

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Agamenon Lima Milhomem, contra o Acórdão 1.570/2024-TCU-Segunda Câmara, que conheceu e negou provimento a recurso de reconsideração contra o Acórdão 10.243/2021-TCU-2ª Câmara, em que o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito e multa.

2. Presentes os requisitos de admissibilidade fixados no art. 34 da Lei 8.443/1992, cumpre conhecer do recurso.

3. Conforme visto no Relatório, o embargante concentra seus argumentos para refutar a conclusão acolhida na decisão questionada, que afastou a prescrição intercorrente, admitida na instrução original da unidade técnica, porém revista posteriormente, em face de provocação feita pelo Ministério Público de Contas.

4. Em termos mais detalhados, alega que:

- a prescrição intercorrente foi identificada na primeira instrução da unidade técnica;

- no entanto, o Ministério Público de Contas apontou, como causa interruptiva de prescrição intercorrente, a expedição de ofício da Controladoria-Geral da União (CGU), dirigido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em que solicitou exclusão de documentos da TCE que não seriam pertinentes ao caso;

- a unidade técnica emitiu nova instrução, com exame de mérito, mas sem analisar o achado do MPTCU;

- não obstante, o voto condutor do acórdão embargado afirmou que a unidade instrutiva “reconsiderou sua posição anterior quanto ao reconhecimento da prescrição intercorrente”, apesar de não haver ocorrido “qualquer retratação” pela unidade instrutiva, que “se omitiu na realização de nova análise do tópico”, o que revela contradição do *decisum*;

- ademais, o *Parquet* não indicou o dispositivo legal que fundamentou sua conclusão de “que o ato de solicitar correção e reorganização dos documentos ensejam a interrupção da prescrição intercorrente”, o que configura omissão do julgado;

- a solicitação de correção dos autos, apenas para exclusão de peças indevidas, organização dos documentos em ordem cronológica e elaboração de relatório sintetizando os fatos a serem apurados “não se enquadra em nenhum dos motivos de interrupção da prescrição intercorrente previstos na legislação”, pois “não representa ato apuratório”, mas um “mero ato de instrução processual”;

- o ofício indicado também “não diz respeito a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável”, não é “ato decisivo ou tentativa de solução conciliatória” nem “interfere de modo relevante no curso das apurações”;

- “a mera existência de atos processuais não é suficiente para descaracterizar a incidência da prescrição intercorrente”;

- o ofício da CGU invocado pelo Tribunal como causa interruptiva da prescrição intercorrente foi um ato de “instrução processual de mero seguimento, que não importa em apuração do fato infracional, com a finalidade de se chegar à solução do processo administrativo”;

- cumpre ao TCU “informar os dispositivos legais que fundamentaram a conclusão de que o ato de “solicitar correção e reorganização dos documentos que compõem a Tomada de Contas

enseja a interrupção da prescrição intercorrente, visto que manifestamente viola os dispostos no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 e art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/1999”.

5. Com base nesses argumentos, o embargante requer seja tornado sem efeito o acórdão questionado, “com fulcro no artigo 11 da Resolução-TCU 344/2022”, com o respectivo arquivamento deste processo.

6. Passo a decidir.

7. Quanto à alegada contradição, identificada entre o voto condutor do acórdão embargado e o teor da última instrução da unidade técnica, tal assertiva não prospera. Isso porque a afirmação que lancei no voto aclarado, assim lavrada: “os autos retornaram à AudRecursos, que reconsiderou sua posição anterior, e prosseguiu no exame do feito”; fez referência à conclusão original da unidade instrutiva pelo provimento do recurso. Ao passo que a nova instrução modificou sua proposta de encaminhamento para, então, concluir pela negativa de provimento. Foi esse o fato aludido no voto em releitura.

8. Por outro lado, a reinstrução do recurso anterior decorreu de uma decisão monocrática deste relator, à peça 134, que acolheu a conclusão preliminar do *Parquet* de Contas, e, ato contínuo, ordenou o retorno do feito à unidade técnica para análise dos argumentos de mérito do recurso de reconsideração, não realizada na instrução antecedente. Isso é bem demonstrado no seguinte excerto do mencionado despacho:

3. Ocorre que o Ministério Público junto ao TCU, em parecer à peça 133, destacou a ocorrência de um evento processual na data de 25/7/2007, considerado como marco interruptivo da prescrição intercorrente, consistente no ofício da Controladoria-Geral da União direcionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, solicitando que fossem adotadas medidas relacionadas à adequada formalização do processo de TCE, de modo a viabilizar a sua análise.

4. Considerando que o aludido marco tem o condão de interromper a prescrição, acolho o parecer do MP/TCU e, com fulcro no art. 157 do RI/TCU, restituo o processo à AudRecursos para prosseguir com o exame de mérito do recurso de reconsideração.

9. Em conformidade com o despacho deste relator, a unidade técnica iniciou sua derradeira instrução, assumindo que a questão da prescrição intercorrente já havia sido decidida de forma incidental no processo (peça 135), *verbis*:

2. Esta instrução é complementar ao parecer desta unidade (peças 131-132), haja vista a divergência indicada pelo MPTCU (peça 133), segundo o qual não ocorreu a prescrição, o que foi acolhido pelo Exmo. Relator, Ministro Antonio Anastasia, dando ensejo à restituição dos autos à AudRecursos para o exame do mérito, nos termos do Despacho anexado à peça 134.

10. Vê-se, portanto, que o retorno do feito à unidade técnica não foi para reanálise da questão alusiva à prescrição intercorrente, superada na decisão incidental deste relator, mas para o exame das questões de mérito ofertadas pelo recorrente, o que culminou com a modificação da proposta anterior da AudRecursos, que passou a opinar pelo improvimento do feito.

11. Assim, a mencionada contradição foi apenas aparente, derivada de uma interpretação equivocada quanto ao real sentido da assertiva “reconsiderou sua posição anterior”, mencionada no voto condutor da deliberação embargada.

12. De mais a mais, ainda que se confirmasse a alegada contradição, o trecho questionado foi irrelevante para a fundamentação do *decisum*, sendo apenas uma breve menção sobre o histórico do processo, sem valor decisório.

13. Quanto aos argumentos agora manejados pelo embargante para descaracterizar o Ofício-CGU nº 23.831, de 25/7/2007, dirigido pela CGU ao FNDE, como causa interruptiva da prescrição intercorrente, observo que essa questão não foi objeto de contraditório anterior pelo responsável, cujo recurso de reconsideração se ateve a alegar a ocorrência da prescrição quinquenal ordinária. A assertiva de que teria havido prescrição intercorrente foi anotada apenas, de moto próprio, na primeira instrução da AudRecursos. Destarte, considero oportuno enfrentar as alegações do embargante sobre a questão assinalada, sopesando, ademais, que o reconhecimento da prescrição pode ser declarado *ex officio* em qualquer fase do processo, a teor do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022¹.

14. Dito isso, considero que as razões apresentadas pelo recorrente não são capazes de alterar a dicção acolhida no *decisum* embargado.

15. É fato que a anotação do *Parquet* especializado sobre o fato interruptivo da prescrição intercorrente não se fez acompanhar da menção direta ao dispositivo normativo que disciplina a questão, conforme se verifica no trecho de seu parecer que assinala essa conclusão:

5. Com as devidas vênias, observo que o auditor instrutor deixou de observar um evento processual ocorrido em 25/7/2007, que tem o condão de interromper a prescrição intercorrente (peça 4, p. 14 e 47). Trata-se de ofício da CGU direcionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), solicitando que fossem adotadas medidas relacionadas à adequada formalização do processo de TCE, de modo a viabilizar a sua análise.

16. Porém, essa aparente omissão foi suprida pela informação contida na transcrição da conclusão inicial da unidade técnica, feita ao início do mesmo parecer, *verbis*:

*12.7. (...) transcurso do prazo prescricional trienal próprio da prescrição na modalidade intercorrente (artigo 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 e art. 8º da Resolução-TCU 344/2022), pois entre a Informação 577/2006, de 27/9/2006 (peça 4, p. 13), e o Relatório de TCE 192/2009, de 2/10/2009 (peça 4, p. 42-48), não houve ato apuratório de responsabilidade (art. 5º da resolução), como visto. Ademais, **tampouco houve algum ato que tenha dado andamento regular ao processo, ou, impedido, suspenso ou interrompido o curso da prescrição (art. 8º, §§ 1º e 2º, da norma).** (Grifei; peça 131, p. 6.)*

17. Portanto, apesar de a anotação conclusiva do MPTCU não consignar expressamente a norma regulamentar que disciplina a prescrição intercorrente nesta Corte de Contas, tal informação já figurava em parte anterior do mesmo parecer, qual seja, a menção ao art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, cujo parágrafo primeiro assinala que a “prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo”.

18. Segue-se o teor integral do dispositivo assinalado:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

¹ Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024).

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações. (Grifei).

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

19. Considero, assim, que o parecer em comento foi adequadamente fundamentado e, posteriormente, ratificado no voto condutor da deliberação embargada, o que esvazia o argumento do recorrente quanto a esse aspecto.

20. Também não prosperam as alegações de que o ofício da CGU dirigido ao FNDE não seria capaz de interromper a prescrição intercorrente.

21. Ao disciplinar a questão, o citado §1º do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 dispõe claramente que “A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo...”, e, apesar de excetuar os “atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações”, apresenta exemplos que bem delimitam o alcance semântico da expressão “de modo relevante”, a saber: “pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento”.

22. A partir dos exemplos apresentados na norma de regência, assinalo que a prescrição intercorrente se interrompe com atos que contribuem para a evolução do processo (ou seu “andamento regular”), o que abrange não apenas as medidas apuratórias em sentido estrito, mas também as medidas de saneamento dos autos. Efeito que não ocorre com os exemplos citados: “pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento”.

23. Sob esse prisma, a expressão “no curso das apurações” deve ser compreendida como o conjunto de medidas saneadoras do processo provocadas pelo órgão de impulso oficial, o que abrange não apenas a coleta ou produção de informações (apuração em sentido estrito), mas também os atos necessários a viabilizar as respectivas análises, conforme exemplificado pelo precitado ofício da CGU.

24. No caso analisado, o ofício da CGU ao FNDE bem se caracteriza como ato necessário ao saneamento dos autos, indo além do mero pedido de exclusão de peças desnecessárias, conforme se verifica nas requisições formuladas da diligência (Ofício 23.831 DPTCE/DP/SFC/CGU-PR, peça 4, p. 14-15):

...solicito que do reexame que vier a ser efetuado processos em questão sejam observados os seguintes procedimentos:

- desmembrar os processos, uma vez que, na forma como foram anexados, as contas não podem merecer continuidade;

- reavaliar a necessidade de se considerar, num único processo de contas, vários casos relativos a um mesmo responsável e entidade Conveniente, isto pelo fato de que cada um deles poderá ter uma motivação para ser instaurado, exigindo, na fase externa das contas, providências distintas para saneamento das questões levantadas;

- em se verificando essa necessidade, formalizar as contas com documentos dispostos em ordem cronológica dos fatos, podendo ser, para maior clareza, por tipo de recurso

(exemplo: PODE, PNAE, PEJA), cujas páginas deverão ser numeradas em ordem sequencial e o processo protocolado com numeração única;

- elaborar Relatório do Tomador das Contas com manifestação conclusiva e com descrição dos fatos e indicação do débito relativas a cada recurso, separadamente; e

- elaborar pronunciamento da Auditoria Interna observando os mesmos critérios. (Sublinhei).

25. Entre as justificativas para a diligência saneadora, a CGU pontuou que “a inclusão de mais de um caso num mesmo processo dificulta a sua análise e julgamento pelos órgãos de controle interno e externo”.

26. Tais evidências comprovam que o ofício em questão foi um ato necessário para viabilizar a instrução regular e eficiente do processo, o que impõe considerá-lo como ato de impulso oficial.

27. Acresço que tal conclusão, diversamente do alegado pelo embargante, se harmoniza com as elucidações que apresentei no voto condutor do Acórdão 2.486/2022-TCU-Plenário (relator Ministro Antônio Anastasia), citado na peça recursal como precedente favorável a seu intento:

...a prescrição é um instituto jurídico relativo à inércia do titular de determinada pretensão. Desse modo, em nossos processos, os atos de movimentação processual aptos a interferir na contagem da prescrição intercorrente devem ser os realizados por este Tribunal, pelos órgãos de controle ou mesmo pela própria unidade da Administração Pública onde ocorreu a irregularidade.

28. Conforme visto, a diligência saneadora da CGU constituiu evidente ato de movimentação processual saneador dos autos, praticado pelo órgão de controle, a descaracterizar eventual inércia, em plena consonância com a transcrição supra.

29. Ademais, as considerações expendidas no voto que embasou o precedente assinalado destacaram a impossibilidade de prescrição intercorrente causada por ato praticado por terceiro ou pelo próprio responsável, o que não ocorreu no caso em análise, *verbis*:

...os documentos que sucederam a essa notificação (peças 35 a 52) consistem em: (a) notificações de outros responsáveis e interessados; (b) pedidos e concessões de vista e/ou cópia dos autos; (c) pedido de adiamento de julgamento pelo ora embargante (sem fundamentação e sem a resposta do então relator) : (d) solicitação de informações pelo Ministério Público; e (e) juntada de subestabelecimento para novos advogados.

Nenhum desses atos representa óbice ao transcurso da contagem dos três anos para que se conclua pela prescrição intercorrente. Além de um ato de autoria do próprio responsável, as demais movimentações estão expressamente excetuadas no art. 8º. §1º, da Resolução TCU 344/2022, transcrito acima: ‘...excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento...’.

30. Também considero insustentável a intenção do embargante de aplicar ao caso as disposições do art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/1999 (“§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho...”).

31. Isso porque, embora o art. 1º da Resolução-TCU 344/2022 mencione que a prescrição nos processos de controle externo “observará o disposto na Lei 9.873”, tal disposição constitui uma guia interpretativa, sem prevalência sobre as normas específicas da resolução. Conforme visto, a prescrição intercorrente no âmbito deste Tribunal segue, de mais forma específica, as disposições do art. 8º da mencionada resolução, cuja interpretação teleológica ou finalística leva à conclusão de que a diligência analisada nestes embargos configurou sim um ato de impulso processual necessário

ao saneamento dos autos, não se confundindo com as hipóteses de exceção indicadas no §1º do referido artigo.

32. Concluo, assim, pela rejeição dos embargos.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

TCU, Sala das Sessões, em 15 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA

Relator