

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Maranhão (Senac-MA), e pelo Sr. José Arteiro da Silva em face do Acórdão 10.385/2021-2ª Câmara, de minha relatoria, por meio do qual esta Corte conheceu e deu provimento parcial aos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 835/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, confirmado pelo Acórdão 4.404/2020-TCU-2ª Câmara, prolatado no âmbito de embargos de declaração opostos pelos mesmos ocorrentes.

2. Por intermédio desse penúltimo **decisum**, este Tribunal julgou irregulares suas contas e condenou-lhes ao pagamento do débito apurado em solidariedade com os demais responsáveis.

3. Esses ex-gestores foram apenados em razão de irregularidades na execução do Contrato n.º 10/2005, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes) do Maranhão e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) para implementação de ações do Convênio n.º 42/2004-GDS/MA, celebrado entre o extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Governo do Estado do Maranhão, que tinha por objeto “*o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação*”.

4. A condenação dos responsáveis deveu-se às seguintes irregularidades:

i) reembolso de despesas que se reportam a data anterior ou posterior à vigência do pacto selado entre a Sedes e o Senac-MA para realização das metas do Planteq/2004;

ii) despesas que, mesmo realizadas na vigência do Contrato n.º 10/2005/Sedes/Senac-MA, deixaram de ser comprovadas por meio de documentos contábeis válidos;

iii) incompatibilidade entre datas de desembolso e de pretensa realização dos cursos do convênio Planteq/Senac/2004;

iv) despesas sem pertinência com o objeto do Convênio MTE/SPPE n.º 42/2004-GDS/MA e o Contrato n.º 10/2005/Sedes/Senac-MA; e

v) documentos de comprovação de gasto sem referência ao Convênio MTE/SPPE n.º 42/2004-GDS/MA e/ou ao Contrato n.º 10/2005/Sedes.

5. Os embargantes alegam que houve contradição e omissão na decisão ora embargada, uma vez que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

6. De acordo com os embargantes, o Tribunal laborou em contradição, nos seguintes termos:

“6. Em outras palavras, Vossa Excelência reconheceu que os embargantes não tinham o dever de prestar contas, mas computou o prazo prescricional de 10 anos como se os embargantes tivessem o dever de prestar contas.

7. Não há contradição mais evidente que a apontada a justificar a oposição dos presentes Embargos, que por si só já seria suficiente para aclarar o Acórdão 10385/2021 – TCU 2ª Câmara.”

7. Além disso, os recorrentes entendem que houve omissão naquele decisum, expressamente:

“10. Ora, se a própria Secretaria de Recursos amadureceu sua compreensão acerca do tema, o Acórdão ora embargado não pode permanecer omissos em relação à tese aplicada pelo Supremo Tribunal Federal com repercussão geral.”

8. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

9. Preliminarmente, esclareço que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, visto estarem presentes os requisitos para sua admissibilidade, em conformidade com os arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992.

10. No mérito, os declaratórios não devem ser acolhidos, visto que os argumentos trazidos pelos recorrentes não confirmam as supostas contradição e omissão, nos termos que explicito neste voto.

11. Primeiramente, cabe destacar que ao longo do texto dos embargos (peça 222), os recorrentes tratam do “prazo prescricional” de 10 anos. No entanto, no subitem 12 daquela peça, os

recorrentes entendem que está prescrita a “pretensão punitiva” deste Tribunal. Como se vê, os embargantes não diferenciam perfeitamente as prescrições punitiva e a de ressarcimento ao erário, de maneira que entendo conveniente abordar as duas neste Voto.

12. Esclareço que o trecho trazido no subitem 5 de sua peça recursal refere-se à análise da prescrição punitiva e de ressarcimento ao erário realizada pela Secretaria de Recursos, de acordo com o Acórdão 1.441/2016-Plenário, na qual aquela unidade técnica concluiu que não ocorreram nenhuma das prescrições (punitiva e de ressarcimento ao erário), utilizando-se esse critério. Tal análise, à peça 184, foi realizada no exame dos recursos de reconsideração interpostos pelos mesmos recorrentes.

13. A Serur também analisou a prescrição de ressarcimento ao erário de acordo com o regime da Lei 9.873/1999, a qual não foi trazida pelos ora embargantes. Por intermédio desse estudo, a unidade recursal também concluiu pela não ocorrência da prescrição ressarcitória.

14. No caso concreto, destaco que a prescrição da pretensão punitiva não foi analisada no acórdão ora embargado, mas sim, no voto condutor do Acórdão 835/2020-2ª Câmara, de relatoria da Min. Ana Arraes, cujos trechos abaixo transcrevo:

Relatório do Acórdão 835/2020-2ª Câmara (peça 92)

“56. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

57. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que entre a ocorrência dos fatos (2005) e o ato que ordenou a citação (Pronunciamento da unidade, datado de 25/9/2017, à Peça 52), passaram-se mais de 10 anos, não podendo, assim, ser aplicada sanção aos responsáveis.”

Voto condutor do Acórdão 835/2020-2ª Câmara (peça 91)

“(…) 26. Por fim, acompanho a conclusão da unidade técnica no sentido de que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, não cabendo a aplicação das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.”

15. Como se vê, esta Corte de Contas não aplicou multa a nenhum responsável neste processo em razão da ocorrência da pretensão punitiva, a qual foi tratada em conformidade com a jurisprudência pacífica deste Tribunal.

16. Inclusive, no âmbito da análise dos recursos de reconsiderações interpostos (peça 184), apesar do entendimento da Serur ser no sentido da ocorrência da prescrição punitiva, ao contrário da deliberação original nestes autos (Acórdão 835/2020-2ª Câmara), aquela unidade deixou assente que não poderia reformar **in pejus** aquela decisão:

*“5.13. Já quanto à multa, considerada prescrita pelo acórdão recorrido (peça 91, p. 3), não é possível sua aplicação em recurso exclusivo do responsável. Ainda que a ocorrência da prescrição seja agora afastada, a nova metodologia de exame não pode ser aplicada para agravar a situação dos recorrentes, ante a proibição de reformatio **in pejus**.”*

17. Quanto à prescrição do ressarcimento ao erário, tratei especificamente dessa matéria no voto condutor do acórdão ora embargado, conforme trecho abaixo transcrito (peça 191):

“11. No que concerne à alegação preliminar da prescrição da pretensão ressarcitória, discordo da fundamentação da Serur e do MPjTCU de que esta não ocorreu pelo fato de não terem transcorrido os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873/1999 ou no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

12. Neste caso e nos demais processos sob minha relatoria, adoto como fundamentação a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas da União (TCU) que se estabeleceu no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, expresso no Enunciado de Súmula 282

desta Corte, enquanto se definem os exatos efeitos da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (no RE-636.886/AL).

13. Nessas condições, concluo que não houve prescrição da pretensão do ressarcimento ao erário de acordo com os fundamentos que acima expus.”

18. Em primeiro lugar, resta isento de dúvidas que a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas da União (TCU) se formou e se consolidou com o Enunciado de Súmula 282, desta Corte, **verbis**: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.”

19. De outra parte, e à semelhança dos outros julgadores deste TCU, não desconheço a recente decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), prolatada no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 636.886/AL, por meio da qual foi fixado o seguinte enunciado para o Tema 899, de repercussão geral: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

20. Ocorre que, como disse no voto do acórdão embargado, consoante destacado pelo Ministro Benjamin Zymler no **leading case** que primeiro discutiu o alcance do referido julgado da Corte Suprema (voto condutor do Acórdão 5.236/2020, da 1ª Câmara), ainda há diversas dúvidas sobre a matéria, pois resta possível a conclusão de que a decisão não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a efeito no âmbito do TCU mas, sim, da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório desta Corte.

21. Naquela oportunidade, o Relator aduziu que a aludida decisão do STF enfrentou RE interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF/5), ementado como se segue, pelo qual o regional negou provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra:

“EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. 1. Para fins práticos, deve-se observar quando a Fazenda Pública foi intimada a providenciar o andamento do feito. Passados cinco anos sem diligências concretas, ocorre a prescrição intercorrente. Caso haja suspensão na forma do art. 40, da Lei n. 6.830/80, ocorre a extinção se o feito permanecer paralisado por mais de seis anos. 2. Na hipótese dos autos, houve o arquivamento sem baixa do processo em 12.08.1999 e até a data da sentença extintiva do feito em 05.06.2006, a Fazenda Nacional não apresentou nenhuma medida concreta quanto à localização do devedor ou de seus bens. Revela-se, portanto, inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente.”

22. O Ministro Benjamin Zymler argumentou que, na situação debatida judicialmente, a Fazenda Pública havia deixado a ação paralisada por mais de seis anos, o que ensejou fosse declarada a prescrição intercorrente no caso em tela. Isto é, a questão objeto da controvérsia cingiu-se à prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do TCU.

23. Desse modo, ponderou que, com base nessa possível interpretação, a matéria decidida no mencionado feito não teria nenhuma repercussão de ordem prática e jurídica nos processos desta Corte, isso porque o título executivo, que é própria decisão do Tribunal, consoante o art. 19 da Lei 8.443/92, ainda não se formou.

24. Feito esse raciocínio, Sua Excelência acresceu que, ainda se possa interpretar que a decisão do STF também se aplique ao iter do processo de controle externo neste TCU, outras questões, de suma importância visando que este Tribunal estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito, restariam pendentes de esclarecimento, relevando mencionar as relativas à definição da data de ocorrência do fato irregular ou data do seu conhecimento pelo TCU, bem assim as hipóteses de interrupção da prescrição.

25. Em conclusão, conduziu o colegiado a que aplicasse, ao caso **in concreto**, a jurisprudência do TCU até então vigente, fundamentada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e consubstanciada na citada Súmula 282, no que tange ao ressarcimento do prejuízo.

26. Anoto que o entendimento acima também foi seguido em outros julgados desta Corte, sendo exemplos os Acórdãos: 1.492/2020, 2.104/2020, 2.182/2020 e 2.336/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 2.188/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; e 2.018/2020, Rel. Min. Ana Arraes, do Plenário; 6.494/2020, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 791/2021, 5.236/2020, 6.084/2020, 6.465/2020, 6.466/2020, 7.982/2020, 9.277/2020, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 8.550/2020, 9.011/2020, 9.012/2020 e 9.293/2020, Rel. Min. Bruno Dantas, todos da 1ª Câmara; e 6.819/2021, 6.277/2021, 6.271/2021, 6.269/2021, 5.917/2021, 5.028/2021, 5.016/2021, 4.585/2021, 4.583/2021, 4.579/2021, 5.681/2020, 6.350/2020, 8.316/2020, 8.940/2020, 8.945/2020, 8.947/2020, 8.948/2020, 9.208/2020 e 9.216/2020 da minha relatoria; 5.690/2020, 6.350/2020, 6.575/2020, 6.712/2020, 7.325/2020, 8.021/2020, 8.023/2020, 8.443/2020, 8.649/2020, 8.651/2020 e 8.657/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 6.171/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 6.207/2020 e 8.498/2020, Rel. Min. Ana Arraes; e 6.707/2020 e 6.726/2020, Rel. Min. Subst. Marcos Benquerer Costa, estes da 2ª Câmara).

27. Releva, ainda, considerar que em 14 de agosto de 2020 a Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração ao já citado acórdão proferido no RE 636.886/AL, objetivando exatamente dirimir dúvidas quanto ao alcance da aludida decisão, notadamente para que se tenha como correta compreensão a de que “a tese de repercussão geral no acórdão (...) embargado abrange apenas a fase executiva da decisão do TCU.”

28. Conquanto haja o Supremo Tribunal Federal julgado os referidos embargos, a decisão da Suprema Corte não adentrou no alcance da decisão embargada, de modo que as dúvidas sobre a matéria ainda persistem no âmbito do TCU.

29. Nesse contexto, entendo que somente com deliberação específica do Plenário desta Corte de Contas sobre a matéria, a jurisprudência atual do TCU sobre a prescrição da pretensão ressarcitória poderá ser alterada.

30. Nesse momento, nem mesmo seria o caso de se cogitar o sobrestamento de processos em curso nesta Corte de Contas, como vem sugerindo o Ministério Público junto ao TCU em alguns pareceres regimentais, exatamente sob pena de vir a ocorrer, durante o período de sobrestamento, a incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento do TCU, caso haja mudança na jurisprudência do Tribunal que fixou a tese da imprescritibilidade anteriormente fixada por aquela Corte Suprema e consolidada no TCU nos termos do Enunciado da Súmula de Jurisprudência 282.

31. Por todo o exposto, deve-se esclarecer que os embargantes estão corretos em afirmar que a data de início de contagem dos prazos prescricionais para o Senac/MA e para o Senhor José Arteiro da Silva não deveriam contar da data do prazo final para prestação de contas dos recursos repassados, mas dos atos tido como irregulares.

32. No entanto, tal alteração não modifica o acórdão ora embargado, visto que a prescrição da pretensão punitiva já havia sido considerada na deliberação original nestes autos (Acórdão 835/2020-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes) e a de ressarcimento ao erário é considerada imprescritível no âmbito desta Corte de Contas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2022.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator