



PROCESSO Nº	: 14.817-2/2018
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE BRANCA
REPRESENTADO	: HUMBERTO LUIZ NOGUEIRA DE MENEZES - EX-PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

- DA REGULARIDADE PROCESSUAL E DA OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA NO ÂMBITO DESTE TRIBUNAL DE CONTAS

12. Primeiramente, considerando que a irregularidade descrita na presente RNI versa sobre o não pagamento/repasse tempestivo das cotas de contribuição previdenciária patronal à instituição de previdência, **atinentes aos meses de setembro e outubro de 2017**, com base no princípio da economia processual, torna-se importante analisar se **ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal.**

13. Pois bem, sobre o tema, convém contextualizar que a questão da prescrição da atuação fiscalizatória deste Tribunal havia sido abordada no julgamento da Resolução de Consulta nº 07/2018-TP, oportunidade na qual foi fixado, em suma, que a pretensão punitiva nos processos de controle externo subordinava-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja 10 anos, e não alcançava a imputação de débito.

14. Ocorre que na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 10/8/2021, por ocasião do julgamento da Tomada de Contas nº 14.757-5/2016, **a referida tese prejudgada foi revogada pelo Acórdão nº 337/2021 – TP.**

15. Destarte, **nos termos do voto do Revisor, aprovado por maioria, o prazo da prescrição da pretensão punitiva referencial em matéria de Direito Administrativo passou a ser de 5 anos, a contar da data do ato ou fato**





punível.

16. Para chegar a essa conclusão, o eminente Conselheiro destacou o prazo de prescrição quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932¹, que dispõe acerca das ações contra a Fazenda Pública, e no art. 1º da Lei nº 9.873/1999², que regulamenta a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, salientando que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a aplicação integral deste último diploma nos processos do Tribunal de Contas da União. A propósito:

Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia.** 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada. (STF – MS: 32201 DF – DISTRITO FEDERAL 9990105-96.2013.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 21/03/2017, Primeira Turma, Data de Publicação: DJE-173 07-08-2017)
(grifado)

17. Desse modo, concluiu pela inexistência de justificativa razoável para suprir a lacuna legislativa estadual com relação à prescrição na esfera do controle externo, recorrendo ao Código Civil, e não às inúmeras normas de Direito Público e Administrativo, entendimento esse que segue a linha daquele apresentado pelo Min. Roberto Barroso no acórdão supracitado, quando assevera que “*o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão*

¹Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

² 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.





plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo”.

18. Aliás, como bem ressaltado no voto do nobre Conselheiro, os ministros da Suprema Corte, em diversas oportunidades, têm reafirmado o posicionamento, conforme se pode extrair dos julgamentos dos Mandados de Segurança nºs 35.940/DF, 36.523/DF, 35.430/DF, 36.127/DF, 35.512/DF e 36.067/DF.

19. Além da superação do entendimento da Resolução de Consulta 07/2018-TP, que aplicava o prazo decenal para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, o referido julgamento no âmbito deste Tribunal **também unificou os processos para aplicação de multa e outras sanções, incluindo aqueles que envolvem imputação de débito, de modo a submeter todos os casos ao citado prazo quinquenal do art. 1º da Lei nº 9.873/1999.**

20. A valer, conforme a posição que se sagrou vencedora no Plenário deste Tribunal de Contas, em que pese ter prevalecido, no passado, a interpretação de que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal estabelecia a imprescritibilidade da atuação do Tribunal de Contas para imputação de débito, tal convicção não poderia perdurar diante dos recentes julgamentos proferidos pela Corte Suprema, em sede de repercussão geral, nos Recursos Extraordinários nºs 669.069, 852.475 e 636.886, cujas decisões resultaram nos Temas nºs 666, 897 e 899.

21. Isso porque, a jurisprudência atual assentada no Supremo Tribunal Federal estabelece que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas **na prática de ato de improbidade administrativa doloso**, sendo que os demais atos ilícitos, inclusive àqueles não dolosos e atentatórios à probidade da administração, são prescritíveis, da mesma forma que é prescritível ação de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas. Nessa vereda, cumpre colacionar o julgamento do Agravo Regimental na Reclamação nº 39.497/DF:





AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. **PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS.** AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado **para o ressarcimento do dano ao erário, contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele,** destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - Rcl: 39497 DF 0087528-85.2020.1.00.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 10/10/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 22/10/2020) (grifado)

22. Com efeito, prestigiando a função jurisdicional exercida pela Suprema Corte do país, sobretudo porque especialmente vocacionada à atividade hermenêutica da Constituição Federal, bem assim reverenciando a segurança jurídica e o direito do efetivo contraditório e ampla defesa, o entendimento vigente é pela aplicação do **prazo quinquenal da prescrição punitiva deste Tribunal de Contas, inclusive nos processos em que se apura possível dano ao erário.**

23. Não é demais registrar que **o termo inicial da contagem é o fato irregular ou, no caso de atos contínuos ou permanentes, a sua cessação. Por outro lado, interrompem o curso da prescrição a notificação ou citação efetiva do interessado para se defender no processo de controle externo.**

24. Outro fator que deve ser realçado é que, na mesma linha desse posicionamento do Plenário do TCE/MT, foi editada a Lei Estadual nº 11.599/2021, cujo teor dispõe sobre o prazo de prescrição para o exercício da pretensão punitiva no âmbito deste Tribunal, conforme transcrito abaixo:





Art. 1º A pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para análise e julgamento dos processos de sua competência, prescreve em 5 (cinco) anos.

Parágrafo único O prazo previsto no caput deste artigo será contado a partir da data do fato ou ato ilícito ou irregular ou, no caso de infração permanente e continuada, do dia de sua cessação.

Art. 2º A citação efetiva interrompe a prescrição.

§ 1º A interrupção da prescrição somente se dará uma vez, recomeçando novo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da data da interrupção.

§ 2º O conselheiro relator reconhecerá a prescrição de ofício, após vista ao Ministério Público de Contas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

25. A par dessas explanações e **adentrando no caso concreto**, cumpre acentuar que **o termo inicial da prescrição nesta situação específica, ou seja, em que o objeto da RNI retrata ausência de pagamento/repasse tempestivo das cotas de contribuição previdenciária patronal à instituição de previdência, referentes aos meses de setembro e outubro de 2017, ocorreu, respectivamente, nos meses de novembro e dezembro de 2017³.**

26. Nesse liame, cumpre elucidar que, em situações similares, ou seja, diante de irregularidades com a mesma natureza da ora apreciada, este Tribunal adotou a forma de contagem do prazo nos termos acima expostos⁴.

27. **Estabelecida a marcação comentada no parágrafo anterior, é preciso verificar quando e se ocorreu a citação válida do representado no âmbito deste Tribunal, pois tal fato é imprescindível para apurar a data de eventual interrupção da prescrição.**

28. Por consequência, conforme já indicado no relatório que acompanha este voto, **o representado, Sr. Humberto Luiz Nogueira de Menezes, foi citado** por meio do Ofício nº 402/2018 (docs digitais nºs 67199/2018 e 67209/2018), via Sistema Malote Digital, nos termos da Resolução Normativa nº

³ Para que não subsistam dúvidas sobre essa conclusão, saliento que a ocorrência do fato gerador neste caso concreto, que consiste no descumprimento do dever de pagar/repassar tempestivamente as contribuições previdenciárias, por força legal, sempre vai incidir no mês subsequente (regra geral após o dia 5).

⁴ Para fins de exemplo, cito o processo 119890/2017.





16/2012-TP; entretanto, **não apresentou defesa.**

29. **À vista disso, foi dado prosseguimento ao processo, sem ao menos proceder à citação do representado via edital.**

30. **A respeito desse assunto, este Tribunal tem defendido,** a fim de resguardar de maneira ampla os princípios do contraditório e da ampla defesa e, com supedâneo no teor dos arts. 257 e 259 da Resolução 14/2007-TCE, vigentes à época⁵, que se revela essencial, **antes de realizar** a comunicação editalícia, ao menos buscar outros meios para citar o responsável de forma real, tal como endereço de e-mail e, posteriormente, certificar nos autos as ações implementadas, o que inclui eventuais fatores que possam ter impedido a aplicação de outras medidas alternativas.

31. Na situação posta, apesar da citação realizada ter sido feita por sistema eletrônico devidamente regulamentado pelo Tribunal e de forma correta, pois, na ocasião, o representado exercia o mandato de Prefeito e o ofício foi enviado e devidamente recebido pela Prefeitura Municipal de Ponte Branca, depreende-se que houve somente uma tentativa de citação por ofício via PUG (SGD). Para agravar, partindo da premissa que em razão da peculiaridade dessa citação não seria necessário utilizar-se de outros meios de citação real, fato é que tampouco foi implementada a citação por edital.

32. Pelos precedentes argumentos, é próprio concluir que não houve a citação válida do representado nos autos, procedimento esse essencial à regularidade do processo, pois sem ela não se completa a relação jurídico-processual, tratando-se de requisito de validade processual, nos termos do art. 239 do Código de Processo Civil. Deveras, a sua inobservância impossibilita o exercício do contraditório pelo responsável, violando o preceito do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, razão por que se entende que o processo com vício de citação, não terá validade para aquele que não foi corretamente citado.

⁵ A essência das normas foi reproduzida pelos artigos 114 e 115 da Resolução Normativa nº 16/2021.





33. Noutro giro, **registra-se a impossibilidade de saneamento da citação do representado**, na medida em que, conforme já anunciado no parágrafo 25 deste voto, o termo inicial da prescrição começou a contar nos meses de novembro e dezembro de 2017, circunstância essa apta a evidenciar que o prazo de **5 (cinco) anos para exercício da pretensão ressarcitória e punitiva por este Tribunal de Contas, nos termos do art. 1º da Lei nº 11.599/2021, já se encontra exaurido.**

34. Portanto, com todo o respeito ao posicionamento do Ministério Público de Contas, a meu ver **está presente a caracterização da prescrição**, na medida em que não houve a efetiva citação do representado nos autos e, por consequência, não restou interrompido o prazo prescricional previsto na Lei nº 11.599/2021.

35. Por fim, a título informativo, compreendo indispensável salientar que **a irregularidade que ensejou a presente RNI não mais persiste**, pois, embora com o atraso que gerou juros e multa, houve o pagamento das contribuições previdenciárias patronais dos meses de outubro e novembro de 2017. Além do que, neste caso, é prudente sopesar que a irregularidade incidiu unicamente em dois meses dos exercícios de 2017 e, ao menos, não afetou o repasse das contribuições dos segurados. Por tais motivos, entendo dispensável o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

36. Pelo exposto, **não acolho** o Parecer nº 8.705/2022 do Ministério Público de Contas, e **VOTO no sentido de:**

- **reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal de Contas** em relação a irregularidade DA05 atribuída ao então gestor, Sr. Humberto Luiz Nogueira de Menezes, com a consequente extinção do processo, com julgamento do mérito, nos termos do artigo 487, II, do CPC.





37.

É o voto.

Cuiabá, MT, 21 de março de 2023

*(assinatura digital)*⁶

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

⁶ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

