuação do poder público, em suas diversas atribuições.

Por outro lado, não desconheço que o Tribunal de Contas da União, na mão contrária do quanto acima exposto, conforme assentado no Acórdão nº. 1263/2006, da 1ª Câmara, em voto do Ministro Guilherme Palmeira, acompanhando entendimento vazado a partir do Acórdão nº 08/97, da 2ª Câmara, da lavra do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, tomou por 10 (dez) anos o prazo prescricional para sua pretensão fiscalizatória e punitiva, em analogia com as normas de Direito Privado estatuídas no Código Civil Brasileiro.

Destarte, os paradigmas normativos invocados são suficientes para permitir a integração da lacuna provocada pela ausência de norma específica que disponha sobre a aplicação da prescrição no âmbito das atividades de controle externo cometidas aos Tribunais de Contas.

Ademais, o prazo quinquenal, fixado na legislação especial, é razoável à função de controle externo, sensível que é esta nobre função aos valores de segurança jurídica e eficiência administrativa, nos termos do que decidiu, em 23/03/10, o Superior Tribunal de Justiça no RESP 1.057.754-SP, que reproduzimos abaixo:

A possibilidade de a administração valer-se do prazo vintenário previsto no CC/2002 para impor sanções e de o administrado só ter o quinquenal do Dec. n. 20.910/1932 para veicular suas pretensões escapa dos cânones da razoabilidade e isonomia, princípios norteadores da atuação do administrador, máxime no campo sancionatório. Assim, as prescrições administrativas em geral, seja em ações judiciais tipicamente administrativas seja no processo administrativo, devem sujeitar-se ao prazo quinquenal previsto no referido decreto. Quanto ao crédito objeto de execução fiscal que não possui natureza tributária (como no caso, de multa ambiental), este Superior Tribunal já se posicionou no sentido de que o marco interruptivo da prescrição é o despacho do juiz que ordena a citação.

Definido que o prazo de prescrição da atuação dos Tribunais de Contas é de 5 (cinco) anos, resta definir o termo inicial para sua contagem, a fim de emprestar previsibilidade de qual será o período de tempo efetivamente alcançado pelo manto da prescrição.

Neste particular, tenho que a contagem do prazo prescricional inicial tem sua deflagração com a autuação do processo a ser alvo das funções controladoras deste Tribunal, sendo possível interromper a prescrição uma única vez, recomeçando a contagem de novo prazo prescricional (agora intercorrente) a partir da citação válida, por integração ao processo administrativo de controle das normas presentes no art. 219, § 1º do CPC e no art. 202, parágrafo único, do Código Civil, que estabelece verbis:

Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

I – por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;

II – omissis;

Parágrafo único – a prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

A respeito da interrupção da prescrição pela citação, prevista no art. 202, parágrafo único do Código Civil, leciona o mestre Nelson Nery Júnior⁶ :

No sistema do CPC, a citação é o ato que interrompe a prescrição (CPC 219) e evita a decadência (CPC 220). No sistema do CC, pela literalidade do CC 202, a prescrição interrompe-se pelo despacho que a ordenar. Como a parte que agiu não pode ser apenada pela negligência (que não houve), o ajuizamento da ação é causa suficiente para que, proferido o despacho (CC 202, I), ou feita efetivamente a citação (CPC 219), tenha-se por interrompida a prescrição. A aparente antinomia entre o CC 202 I e o CPC 219, §1º deve ser afastada pela interpretação sistemática dos dois dispositivos: qualquer que seja a causa interruptiva da prescrição (despacho ou citação), sua demora pelo funcionamento da máquina judiciária não pode apenar o autor, que agiu e ajuizou a ação antes de esgotado o prazo para o exercício da pretensão de direito material. Em outras palavras, os efeitos interruptivos da prescrição retroagem à data do ajuizamento ou da propositura da ação, conforme determina o CPC 219, §1º.

No caso em concreto, como visto, depois de autuado o presente processo, transcorreram, a partir da citação, mais de 5 (cinco) anos sem a sua conclusão, impondo-se então a aplicação

⁶ NERY JUNIOR, Nelson. Código Civil Comentado. 6ª Ed.Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 377.

da prescrição intercorrente, eis que essa sobreveio depois que este mesmo Tribunal já havia deflagrado suas atribuições.

A esse respeito, teve espaço no artigo multicitado a seguinte constatação⁷:

Conforme dito alhures, verificando tratar-se de assuntos sujeitos ao Controle Externo autuados há muitos anos, sendo certo ainda que não foi realizada a citação válida dos responsáveis ou interessados e nem foi praticado qualquer outro ato com vistas à instrução processual, **impõe-se a aplicação da prescrição às pretensões punitiva e corretiva das Cortes de Contas**, apurando-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

A propósito, feita menção à responsabilidade administrativa pela consumação da prescrição, gostaria de registrar que ela – a responsabilização do agente público – é de interesse público, pois é expressão do desejo da sociedade em ver que os órgãos encarregados constitucionalmente da fiscalização da aplicação dos recursos subtraídos da riqueza produzida pelos contribuintes conduzam seus misteres com efetividade e celeridade, isto é, espera-se que a atuação dos Tribunais de Contas tenha resultados positivos na busca pela boa gestão dos recursos públicos.

Nessa raia, subliminarmente à aplicação da prescrição, há o reconhecimento de que o controle externo, embora com meios para tanto, deixou de atuar tempestivamente para promover sua função de fiscalização da gestão pública.

Assim caberia, a princípio, apurar, em âmbito administrativo desta Corte, a responsabilidade funcional de quem deu causa à excessiva paralisação na tramitação do processo administrativo, ou se essa se deu em razão de caso fortuito e/ou força maior, inclusive em razão das restrições orçamentárias de que sofre esta Corte desde a edição da LRF e da repartição das verbas orçamentárias entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, o que é de todos sabido.

Contudo, afigura-se irrazoável e ilegal, a priori, imputar responsabilização funcional no âmbito desta Corte sem prévia tipificação, definida em lei ou ato normativo interno, das condutas e procedimentos que objetivamente representem inércia operacional decisiva à consumação da prescrição.

Não se deve passar ao largo deste Tribunal que estou a dizer de prescrição das pretensões imanentes às funções de controle externo com fundamentação em integração com normas de direito público – consoante acima demonstrado – ou seja, não há sequer lei que defina, com relação aos Tribunais de Contas, o prazo além do qual a inércia na deflagração dos procedimentos de fiscalização consumam a prescrição.

Sendo esta a situação que se coloca, é inviável, à míngua de regulamentação normativa, a responsabilização administrativa pela consumação da prescrição neste Tribunal, salvo casos extremos, em que fique cabalmente demonstrada injustificável desídia e desinteresse em dar-se impulso ao procedimento de fiscalização. É que não há, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Melo⁸, “qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais”, pois o que as aparta, nas palavras do mestre, “é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção”.

⁷ MOURÃO, Licurgo. *Op. cit.*, p. 40.

⁸ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p 743

Logo, a identidade ontológica entre a responsabilidade penal e administrativa faz extensível à segunda, por analogia, a garantia do preceito penal nullum crimem, nulla poena sine lege, reproduzida no art.5º, XXXIX da Constituição da República, que interdita infração e sanção administrativa sem prévia definição de uma e de outra.

A guisa de conclusão, Sr. Presidente, veja-se que, analogamente ao processo de execução, a manutenção de uma execução ativa por prazo indeterminado, sem perspectiva de ultimação produtiva, implica não só o prolongamento infinito da responsabilidade patrimonial do devedor (art. 591 do CPC) como também um custo administrativo elevado, que não pode ser suportado pela máquina judiciária ou administrativa, sob pena de grave violação ao princípio da razoabilidade.

Não tergiversa a jurisprudência em caso análogo, verbis:

Paralisada a execução por mais de cinco anos, sem promoção da parte interessada, é impositivo o reconhecimento da prescrição, ante a necessidade de estabilizar-se o conflito por imperativo de segurança jurídica. "A prescrição, tornando o crédito inexigível, faz exsurgir, por força de sua intercorrência no processo, a falta de interesse processual superveniente, matéria conhecível pelo Juiz, a qualquer tempo, à luz do § 3º do art. 267 do CPC." (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp nº 677.000/RS, rel. Min. Luiz Fux, j. 14.06.2005, DJ 27.06.2005, p. 254).

Por outro lado, argumentam alguns que a faculdade de reconhecer de ofício a prescrição intercorrente outorgada ao juiz feriria os princípios da proporcionalidade/razoabilidade e da isonomia. Entretanto, vê-se que é clara a opção do legislador no sentido de abreviar a solução dos processos em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sendo, ademais, atentatória à proporcionalidade/razoabilidade a oneração da máquina judiciária ou administrativa com a manutenção de demandas que não têm a potencialidade de alcançar sua finalidade precípua.

Assim, amparado nos entendimentos análogos do STJ, entre outros, no RMS19609-SP, no RESP 1048138-PR e, recentemente, no RESP 894.539-PI e no RESP 1.057.754-SP, aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao caso e, ainda, no que prevê o art. 379 do RITCMG, temos por cabível a aplicação subsidiária do art. 269, inciso IV, do Código de Processo Civil, segundo o qual a prescrição, se pronunciada, implicará em resolução de mérito.

3. PROPOSTA DE VOTO

Diante do exposto, verifica-se que o caso sob análise não se enquadra na exceção da imprescritibilidade prevista no art. 37, §5º, da CR/88, porquanto não foi apontada irregularidade passível de ressarcimento de dano ao erário municipal;

Ademais, há precedente consubstanciado no recente julgado do STJ, no RESP 894.539-PI, de relatoria do Ministro Herman Benjamin que, em sede de ação anulatória de decisão do Tribunal de Contas da União, entendeu que, em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal.

Sendo assim, considerando o disposto no art. 379 do RITCMG, Res. 12/08, c/c o art. 269, IV, do Código de Processo Civil, bem como atentando para o fato de que já transcorreram mais de **cinco anos** desde a citação válida, até estarem os autos conclusos, nos termos do parágrafo único do art. 202 do Código Civil, adoto o entendimento pela **EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, em razão do reconhecimento de ofício da prescrição intercorrente (art. 219, § 5º, do CPC).

Adoto ainda o entendimento pelo **ENCAMINHAMENTO** dos presentes autos ao Ministério Público de Contas, para as providências que entender cabíveis. Em seguida, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Tendo em vista a ausência de comprovação nos feitos de que as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica ensejaram dano ao erário, como atestado no voto do Relator, considerando os princípios da segurança jurídica, razoabilidade, eficiência, economicidade, racionalidade e razoável duração do processo, e, ainda, o precedente da Segunda Câmara na Sessão do dia 4/11/10, relativo ao julgamento dos Processos de n.ºs 447173, 675839, 603362, 612511, 434414, 627344, 492114, 484658, 603835, 611321, 625793, 607202, 613063, 600079, 613117, 603360, 451235, 489339, 501021, 492885 e 617815, voto pelo arquivamento dos autos sob a preciação, sem resolução do mérito, nos termos do inciso III do art. 176 d Resolução n.º 12/08.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Peço vênia ao Relator para afastar a prescrição intercorrente, por entender não ser cabível nos processos de contas. E, no mérito, coloco-me de acordo com o voto divergente proferido pelo eminente Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Peço vista.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
24ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 25/08/2015

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Processo Administrativo decorrente de Relatório de Inspeção – Licitação realizada na Prefeitura Municipal de Boa Esperança, tendo por finalidade a análise das despesas sujeitas à realização de procedimentos licitatórios, inexigibilidades e dispensas de licitação, bem como a verificação dos controles internos pertinentes à matéria, no período de agosto a dezembro de 2000.

O relatório do Órgão Técnico foi juntado às fls. 07/11.

O então Auditor e o Ministério Público junto a este Tribunal emitiram seus pareceres às fls. 340/341.

Devidamente citado, o responsável apresentou defesa às fls. 354/371, analisada pela Unidade Técnica às fls. 375/379.

Em seguida, o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas emitiu parecer de fls. 383/384.

Ato contínuo, o relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, em sessão da Primeira Câmara de 23/11/2010, apresentou proposta de voto às fls. 385/396, adotando o entendimento pela extinção do processo com resolução de mérito, em razão do reconhecimento de ofício da prescrição intercorrente prevista no artigo 219, § 5º, do Código de Processo Civil.

Consoante notas taquigráficas de fls. 397/412, na mesma sessão, o então Conselheiro em exercício, Gilberto Diniz, votou pelo arquivamento dos autos, sem resolução do mérito, nos termos do inciso III do art. 176 da Resolução n. 12/08, considerando os princípios da segurança jurídica, razoabilidade, eficiência, economicidade, racionalidade e razoável duração do processo e ainda o precedente da Segunda Câmara na Sessão do dia 04/11/10, relativo ao julgamento dos Processos n.ºs 447173, 675839, 603362, 612511, 434414, 627344, 492114, 484658, 603835, 611321, 625793, 607202, 613063, 600079, 613117, 603360, 451235, 489339, 501021, 492885 e 617815.

O Conselheiro Substituto Hamilton Coelho pediu vênia ao Relator para afastar a prescrição intercorrente, por entender não ser cabível nos processos de contas e, no mérito, votou com o Conselheiro Gilberto Diniz.

Por fim, o então Conselheiro Presidente, Antônio Carlos Andrada, pediu vista da matéria.

Seguindo-se sua renúncia e consequente vacância do cargo, vieram-me os autos.

Em 08/07/2013, os autos foram encaminhados à Secretaria da Primeira Câmara para inclusão em pauta. Todavia, como o Conselheiro Relator não mais compunha o Colegiado, e não havia à época definição de qual seria a Câmara competente para apreciar o processo, esse não foi pautado naquela data.

Contudo, com a edição da Resolução n. 12/2014, em 12/11/2014, foi acrescentado ao Regimento Interno desta Corte o artigo 94-A, estabelecendo, em seu caput, que, quando interrompida a votação em decorrência de pedido de vista, ainda que o Relator ou o autor do pedido não mais a integre, a Câmara na qual a apreciação do processo houver sido iniciada fica preventiva para a deliberação final.

Trago, assim, o processo para deliberação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

O Ministério Público de Contas opinou por reconhecer o prazo quinquenal para a prescrição intercorrente, de modo que decorridos mais de 05 (cinco) anos desde a causa interruptiva sem decisão definitiva do processo, restaria configurada a perda da pretensão punitiva do Tribunal.

A Lei Complementar n. 133/14 estabeleceu como regra a aplicação do prazo de prescrição quinquenal contado desde a ocorrência do fato (art. 110-E), desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-F, inciso I) ou, ainda, desde a data da primeira decisão de mérito recorrível (art. 110-F, inciso II). As duas hipóteses de prescrições previstas na lei anterior foram mantidas, com prazos idênticos.

Contudo, para os processos autuados até 15/12/11, o art. 118-A da Lei Orgânica estabeleceu regra de transição, mantendo em 05 (cinco) anos o prazo da prescrição inicial e da prescrição inercial e fixando em **08 (oito) anos** o prazo da prescrição intercorrente.

Nos termos do diploma legal sobredito, o prazo prescricional será interrompido quando ocorridas quaisquer das hipóteses elencadas no artigo 110-C da Lei Orgânica, com redação conferida pela Lei Complementar n. 133, de 05/02/2014, nos seguintes termos:

110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas; [grifo nosso]

[...]

Em exame dos autos, verifico que o Tribunal de Contas, **em 14/08/2002**, no exercício da competência outorgada pela Constituição do Estado de Minas Gerais, determinou a realização de inspeção ordinária no Município de Boa Esperança. Tal providência interrompeu a contagem do prazo prescricional em relação aos fatos apontados no relatório de inspeção, referentes ao período de agosto a dezembro de 2000, consoante disposto no artigo 110-C, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008. Retomada a contagem do prazo prescricional, a partir da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram-se mais de (08) oito anos sem que fosse proferida a primeira decisão de mérito recorrível, restando configurada, in casu, a hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte inserta no inciso II do art. 118-A da LC n. 102/2008.

Verifico, ainda, que nenhum indício de dano ao erário foi apontado pela equipe técnica, quando da realização da inspeção.

Em razão do exposto, impõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente da pretensão punitiva deste Tribunal, na forma prevista no artigo 118-A, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte, devendo ser desconsiderado o voto constante das fls. 414 a 419, uma vez que não chegou a ser submetido a deliberação deste colegiado.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a inexistência de qualquer indício de dano ao erário e transcorridos mais de 08 (oito) anos da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição com a determinação de realização de inspeção “in loco”, sem que fosse proferida a primeira decisão de mérito, acolho proposta de voto apresentada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, pelo **reconhecimento da prescrição intercorrente da pretensão punitiva desta Corte**, contudo, com fundamento legal distinto, com fulcro no disposto **no artigo 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08**, com a redação conferida pela Lei Complementar n. 133/2014, e **extinção do processo com resolução de mérito**, nos termos do artigo 110-J da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

O Relator deseja se manifestar?

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

Não, Senhora Presidente.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Pela ordem, Excelência. Atuei neste processo e afastei a prescrição intercorrente em razão de ausência de lei à época. Ocorre que, atualmente, o instituto encontra-se positivado no âmbito deste Tribunal, razão pela qual peço vênica para alterar o meu voto e acompanhar o voto-vista do Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, COM A FUNDAMENTAÇÃO APRESENTADA PELO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. VENCIDO O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento, na prejudicial de mérito, em reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão punitiva deste Tribunal, com fulcro no disposto no art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, com a redação conferida pela Lei Complementar n. 133/2014, e em declarar a extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos. Vencido o Conselheiro Gilberto Diniz.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de agosto de 2015.

ADRIENE ANDRADE
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

JOSÉ ALVES VIANA
Prolator do voto vencedor

(Assinado eletronicamente)

dri/mlg/jb/ac

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão