



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.351.786 - RS (2012/0229378-7)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
PROCURADOR : JAQUELINE MAGGIONI PIAZZA E OUTRO(S)
RECORRIDO : GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT
ADVOGADOS : RODRIGO XAVIER LEONARDO E OUTRO(S)
GUSTAVO CÉSAR DE SOUZA MOURÃO
JOÃO PAULO CAPELOTTI E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE APURAÇÃO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7 DO STJ.

1. A recorrente sustenta que o art. 535, II, do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF.

2. O Tribunal local, soberano na análise dos fatos e das provas, consignou: "No caso dos autos, o autor sofreu Processo Administrativo de Descumprimento de Obrigações (PADO) instaurado em 2004 e concluído em 2007. Hígido o procedimento durante tal lapso temporal nos moldes da legislação supratranscrita desde que a Administração tenha-se mantido ativa na apuração dos fatos. Ou seja, a questão está em se definir se ocorreu ou não ato inequívoco por parte da Administração que importasse em apuração dos fatos, ou se houve efetiva inércia que viabilize início e fim, integral, de prescrição intercorrente trienal. Isso porque, conforme cópia do procedimento administrativo em exame, após a juntada do aviso de recebimento referente à citação para apresentação de defesa (ocorrida em 13.08.2004 (fl. 29) o próximo ato processual foi praticado apenas em 21/06/2007, com a juntada de informe opinativo (fls. 84/91), após, portanto, 3 anos da interrupção da prescrição".

3. Pela leitura dos trechos acima colacionados, depreende-se que o acórdão recorrido concluiu que nenhum ato de apuração foi realizado no período de 3 anos, entre a instauração do processo administrativo de descumprimento de obrigações e a juntada de informe opinativo. Nesse contexto, o acolhimento da pretensão recursal de que o procedimento administrativo não ficou paralisado ou pendente de despacho ou decisão pela Administração pressupõe revolvimento fático-probatório, o que é vedado no âmbito do Recurso Especial (Súmula 7/STJ). AgRg no REsp 1.172.640/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavaski, Primeira Turma, DJe 2.12.2010 e REsp 1.019.609/PE, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 24.8.2009.

4. Recurso Especial não conhecido, com determinação de envio de ofícios ao Diretor Geral da Anatel, à Procuradoria Geral da República e à Controladoria-Geral da União para apuração de eventuais ilícitos penais e administrativos, bem como de infração à Lei da Improbidade Administrativa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). RODRIGO XAVIER LEONARDO, pela parte RECORRIDA:
GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT

Brasília, 23 de junho de 2015(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.351.786 - RS (2012/0229378-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL**
PROCURADOR : **JAQUELINE MAGGIONI PIAZZA E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT**
ADVOGADOS : **RODRIGO XAVIER LEONARDO E OUTRO(S)**
 GUSTAVO CÉSAR DE SOUZA MOURÃO
 JOÃO PAULO CAPELOTTI E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado (fl. 740, e-STJ):

ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INTERRUÇÃO. ATO INEQUÍVOCO.

A pretensão punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, contados da data do fato punível; instaurado o procedimento administrativo para apurá-lo, incide a prescrição intercorrente de trata o §1º do artigo 1º, que é de três anos. O artigo 2º da lei estabelece as causas de interrupção da prescrição e o seu artigo 3º as causas suspensivas, dentre elas, a prática de ato inequívoco pela Administração para apuração dos fatos.

Os atos da Administração, especialmente os relativos a processos administrativos de descumprimento de obrigações (PADO), devem ser pautados sob a rígida esteira da legalidade, não sendo possível atribuir interpretação diversa a termo previsto na Lei. O termo 'inequívoco' não deixa dúvidas de que não é possível atribuir ao ato de remessa do feito à Procuradoria a característica de tratar-se de apuração de fatos.

A parte agravante alega violação do art. 535, II, do CPC e do art. 1º da Lei 9.873/1999. Afirma que houve omissão no acórdão recorrido, uma vez que deixou de analisar várias questões de direito (fl. 772, e-STJ).

Aduz que não houve prescrição intercorrente, porquanto o procedimento administrativo não ficou paralisado nem pendente de despacho ou de julgamento pela administração (fl. 774, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 761-763, e-STJ).

O Ministério Público Federal opinou pelo parcial conhecimento do Recurso Especial e, nessa parte, pelo seu não provimento.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.351.786 - RS (2012/0229378-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): A irresignação não merece acolhida.

Preliminarmente, a recorrente sustenta que o art. 535, II, do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF.

Cito precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. ARTIGOS INFRACONSTITUCIONAIS APONTADOS COMO VIOLADOS NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULA 211/STJ. LAUDOS TÉCNICOS DIVERGENTES. VALORES EM DESCOMPASSO. REVISÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se conhece da alegada violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil - CPC quando são apresentadas alegações genéricas sobre as suas negativas de vigência. Óbice da Súmula 284 do STF.

(...)

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 44.316/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/02/2014).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MILITAR. LICENCIAMENTO. OMISSÃO DO JULGADO REGIONAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE INVALIDEZ TOTAL E DEFINITIVA PARA O TRABALHO CASTRENSE. REFORMA INCABÍVEL. SÚMULA 7/STJ.

1. É deficiente a fundamentação do recurso especial em que a alegação de ofensa ao art. 535 do CPC se faz de forma genérica.

Aplica-se, assim, o óbice da Súmula 284 do STF. Precedentes do STJ.

2. A alteração das conclusões adotadas pela instância ordinária quanto à inexistência de invalidez total e definitiva para o trabalho castrense, tal como colocada a questão nas razões recursais, exigiria, necessariamente, novo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1341229/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/02/2014).

Para o deslinde da controvérsia, transcrevo o teor do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999:

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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso, (grifei)

O Tribunal local, soberano na análise dos fatos e das provas, consignou (fl. 738, e-STJ):

No caso dos autos, o autor sofreu Processo Administrativo de Descumprimento de Obrigações (PADO) instaurado em 2004 e concluído em 2007. Hígido o procedimento durante tal lapso temporal nos moldes da legislação supratranscrita desde que a Administração tenha-se mantido ativa na apuração dos fatos. Ou seja, a questão está em se definir se ocorreu ou não ato inequívoco por parte da Administração que importasse em apuração dos fatos, ou se houve efetiva inércia que viabilize início e fim, integral, de prescrição intercorrente trienal. Isso porque, conforme cópia do procedimento administrativo em exame, após a juntada do aviso de recebimento referente à citação para apresentação de defesa (ocorrida em 13.08.2004 (fl. 29) o próximo ato processual foi praticado apenas em 21/06/2007, com a juntada de informe opinativo (fls. 84/91), após, portanto, 3 anos da interrupção da prescrição.

Quanto a esse informe opinativo, o mesmo tratava-se de remessa dos autos para a Procuradoria (fls. 91 e 333) que, por sua vez, opinou pela rejeição das impugnações apresentadas pela autora em 30.11.2007 (fls. 105/109). O despacho decisório foi proferido Tenho que não há como definir esse ato de remessa para a Procuradoria como um ato inequívoco de apuração dos fatos. Além disso, os atos da Administração, principalmente os relativos a processos administrativos de descumprimento de obrigações (PADO), devem ser pautados sob a rígida esteira da legalidade, não sendo possível atribuir interpretação diversa a termo previsto na Lei. O termo 'inequívoco' não deixa dúvidas de que não é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

possível atribuir ao ato de remessa do feito à Procuradoria a característica de tratar-se de apuração de fatos.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRESCRIÇÃO TRIENAL INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO NÃO VERIFICADA. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

(...)

2. De acordo com o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, "incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada" (texto original não sublinhado).

(...)

5. Recurso especial provido, em parte, para afastar a prescrição intercorrente no processo administrativo e determinar o prosseguimento da execução fiscal.

(REsp 1431476/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 25/02/2014).

Pela leitura dos trechos acima colacionados, depreende-se que o acórdão recorrido concluiu que nenhum ato de apuração foi realizado no período de três anos, entre a instauração do processo administrativo de descumprimento de obrigações e a juntada de informe opinativo. Nesse contexto, o acolhimento da pretensão recursal de que o procedimento administrativo não ficou paralisado ou pendente de despacho ou decisão pela Administração pressupõe revolvimento fático-probatório, o que é vedado no âmbito do Recurso Especial (Súmula 7/STJ). Cito precedente:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE AVERIGUAÇÃO PRELIMINAR SIGILOSA. SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO SDE. LICITAÇÕES NA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. INDÍCIOS DE FORMAÇÃO DE CARTEL. BUSCA E APREENSÃO. ART. 35-A DA LEI 8.884/94. AFRONTA AO ART. 535, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.783/99. OCORRÊNCIA DE ATOS DE INSTRUÇÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. EXISTÊNCIA DE EFEITOS DA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INFRAÇÃO QUE SE PROLONGAM NO TEMPO. FUNDAMENTO SUFICIENTE INATACADO. SÚMULA 283/STF. PORTARIA 04/2006 DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AgRg no REsp 1172640/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 02/12/2010).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA. INTERVENÇÃO DO BACEN EM ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. INQUÉRITO PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DOS DIRIGENTES. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AFASTADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. MATÉRIA DE PROVA. SÚMULA 7/STJ.

1. Ação anulatória de ato administrativo consubstanciado na aplicação de sanções previstas no art. 75 da Lei 6.435/77 (advertência e inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargo, de acordo com a responsabilidade apurada para cada um dos autores), em decorrência da decretação de intervenção em entidade de previdência privada.

2. A Lei 9.873/99 estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta, prevendo, ainda, no § 1º do art. 1º, que "incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso", ou seja, prevê hipótese da denominada prescrição intercorrente.

3. Hipótese em que as instâncias ordinárias deixaram expressamente consignado que o procedimento administrativo não ficou paralisado por mais de três anos entre a elaboração do Relatório da Comissão de Inquérito Administrativo e a edição do ato punitivo (Portaria MPAS 738, de 20 de julho de 2000).

4. É inviável, em sede de recurso especial, averiguar a natureza dos atos praticados entre a elaboração do Relatório da Comissão de Inquérito Administrativo e a edição do ato punitivo (Portaria MPAS 738, de 20 de julho de 2000) — se teriam natureza decisória ou se constituiriam simples atos de natureza ordinatória —, por ensejar o reexame do contexto fático-probatório dos autos. Incide, quanto ao ponto, o óbice de que trata a Súmula 7/STJ.

(...)

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

(REsp 1019609/PE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe 24.8.2009).

Se os autos, como afirma o Tribunal Regional da 4ª Região, ficaram parados



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

por mais de três anos, sem que houvesse movimentação, haverá infração administrativa, penal e violação à Lei de Improbidade Administrativa. Assim, encaminhe-se cópia deste voto à Diretoria Geral da Anatel, à Procuradoria Geral da República e à Controladoria-Geral da União - CGU.

Por tudo isso, não conheço do Recurso Especial, com determinação de envio de ofícios ao Diretor Geral da Anatel, à Procuradoria Geral da República e à Controladoria-Geral da União para apuração de eventuais ilícitos penais e administrativos, bem como de infração à Lei da Improbidade Administrativa.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.351.786 - RS (2012/0229378-7)

VOTO-VOGAL

EXM. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Trata-se de recurso especial interposto pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra Acórdão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. A ementa restou assim sintetizada:

"ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INTERRUPTÃO. ATO INEQUÍVOCO.

A pretensão punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, contados da data do fato punível; instaurado o procedimento administrativo para apurá-lo, incide a prescrição intercorrente de trata o §1º do artigo 1º, que é de três anos. O artigo 2º da lei estabelece as causas de interrupção da prescrição e o seu artigo 3º as causas suspensivas, dentre elas, a prática de ato inequívoco pela Administração para apuração dos fatos.

Os atos da Administração, especialmente os relativos a processos administrativos de descumprimento de obrigações (PADO), devem ser pautados sob a rígida esteira da legalidade, não sendo possível atribuir interpretação diversa a termo previsto na Lei. O termo 'inequívoco' não deixa dúvidas de que não é possível atribuir ao ato de remessa do feito à Procuradoria a característica de tratar-se de apuração de fatos."

A Anatel apresentou apelação contra sentença- proferida em sede de ação ordinária - que julgou procedente o pedido da GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA - GVT para declarar a extinção da pretensão punitiva da Administração Pública na apuração dos fatos objeto do Processo Administrativo de Descumprimento de Obrigações (PADO nº 53500.019089/2004), em decorrência do reconhecimento da prescrição intercorrente prevista no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/99, afastando a pena aplicada e também as consequências dela decorrentes.

A detida análise dos autos, notadamente das razões de decidir lançadas no acórdão a *quo*, revela que aludido processo administrativo foi instaurado em 2004 e concluído em 2007 e, após a juntada do aviso de recebimento referente à citação para apresentação de defesa [ocorrida em 13.08.2004 (fl. 29)] o próximo ato processual foi praticado em 21/06/2007, com a juntada de informe opinativo (fls. 84/91).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sabe-se, ainda, esse informe se consubstanciava em remessa dos autos para a Procuradoria do órgão, para emissão de parecer, que opinou, em 30/11/2007, pela rejeição das impugnações apresentadas pela autora, tendo o despacho decisório sido proferido em 20/12/2007.

A Corte *a quo* examinou a possibilidade de a juntada do informe opinativo - remessa do feito à Procuradoria - ter ou não o condão de interromper o prazo prescricional intercorrente. Colhe-se do julgado o seguinte trecho suficientemente esclarecedor: ***Tenho que não há como definir esse ato de remessa para a Procuradoria como um ato inequívoco de apuração dos fatos. Além disso, os atos da Administração, principalmente os relativos a processos administrativos de descumprimento de obrigações (PADO), devem ser pautados sob a rígida esteira da legalidade, não sendo possível atribuir interpretação diversa a termo previsto na Lei. O termo 'inequívoco' não deixa dúvidas de que não é possível atribuir ao ato de remessa do feito à Procuradoria a característica de tratar-se de apuração de fatos'*** (fls. 739)

A recorrente opôs embargos declaratórios, pelo qual alegou que o acórdão teria deixado de considerar que, ao longo da instrução do feito, houve prática de outros atos administrativos capazes de ensejar nova interrupção do prazo, o que afastaria alegação de inércia da Administração. Sustentou que, tendo restado demonstrado objetivamente que houve movimentação do procedimento no triênio, não haveria de se falar em paralisação do feito, afastando-se a incidência do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 9.783/99.

Rejeitados os aclaratórios, foi interposto o presente especial. Em suas razões de recurso, aponta a recorrente violação ao art. 535 do CPC e artigo 1º, § 1º da Lei nº 9.873/99. Sustenta, em síntese, que: a) o acórdão embargado merece ser anulado, pois não sanou as omissões perpetradas; b) deve ser reformado o acórdão regional que declarou a extinção da pretensão da autarquia para apurar os fatos objeto do Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) nº 53500.019089/2004, em decorrência do reconhecimento da prescrição intercorrente prevista no §1º do artigo 1º da Lei 9873/99.

Sustenta que no procedimento administrativo para apuração da infração e consolidação da sanção a ocorrência da prescrição trienal, constante do §1º do art. 1º da Lei n.º 9.873/1999,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

somente tem espaço quando haja total inércia da administração no que diz respeito à instrução do feito. Assim, considerando que a legislação de regência não destaca quais atos administrativos teriam o condão de interromper a prescrição intercorrente, todo e qualquer ato administrativo, proferido ao longo da instrução, deveria ser tido como apto a produzir tal interrupção.

Com tal argumentação sustenta que o informe técnico, datado de 11/6/2007, diferente do que decidiu a instância de origem, **poderia ser tido como um novo ato interruptivo da prescrição trienal intercorrente**. Reforça ainda, que *"o conteúdo do Informe Técnico, produzido pela Superintendência de Serviços Públicos da ANATEL, não possui caráter meramente consultivo. Tal documento foi imprescindível para a consolidação da apuração do fato e serviu de fundamento para a tomada de decisão pela Autoridade quando da aplicação da penalidade. Ressalta-se que foi o Informe Técnico que, à vista dos elementos que constavam no procedimento administrativo e dos preceitos legais incidentes ao tema, propôs a aplicação de sanção e dimensionou os parâmetros para fixação da multa."* (fl. 774).

A questão que se coloca está em saber se a prescrição trienal, prevista no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99 pode ser interrompida por atos administrativos diversos dos elencados no art. 2º da mesma lei.

Vejamos o que nos diz a norma:

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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, **pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

(...)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

A prescrição intercorrente da ação punitiva da Administração Pública tem previsão expressa no art. 1º, § 1º, tendo atuação quando o processo administrativo fica **paralisado** por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

Nesse ponto fica a indagação: qual o alcance do termo **paralisado**? Atos administrativos ligados à instrução do feito - no caso *in* comento, remessa dos autos à Procuradoria para informes técnicos - são tidos como atuação positiva da Administração ou não são considerados como atos administrativos aptos a mostrar movimentação da máquina pública?

É sabido que **a prescrição intercorrente** é instituto que objetiva a manutenção da segurança jurídica, visando estorvar a perpetuação da pretensão punitiva do Estado, fixando limites às relações jurídicas incertas, valendo isso tanto para o procedimento judicial como no administrativo.

Ao analisar o surgimento desse instrumento Luis Filipe Saraiva Gonçalves ensina:

A prescrição intercorrente é um fenômeno jurídico construído pela doutrina e jurisprudência, pelo qual se visa evitar a eternização de uma ação de cobrança, (...). Na feliz definição de Kiyoshi Harada, é 'resultante de construção doutrinária e jurisprudencial para punir a negligência do titular de direito e também para prestigiar o princípio da segurança jurídica, que não se coaduna com a eternização de pendências administrativas ou jurídicas.'

Este instituto, em que pese não ter qualquer referência legislativa até o ano de 2004, teve acolhida no direito pátrio. Inicialmente sua ocorrência foi reconhecida no direito do trabalho, vindo inclusive a ser sumulada pelo Supremo Tribunal Federal, no verbete da Súmula 327, o qual afirma que o direito trabalhista admite a prescrição intercorrente." (GOLÇALVES, Luis, 2012)

Nota-se, pois, que o objetivo maior do instituto é punir a **desídia e a negligência**. Ocorre que o administrador público responsável pela condução de processo administrativo - em razão do próprio princípio da legalidade e da necessidade de observância dos institutos da ampla defesa e do contraditório também na seara administrativa - deve percorrer caminhos instrutórios



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de fundamental importância antes de proferir qualquer decisão.

Não tendo no acarbouço jurídico pátrio feito a enumeração dos atos de instrução a serem seguidos, a administração pública se vê obrigada a lançar mão de Manuais de Redação que orientarão seus servidores na condução dos PADs, sendo certo que tais manuais revestem-se de verdadeiros comandos normativos internos, de caráter vinculante, dos quais seus agentes não podem se distanciar.

No caso em tela, o Manual de Redação da Agência das Telecomunicações traz em seu bojo a definição do "informe técnico" como instrumento que dá suporte ou fundamenta matéria envolvendo o público interno ou externo da ANATEL. **Segundo sustenta a recorrente, sem o informe prévio, não seria possível exarar qualquer decisão no caso em tela, ou seja, é esse sim peça essencial ao andamento do feito.**

A meu ver, as causas de interrupção da prescrição quinquenal, previstas no art. 2º da citada lei não são aplicadas, *ipsis litteris*, à prescrição intercorrente. Explico:

A prescrição quinquenal prevista no art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/99, é fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.708/98. A finalidade do instituto está prevista na própria justificativa da MP, vejamos: *"a previsão da prescrição no âmbito administrativo tem por objetivo dar fim aos embaraços a que são submetidos os administrados quando, em razão da ausência de norma legal que preveja a extinção do direito de punir do Estado, são indiciados em inquéritos e processos administrativos iniciados muitos anos após a prática de atos reputados ilícitos."*

Já a prescrição intercorrente não tem a função de impedir a eternização dos processos administrativos - papel afeto à prescrição quinquenal. Visa sim fazer com que o administrador atue de forma celere, coibindo qualquer tipo de desídia ou paralisação inadequada do processo. Assim, por óbvio, as regras de interrupção do feito inerentes à prescrição quinquenal, não são as mesmas aplicadas à trienal. Do contrário, estar-se-ia estimulando a burla à ampla defesa e ao contraditórios, sem observância a escoreita instrução do feito.

E mais, a prescrição intercorrente tem cabimento quando o feito fica paralisado, pendente de **despacho ou decisão. Dessa forma, ato instrutório, necessário ao deslinde da controvérsia e à marcha progressiva do feito é necessário, inclusive, para evitar**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inércia, podendo, pois, ser considerado ato interruptivo da prescrição intercorrente.

Ocorre que o acórdão recorrido conclui que nenhum ato de apuração fora realizado no período de três anos que permeou a instauração do processo administrativo de descumprimento de obrigações e a juntada de informe opinativo. Rever tal posicionamento, demandaria revolvimento de matéria fático probatória, o que é vedado nessa seara recursal

Face o exposto, meu voto é no sentido de não conhecimento do recurso especial.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0229378-7 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.351.786 / RS**

Números Origem: 1000620104047000 50164100220104047000 PR-00001000620104047000
PR-50164100220104047000 TRF4-00036392820104040000

PAUTA: 23/06/2015

JULGADO: 23/06/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
PROCURADOR : JAQUELINE MAGGIONI PIAZZA E OUTRO(S)
RECORRIDO : GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT
ADVOGADOS : RODRIGO XAVIER LEONARDO E OUTRO(S)
GUSTAVO CÉSAR DE SOUZA MOURÃO
JOÃO PAULO CAPELOTTI E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Telefonia

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). RODRIGO XAVIER LEONARDO, pela parte RECORRIDA: GLOBAL VILLAGE
TELECOM LTDA GVT

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a).
Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques, Assusete
Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.