

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Sra. Luciana Marão Félix ao Acórdão 11.810/2020-1ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo em vista a omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao Município de Araiões/MA, no exercício de 2011, para a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

3. Para a execução do referido programa, o ente municipal recebeu do FNDE a quantia de R\$ 641.291,17.

4. Após o transcurso do prazo de prestação de contas, sem o encaminhamento da documentação necessária, o órgão concedente notificou a responsável, que não saneou a irregularidade nem devolveu os recursos pertinentes. Nesse cenário, o FNDE instaurou tomada de contas especial e, ao final, concluiu pela responsabilidade da Sra. Luciana Marão Félix, prefeita municipal de 1º/1/2009 a 31/12/2012, haja vista a sua condição de gestora dos recursos.

5. No âmbito desta Corte de Contas, foi promovida a citação da referida responsável, que não respondeu ao ofício que lhe foi dirigido, quedando-se revel. Em face dos elementos acostados aos autos, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 11.497/2019-Primeira Câmara, julgar irregulares as contas da Sra. Luciana Marão Félix e condená-la ao pagamento do débito especificado e da multa de R\$ 30.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Irresignada com esta deliberação, a ex-prefeita finalmente adentrou nos autos e interpôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 4.249/2020-Primeira Câmara.

7. Ainda insatisfeita, a gestora ingressou com recurso de reconsideração, o qual não foi conhecido, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, consoante o Acórdão 8.846/2020-Primeira Câmara.

8. Na sequência, a Sra. Luciana Marão Félix opôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 11.810/2020-Primeira Câmara.

9. Nessa assentada, a recorrente protocolou novos embargos de declaração, manejando, em síntese, os seguintes argumentos, após historiar os fatos do processo:

a) malgrado a clareza das datas das ocorrências indicadas, a sugerir a prescrição quinquenal do processo, “(...) a 1ª Câmara omitiu-se no exame, de ofício, da ocorrência do transcurso do aludido lapso prescricional, aplicável a esse tipo de controle externo do Egrégio Tribunal de Contas da União (TCU), conforme o decidido pelo Plenário do Colendo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, no RE nº 636.886 RG/AL”;

b) o acórdão que impôs a punição à recorrente, não lhe atribuiu conduta dolosa, até porque não é essa a sua função, limitando-se, no ponto, a dizer que “em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca da irregularidade imputada, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável (...)”;

c) como se pode verificar, não se apurou o suposto ilícito “(...) dentro do prazo quinquenal (1º.5.2013, 1 (um) dia após o término do prazo para prestação de contas, a 1º.5.2018), mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa”; e

d) a fixação, pelo Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do prazo de prestação de contas dos recursos federais do

PNATE, exercícios de 2011 e 2012, para o dia 30/4/2013, 3 meses após o término do mandato eletivo da embargante, evidencia que a Sra. Luciana Marão Felix não agiu de má-fé ao deixar de prestar contas de tais recursos; aplica-se ao caso a Súmula TCU 230 (citou precedentes).

10. Por essas razões, requereu o recebimento dos presentes embargos de declaração com efeito infringente do julgado e, suprida a omissão apontada, *“seja declarada a prescrição quinquenal da pretensão punitiva da Administração (TCU) com a extinção do Processo nº 036.782/2018-1, aplicando ao feito a sistemática de repercussão geral decidida pelo Plenário do Colendo Supremo Tribunal Federal no RE nº 636.886 RG/AL, Relator o eminente Ministro Alexandre de Moraes (DJe-157 de 24.6.2020), com o consequente e posterior arquivamento dos autos”*.

11. Preliminarmente, observo que os presentes embargos de declaração preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, razão pela qual eles devem ser conhecidos.

12. Com relação ao mérito, ressalto que o argumento de que houve prescrição não foi manejado no recurso de reconsideração e nos embargos de declaração. Não obstante, a alegação deve ser enfrentada nessa oportunidade, por constituir questão de ordem pública.

13. Sobre a matéria decidida no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), que discutiu a prescritibilidade do débito, trago as seguintes considerações.

14. Ainda que o STF tenha fixado a tese, em repercussão geral, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, ao julgar o RE 636.886/AL, ainda persistem diversas dúvidas sobre a matéria, as quais somente serão resolvidas após o trânsito em julgado da matéria. A propósito, a AGU interpôs embargos de declaração à referida decisão, não havendo notícias a respeito de seu julgamento (fonte: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>>. Acesso em: 3/11/2020).

15. No que se refere ao recurso extraordinário, observo que o caso analisado não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a cabo perante o TCU, mas sim da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório emitido pelo Tribunal.

16. No caso, o STF apreciou recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que havia negado provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra, assim ementado:

“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.”

17. Na situação em exame, a Fazenda Pública deixou a ação paralisada por mais de cinco anos, o que ensejou a declaração de prescrição intercorrente no aludido caso concreto. Como se vê da leitura da ementa, a questão em discussão naquela deliberação era unicamente a prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal.

18. Ainda que se interprete que a decisão do STF seja também aplicável à tramitação do processo de controle externo no âmbito do TCU, por conta da Súmula STF 150 (prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação), exsurtem outras diversas questões fundamentais para que esta Corte de Contas estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito.

19. A título de exemplo, não se sabe qual o **dies a quo** (a data de ocorrência do fato irregular ou a do seu conhecimento pelo TCU) e quais seriam as hipóteses de interrupção da prescrição. Da mesma forma, não é certo se a Corte Maior modulará os efeitos de sua decisão, nos termos do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil: “3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”

20. Ademais, a Exma. Ministra Rosa Weber proferiu, recentemente, em 17/8/2020, decisão monocrática na qual reconheceu a incidência do prazo decenal do Código Civil sobre os processos de controle externo que apuram a ocorrência de débito (MS 34.467/DF). Em suas palavras:

“8. Vale dizer, portanto, que a atuação do TCU em tomada de contas especial, por não constituir via própria para a apuração de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, se encontra submetida a prazo prescricional.

(...)

16. Anoto que, no âmbito das relações jurídicas de direito privado, ressaltados casos especiais, como o da prestação de contas de quantias recebidas pelo advogado de seu cliente (art. 25-A da Lei nº 8.906/1994), a pretensão de exigir contas está regulada pelo prazo prescricional decenal veiculado no art. 205 do Código Civil, como se extrai de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 449.544/MS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti; AgRg no AREsp 642.576/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; e AgRg no AREsp 616.736/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão).

17. Não vislumbro justificativa para que o prazo prescricional adotado, como regra, em relações jurídicas de direito privado, não seja observado em tomada de contas especial, voltada a fiscalizar o uso de dinheiro público.” (grifos acrescidos).

21. Diante de todas as dúvidas ainda existentes sobre a extensão da decisão proferida no RE 636.886 e da aparente indefinição do STF sobre o prazo prescricional incidente sobre os processos de controle externo, opto por aplicar ao caso em exame os entendimentos jurisprudenciais do TCU e do próprio STF, ainda vigentes, que reconhecem a imprescritibilidade dos débitos apurados pelo TCU.

22. No que se refere à prescrição da pretensão punitiva, aplico, da mesma forma, o entendimento consolidado desta Casa, objeto do incidente de uniformização de jurisprudência apreciado por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que estipulou o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

23. Tal posição está em linha com a que foi adotada em outros casos de minha relatoria, a exemplo dos Acórdãos 11.532/2020-1ª Câmara, 10.862/2020-1ª Câmara e 6.652/2020-1ª Câmara.

24. Na presente situação, ressalto, inicialmente, que a irregularidade pela qual a ex-prefeita foi citada, a saber, a “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Araioses/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), no exercício de 2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013*” se consubstanciou na data indicada, embota a conduta inquinada a ex-prefeita, a “*não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que a sua sucessora pudesse apresentar a prestação de contas*” tenha se consumado com o encerramento de seu mandado em 31/12/2012.

25. Sendo assim, considerando que o ato de ordenação da citação ocorreu em 23/10/2018, não houve o transcurso do prazo decenal estatuído no Acórdão 1.441/2016-Plenário, de forma que também não houve a prescrição da pretensão punitiva.

26. Logo, devem ser rejeitados os argumentos deduzidos nas letras “a”, “b” e “c” do item 9 **supra**.

27. No tocante à ausência de má-fé e à aplicabilidade da Súmula TCU 230 (letra “d” do item 9 **retro**), observo que as questões já foram enfrentadas nas etapas anteriores deste feito. Ademais, as considerações implicam a rediscussão do mérito do processo, o que não é cabível pela via estreita dos embargos de declaração.

28. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de novembro de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Relator