

Aplicação de prazo decenal em prescrição intercorrente



EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO — DIRETORES — DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (DEOP-MG) — PREJUDICIAL DE MÉRITO — LAPSO ENTRE MARCO INTERRUPTIVO E DECISÃO DE MÉRITO — 10 ANOS — PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE — RECURSO PROVIDO — REFORMA DA DECISÃO — AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DOS RECORRENTES

Aplica-se supletivamente o prazo de prescrição decenal do art. 205 do Código Civil nos casos em que houver lapso temporal superior a dez anos entre o despacho de determinação da realização de inspeção *in loco* (causa interruptiva do prazo prescricional segundo o disposto no inciso I do § 1º do art. 110-C da LC n. 102/2008) e a prolação da decisão de mérito.

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto por Marcelo Marinho Couto e Gilberto Monteiro de Souza Lima, diretores do Deop à época, em face da **decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal na Sessão do dia 10/07/2007**, cujo acórdão acostado a fls. 1.077, do Relatório de Inspeção n. 451.289, condena os recorrentes ao pagamento de multa no valor total de R\$4.000,00 para cada um.

O relator à época, conselheiro Elmo Braz, a fls. 79, admitiu liminarmente o presente recurso ordinário, determinando seu encaminhamento à unidade técnica e ao Ministério Público junto a este Tribunal para análise das razões dos recorrentes.

Assim, os presentes autos foram encaminhados ao órgão técnico, que se manifestou a fls. 82-110.

O Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer conclusivo a fls. 112-114 dos presentes autos.

É o relatório, no essencial.

PRELIMINAR

Preliminarmente, conheço do presente recurso por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade constantes do art. 325, I, e dos arts. 334 e 335, todos do Regimento Interno deste Tribunal, Resolução n. 12/2008.

* Apenso ao Relatório de Inspeção n. 451.289.

FUNDAMENTAÇÃO

PREJUDICIAL DE MÉRITO

Em síntese, nos termos da peça recursal a fls. 1-38, os recorrentes se insurgem contra a decisão que lhes imputou o pagamento de multa no valor total de R\$4.000,00, suscitando a prescrição da pretensão punitiva desta Corte e alegando a nulidade da decisão proferida nos autos do Relatório de Inspeção n. 451.289, pugnando pela exclusão da responsabilidade dos recorrentes.

Em face da alegação de prescrição aduzida pelos recorrentes e dos autos do Relatório de Inspeção n. 451.289, constato a ocorrência de **prejudicial de mérito** em razão da **prescrição intercorrente da pretensão punitiva** desta Corte de Contas no presente caso, uma vez que se passaram **mais de dez anos entre a data do despacho que determinou a realização de inspeção *in loco* e a data da decisão de mérito**. Senão vejamos.

Em que pese a Lei Complementar n. 120/2011 ter disciplinado a aplicação do instituto da prescrição nos processos de competência deste Tribunal, foi vetado o art. 110-G, que trazia a previsão do **prazo de prescrição intercorrente entre o marco interruptivo e a decisão de mérito**, razão pela qual peço vênia para, antes de adentrar na análise do caso em apreço, proceder a uma sucinta digressão e delinear os contornos que balizarão o exame dessa hipótese de prescrição.

Inicialmente, cumpre citar o seguinte trecho do artigo de minha autoria, publicado na edição do dia 30/09/2011 do Jornal *Contas de Minas* — informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) —, no qual teço breves considerações acerca da prescrição no âmbito dos tribunais de contas:

A Constituição da República de 1988 prevê pontualmente os casos excepcionais de imprescritibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, entre os quais se insere a imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário, conforme disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Disso decorre que **a prescrição é a regra em nosso ordenamento jurídico, o que se harmoniza com o princípio da segurança jurídica e com a própria instituição de nossa República como um Estado Democrático de Direito**, conforme art. 1º da Constituição Federal, uma vez que o Poder exercido pelo Estado encontra seus limites no Direito, sendo certo que um desses limites é o temporal. Sob essa perspectiva, impende destacar que, entre os direitos e garantias fundamentais expressamente previstos na Constituição encontra-se a vedação a penas de caráter perpétuo, na alínea *b* do inciso XLVII do art. 5º da Constituição.

Assim, procedendo-se a uma interpretação detida do sistema normativo constitucional brasileiro, conclui-se que a atuação dos Tribunais de Contas, no exercício de sua missão constitucional insculpida no artigo 71 da Constituição Federal, não pode ocorrer sem a observância de limites temporais, sobretudo na aplicação de penalidades a seus jurisdicionados, ressalvada eventual ação de ressarcimento de dano ao erário. Nesse sentido, os processos instaurados no âmbito das Cortes de Contas devem respeitar o comando constitucional contido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal — “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” — inserido pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual prevê, no § 7º do art. 76, que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor”. Idêntica disposição consta do art. 118 da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

No que toca à análise da aplicabilidade do instituto da prescrição especificamente aos processos julgados pelos Tribunais de Contas, o **Superior Tribunal de Justiça** tem entendido ser cabível

a prescrição no prazo de cinco anos da pretensão punitiva das Cortes de Contas quando atuam intempestivamente na apuração de irregularidades cometidas por seus jurisdicionados e na aplicação da multa correspondente, excepcionados os fatos que ensejem dano ao erário, fazendo referência à prescrição contra a Fazenda Pública, principalmente para cobrança de multas no âmbito da Administração Pública, entendendo que, por se tratar de direito público, o correto não seria a analogia com o direito civil que aplica o prazo de 10 anos. O **Supremo Tribunal Federal** também tem posicionamento no sentido de que deve ser respeitado o princípio da segurança jurídica nos processos em trâmite nos Tribunais de Contas, considerando o prazo de 05 anos como marco temporal adequado.

Lastreado em tais fundamentos e alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, entendo ser imperativo reconhecer a prescrição nos processos instaurados no âmbito dos Tribunais de Contas, frisando, mais uma vez, a ressalva atinente à apuração de eventual dano ao erário. Partindo dessa premissa, passo a examinar qual o prazo deve ser utilizado para a aferição de sua ocorrência, se em analogia ao Direito Civil ou ao Direito Público.

Neste ponto, merece realce a linha defendida por autores de destaque na doutrina brasileira, no sentido de que a autonomia e peculiaridades do Direito Administrativo em relação ao Direito Privado indicam que o mais razoável seria um paralelo interpretativo com normas de Direito Público. Filiando-me a essa corrente, entendo que, em face da ausência de previsão legal específica que discipline a prescrição nos Tribunais de Contas, o mais adequado é a aplicação do prazo quinquenal, em conformidade com inúmeras normas de Direito Público, em especial a Lei 9.784/99 (lei de processo administrativo), a Lei 9.873/99 (prescrição da pretensão punitiva em face do exercício do poder de polícia), o Decreto 20.910/32 (prescrição geral na cobrança das dívidas passivas das entidades estatais), art. 21 da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), art. 21 da Lei 4.717/65 (Lei de Ação Popular) e art. 174 da Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional). (grifo nosso)

Destarte, entendo que a aplicação do instituto da prescrição aos julgados proferidos pela Corte de Contas mineira, além de corolário do princípio da segurança jurídica, base do ordenamento jurídico pátrio, decorre do imperativo insculpido no § 7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, atualmente regulamentado, ao menos em parte, pela já citada LC n. 120/2011, que alterou a Lei Orgânica deste Tribunal, LC n. 102/2008.

Nessa toada, pontuo, desde logo, que o meu atual entendimento parte do pressuposto de que, como a regra que deflui de nosso ordenamento jurídico é a prescritibilidade, a ausência de parâmetros legais para definir a ocorrência da prescrição intercorrente entre o marco interruptivo e a decisão de mérito não tem o condão de afastar a incidência também desta hipótese prescricional, haja vista que tem previsão constitucional a proeminência do princípio da segurança jurídica.

Consoante se depreende do trecho do artigo acima citado, no anterior cenário de ausência total de marcos normativos específicos sobre a prescrição no âmbito desta Casa, minha convicção era firme de que o prazo prescricional quinquenal se revelava mais adequado para ser aplicado supletivamente por esta Corte de Contas, uma vez que o exercício de sua pretensão punitiva se desenvolve no contexto normativo mais próximo do direito público, cuja regra é a ocorrência da prescrição em cinco anos.

Apenas no que tange à adoção do lapso temporal de cinco anos como prazo de prescrição, meu entendimento calcava-se, outrossim, no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme precedentes supraelencados, que, apesar de tratarem somente de prescrição inicial, o que já se encontra regulamentado no âmbito desta Corte de Contas, indicavam analogicamente um parâmetro temporal para a matéria. Entre esses precedentes, destaca-se a decisão daquele Tribunal Superior nos Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 662.844-SP, da relatoria do ministro Hamilton Carvalhido, proferida pela Primeira Seção no dia 13/12/2010, cuja conclusão é de que também prescrevem em cinco anos a pretensão relativa à restituição

de dano ao erário não decorrente de ato de improbidade administrativa. Nesses mesmos termos, meu entendimento também se respaldava em precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais¹.

Partindo dessa perspectiva, a base de meu posicionamento anterior se fundava no fato de que o TCEMG não podia ignorar essa tendência atual da jurisprudência nacional e mineira, negando a aplicabilidade das normas sobre prescrição de sua pretensão punitiva nos processos de sua jurisdição, sob o argumento de que não havia normas específicas regulamentando a matéria. Isso porque, nesse caso, cabe ao intérprete empreender esforços hermenêuticos considerando todo o sistema normativo, e não se furta à aplicação de um instituto jurídico tão relevante para a estabilização das relações sociais e jurídicas.

Importa repisar que o § 7º do art. 76 da Constituição Estadual de 1989 preceitua que a observância do instituto da prescrição pelo Tribunal de Contas se dará “nos termos da legislação em vigor”, mas, conforme exposto alhures, a LC n. 120/2011 não disciplina especificamente a prescrição intercorrente entre a causa interruptiva e a data da decisão de mérito.

Nas hipóteses de lacuna normativa o art. 379 da Lei Orgânica desta Corte remete o operador do direito à aplicação supletiva da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e, no que couber, do Código de Processo Civil, do Código de Processo Penal e da Lei Estadual n. 14.184/2002.

Estabelecido esse leque normativo supletivo, insta identificar quais normas se revelam mais adequadas para integrarem o sistema processual adotado por este Tribunal no tocante à ausência de previsão legal específica para a aplicação da prescrição intercorrente ora examinada. Isso, por óbvio, sem perder de foco a lógica inercial que sustenta o instituto da prescrição, tampouco a necessária congruência lógica que deve permear a interpretação adotada pelo aplicador do direito, considerando todo o arcabouço normativo que se apresenta para a regência do caso concreto.

Nesse cenário, apesar de meu entendimento de que a atuação deste Tribunal na aplicação de multa aos gestores públicos se aproxima mais das normas de direito público, consoante se afere do artigo de minha autoria previamente transcrito, penso que a adoção do prazo prescricional quinquenal para a contagem da prescrição intercorrente entre a data do marco interruptivo e a decisão de mérito não se sustenta na atual configuração do sistema de normas que regulam a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, sobretudo considerando o disposto no art. 110-F, inserido na LC n. 102/2008 por meio da LC n. 120/2011.

Ora, se há expressa previsão legal no art. 110-F de que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando **a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos**” (grifo nosso), revela-se inconsistente a defesa da prescrição em igual período contado entre o marco interruptivo e a decisão de mérito.

Nessa esteira, após refletir sobre as regras trazidas pela LC n. 120/2011, considerando que não mais se justifica o prazo de cinco anos para a prescrição intercorrente sob exame e que a ausência de regra específica não pode implicar pura e simplesmente a imprescritibilidade, uma vez que afrontaria o princípio constitucional da segurança jurídica, entendo ser inafastável amadurecer meu posicionamento para adotar a **prescrição decenal** nessa hipótese, com base no art. 205 do Código Civil.

Endossam essa transposição do prazo prescricional de dez anos previsto na lógica do Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva das cortes de contas vários julgados do Tribunal de Contas da União, dentre os quais destaco o seguinte trecho do recente Acórdão n. 0545/2011 da Segunda Câmara, *in verbis*:

¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara Cível. Apelação Cível n. 1.0701.08.242873-4/001. Relator: des. Alberto Vilas Boas. Julgado em: 19 abr. 2011. *DJe*, 10 jun. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara Cível. Apelação Cível n. 1.0439.02.005987-9/001. Relator: des. Alberto Vilas Boas. Julgado em: 23 ago. 2011. *DJe*, 23 set. 2011.

De qualquer forma, **em que pese esse entendimento do STJ quanto à prescrição quinquenal em relação à penalização do agente público**, nas diversas oportunidades em que esta Corte de Contas foi confrontada com defesas em que se alegava tal julgado, **os órgãos Colegiados do TCU não acolheram esse entendimento por considerar tratar-se de decisão isolada, sem repercussão sobre a jurisprudência desta Corte que vem se mantendo em conformidade com a regra prescrita no Código Civil**. Naquelas ocasiões, **os julgados deste Tribunal mantiveram o entendimento de que a prescrição para a punição de ilícitos praticados pelo agente público, de que não resulte dano, mas violação a normas e princípios, é a geral, prevista no Código Civil, atualmente, fixada em dez anos, conforme o art. 205 do Código Civil**. Andaram nesse sentido os acórdãos 771/2010-Plenário, 1460/2010-Plenário, 4014/2010-2ª Câmara e 8348/2010-1ª Câmara. (grifo nosso)

Feitas tais considerações, vislumbro que, no atual panorama normativo, a pretensão punitiva deste Tribunal de Contas prescreve nos seguintes moldes: em **cinco anos**, contados entre a data de ocorrência do fato e a causa interruptiva (prescrição inicial), conforme disposto no art. 110-E da LC n. 102/2008; **em cinco anos**, após a interrupção do prazo prescricional (prescrição intercorrente), quando a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapassar esse período, segundo preceitua o art. 110-F da LC n. 102/2008; **em dez anos**, após transcorrer esse prazo entre a data da causa interruptiva e a data da prolação da decisão definitiva de mérito recorrível, conforme o disposto no § 7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 118 da Lei Complementar n. 102/2008 e art. 379 do Regimento Interno desta Corte, todos combinados com o art. 205 do Código Civil.

Postos esses critérios, ressalto que no caso em comento não foi verificada a ocorrência de dano ao erário, tendo sido aplicada somente a pena de multa.

Impende analisar, por fim, as causas de suspensão do prazo prescricional que ocorreram no presente caso, conforme disposto no art. 110-D da LC n. 102/2008 c/c o inciso I do art. 3º da Decisão Normativa n. 05/2012 deste Tribunal.

Para tanto, registro que, embora descontado o período em que o prazo prescricional esteve efetivamente suspenso em razão das aberturas de vista aos responsáveis e da conversão do processo de diligência, constata-se que tal período não configura óbice à ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva desta Corte no caso sob exame.

Nesse contexto, insta reconhecer a ocorrência da **prescrição intercorrente** da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas no caso em apreço, uma vez que ficou configurado o decurso de lapso temporal superior a dez anos entre o despacho de determinação da realização de inspeção *in loco* (17/04/1997, fls. 1), causa interruptiva do prazo prescricional segundo o disposto no inciso I do § 1º do art. 110-C da LC n. 102/2008, e a decisão de mérito proferida no Relatório de Inspeção n. 451.289, na sessão da Segunda Câmara deste Tribunal do dia 10/07/2007, ainda que descontado o período em que o prazo prescricional esteve efetivamente suspenso.

VOTO

Diante do exposto, considerando o decurso de lapso temporal superior a **dez anos** entre o despacho que determinou a realização de inspeção *in loco* (17/04/1997), causa interruptiva do prazo prescricional segundo o disposto no inciso I do § 1º do art. 110-C da LC n. 102/2008, e a decisão de mérito do Relatório de Inspeção n. 451.289 (10/07/2007), dou **provimento ao recurso** para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão do dia 10/07/2007, afastando a responsabilidade dos recorrentes, Marcelo Marinho Couto e Gilberto Monteiro de Souza Lima, pelo pagamento de multa no valor de R\$4.000,00, tendo em vista a ocorrência de **prejudicial de mérito consistente na prescrição intercorrente da pretensão**

punitiva no caso sob exame, com fundamento no art. 76, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 118 da Lei Complementar n. 102/2008 e art. 379 do Regimento Interno, todos combinados com o art. 205 do Código Civil e com o art. 269, IV, do Código de Processo Civil.

Intimem-se os recorrentes.

O recurso ordinário em epígrafe foi apreciado pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 21/08/2013, presidida pelo conselheiro Wanderley Ávila. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, conselheiro substituto Hamilton Coelho, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro em exercício Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Mauri Torres.
