

RECURSO ESPECIAL Nº 1.290.824 - MG (2011/0264860-8)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **EDSON AMÂNCIO DE SÁ**
ADVOGADOS : **EDSON NEVES DA PAZ E OUTRO(S)**
 LUCAS NEVES DA PAZ LIMA E OUTRO(S)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recursos especiais interpostos pela União e Ministério Público Federal, ambos fundados nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado (fl. 133):

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. REELEIÇÃO. ATO ÍMPROBO PRATICADO NO PRIMEIRO MANDATO ELETIVO. PRESCRIÇÃO.

1. A ação de improbidade pode ser proposta até cinco anos do término do exercício do mandato do chefe do Poder Executivo. Havendo reeleição, o prazo começará a fluir a partir do término do primeiro mandato.

2. Quando o mandato termina e a Justiça Eleitoral concede um novo diploma por força de reeleição, há uma nova posse. Portanto, aquele prazo do mandato terminou e é iniciado um outro. O Chefe do Executivo é o mesmo, eis que continua no Poder, mas por força de outro mandato que lhe foi conferido pelo povo.

3. Dar provimento ao Agravo de Instrumento.

Ambos os recorrentes sustentam violação do art. 23, I, da LIA, sob o argumento de que, nos casos de reeleição de agente político, o prazo prescricional previsto no dispositivo contar-se-á a partir do término do segundo mandato. Apontam dissídio jurisprudencial com julgados do STJ.

Com contrarrazões às fls. 225-238, os recursos foram admitidos na origem (fls. 241-242).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo conhecimento e provimento dos recursos especiais, nos moldes do parecer assim ementado (fl. 257):

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. REELEIÇÃO DO AGENTE POLÍTICO. TÉRMINO DO ÚLTIMO MANDATO. PRECEDENTES DO STJ.

I - "O artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, faz essencial à constituição do dies a quo da prescrição na ação de improbidade o término do exercício do mandato ou, em outras palavras, a cessação do vínculo temporário do agente ímprobo com a Administração Pública, que somente se verifica, no caso de reeleição, após o término do segundo mandato, pois que, nesse caso, há continuidade do exercício da função de

Superior Tribunal de Justiça

Prefeito, por inexigido o afastamento do cargo". Precedentes do STJ.

II - Parecer pelo conhecimento e provimento dos recursos especiais.

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.290.824 - MG (2011/0264860-8)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **EDSON AMÂNCIO DE SÁ**
ADVOGADOS : **EDSON NEVES DA PAZ E OUTRO(S)**
LUCAS NEVES DA PAZ LIMA E OUTRO(S)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): O cerne da discussão nos presentes autos refere-se ao termo inicial do prazo prescricional, previsto no art. 23 da LIA, nos casos em que o agente público, ocupante de mandato eletivo, é reeleito.

Sobre o tema, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o prazo prescricional previsto no art. 23. I, da Lei 8.429/1992, nos casos de reeleição, deve ser contado a partir do encerramento do segundo mandato.

Cito precedentes:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. REELEIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO.

1. O prazo prescricional nas ações de improbidade administrativa deve ser contado a partir do segundo mandato em caso de reeleição porquanto, em que pesem sejam mandatos diferentes, existe uma continuidade no exercício da função pública pelo agente público.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1259432/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 04/02/2013)

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. REELEIÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. DIES A QUO.

1. O termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato.

2. O artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, faz essencial à constituição do dies a quo da prescrição na ação de improbidade o término do exercício do mandato ou, em outras palavras, a cessação do vínculo temporário do agente ímprobo com a Administração Pública, que somente se verifica, no caso de reeleição, após o término do segundo mandato, pois que, nesse caso, há continuidade do exercício da função de Prefeito, por inexigido o afastamento do cargo.

3. Recurso especial provido.

(REsp 1153079/BA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010)

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRESCRIÇÃO – TERMO A QUO – AGENTE QUE PERMANECE EM CARGO COMISSONADO POR PERÍODOS SUCESSIVOS.

1. A Lei 8.429/92, art. 23, I, condicionou a fluência do prazo prescricional ao "término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança".

Superior Tribunal de Justiça

2. Na hipótese em que o agente se mantém em cargo comissionado por períodos sucessivos, o termo a quo da prescrição relativa a ato de improbidade administrativa é o momento do término do último exercício, quando da extinção do vínculo com a Administração.

3. Recurso especial não provido.

(REsp 1179085/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 08/04/2010)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 142 DA LEI N. 8.112/91. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. ART. 23 DA LEI N. 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LIA). PRAZO PRESCRICIONAL. EX-PREFEITO. REELEIÇÃO. TERMO A QUO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: PARÂMETRO DE CONDUTA DO ADMINISTRADOR E REQUISITO DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. HERMENÊUTICA. MÉTODO TELEOLÓGICO. PROTEÇÃO DESSA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. MÉTODO HISTÓRICO. APROVAÇÃO DA LIA ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/97, QUE POSSIBILITOU O SEGUNDO MANDATO. ART. 23, I, DA LIA. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL ASSOCIADO AO TÉRMINO DE VÍNCULO TEMPORÁRIO. A REELEIÇÃO, EMBORA NÃO PRORROGUE SIMPLEMENTE O MANDATO, IMPORTA EM FATOR DE CONTINUIDADE DA GESTÃO ADMINISTRATIVA, ESTABILIZAÇÃO DA ESTRUTURA ESTATAL E PREVISÃO DE PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DURADOURA. RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PERANTE O TITULAR DA RES PÚBLICA POR TODOS OS ATOS PRATICADOS DURANTE OS OITO ANOS DE ADMINISTRAÇÃO, INDEPENDENTE DA DATA DE SUA REALIZAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO (ART. 557, § 1º-A, CPC).

1. O colegiado de origem não tratou da questão relativa à alegada violação ao art. 142 da Lei n. 8.112/91 e, apesar disso, a parte interessada não aviu embargos de declaração. Assim, ausente o indispensável prequestionamento, aplica-se o teor das Súmulas 282 e 356 da Corte Suprema, por analogia.

2. O postulado constitucional da moralidade administrativa é princípio basilar da atividade administrativa e decorre, diretamente, do almejado combate à corrupção e à impunidade no setor público. Em razão disso, exerce dupla função: parâmetro de conduta do administrador e requisito de validade do ato administrativo.

3. Interpretação da Lei n. 8.429/92. Método teleológico. Verifica-se claramente que a mens legis é proteger a moralidade administrativa e todos seus consectários por meio de ações contra o enriquecimento ilícito de agentes públicos em detrimento do erário e em atentado aos princípios da administração pública. Nesse sentido deve ser lido o art. 23, que trata dos prazos prescricionais.

4. Método histórico de interpretação. A LIA, promulgada antes da Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997, que deu nova redação ao § 5º do art. 14, da Constituição Federal, considerou como termo inicial da prescrição exatamente o final de mandato. No entanto, a EC n. 16/97 possibilitou a reeleição dos Chefes do Poder Executivo em todas as esferas administrativas, com o expresso objetivo de constituir corpos administrativos estáveis e cumprir metas governamentais de médio prazo, para o amadurecimento do processo democrático.

5. A Lei de Improbidade associa, no art. 23, I, o início da contagem do prazo prescricional ao término de vínculo temporário, entre os quais, o exercício de mandato eletivo. De acordo com a justificativa da PEC de que resultou a Emenda n. 16/97, a reeleição, embora não prorrogue simplesmente o mandato, importa em fator de continuidade da gestão administrativa. Portanto, o vínculo com a Administração, sob ponto de vista material, em caso de reeleição, não se desfaz no dia 31 de dezembro do último ano do primeiro mandato para se refazer no dia 1º de janeiro do ano inicial do

Superior Tribunal de Justiça

segundo mandato. Em razão disso, o prazo prescricional deve ser contado a partir do fim do segundo mandato.

6. O administrador, além de detentor do dever de consecução do interesse público, guiado pela moralidade – e por ela limitado –, é o responsável, perante o povo, pelos atos que, em sua gestão, em um ou dois mandatos, extrapolem tais parâmetros.

7. A estabilidade da estrutura administrativa e a previsão de programas de execução duradoura possibilitam, com a reeleição, a satisfação, de forma mais concisa e eficiente, do interesse público. No entanto, o bem público é de titularidade do povo, a quem o administrador deve prestar contas. E se, por dois mandatos seguidos, pôde usufruir de uma estrutura mais bem planejada e de programas de governo mais consistentes, colhendo frutos ao longo dos dois mandatos – principalmente, no decorrer do segundo, quando os resultados concretos realmente aparecem – deve responder inexoravelmente perante o titular da res publica por todos os atos praticados durante os oito anos de administração, independente da data de sua realização.

8. No que concerne à ação civil pública em que se busca a condenação por dano ao erário e o respectivo ressarcimento, esta Corte considera que tal pretensão é imprescritível, com base no que dispõe o artigo 37, § 5º, da Constituição da República. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção 9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(REsp 1107833/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 18/09/2009)

Consoante demonstram os precedentes, a interpretação dada ao art. 23, I, da LIA, pela adoção do encerramento de eventual segundo mandato, como termo inicial da contagem da prescrição, se dá em razão da cessação do vínculo do agente ímprobo com a Administração Pública.

Fazendo a adequação ao caso, verifico que na ação originária busca-se a apuração de eventuais atos de improbidade, envolvendo fraude no processo licitatório referente ao convênio firmado no ano de 2000, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde - FNS, para a construção de uma unidade mista de saúde no Município de Alpercata/MG.

In casu, o primeiro mandato eletivo do ex-prefeito, réu da ação, findou-se em 31.12.2000. Por força de reeleição, o segundo mandato encerrou-se em 31.12.2004. O ajuizamento da ação de improbidade, por sua vez, deu-se em 17.12.2007.

Dessa forma, considerando que o prefeito foi reeleito, para atuar no mesmo município, não há falar em início da prescrição quinquenal no caso em apreço.

Com essas considerações, **dou provimento aos recursos especiais**, determinando o prosseguimento da ação de improbidade administrativa.

É o **voto**.