



TC 045.008/2020-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial da Cultura

Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ: 55.492.425/0001-57) e Gislei Siqueira Knierim (CPF: 468.701.800-91)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências/Ministério da Cidadania, em desfavor da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ: 55.492.425/0001-57) e Gislei Siqueira Knierim (CPF: 468.701.800-91), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio MINC/SE/FNC 280/2004, registro Siafi 522077 (peça 11), firmado entre o Fundo Nacional de Cultura e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, e que tinha por objeto a aquisição de mobiliário e equipamentos para a Escola Nacional Florestan Fernandes.

HISTÓRICO

2. O Convênio 280/2004 foi firmado no valor de R\$ 98.738,00, sendo R\$ 93.738,00 à conta do concedente e R\$ 5.000,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 30/12/2004 a 1/12/2005, com prazo para apresentação da prestação de contas em 1/3/2006. O MinC efetuou o repasse das duas primeiras parcelas, que somaram R\$ 42.185,00 (peças 13 e 16).

3. Após exame da prestação de contas parcial, o Secretário-Geral da conveniente, Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, foi notificado a complementar a documentação entregue (peças 27 e 32), tendo apresentado as respostas de peças 30-31 e 34-46, que foram examinadas por meio do Parecer Técnico 11/2007 (peça 47), onde se constatou o seguinte:

Em relação à primeira parcela, conclui-se que o projeto vem sendo executado em consonância com o proposto no plano de trabalho, atingindo um número ainda maior de pessoas e alcançando boa repercussão e resultados. Contudo, em relação à segunda parcela, torna-se inviável inferir-se qualquer conclusão devido à falta dos materiais e documentos relacionados abaixo no campo “Diligências”

DILIGENCIAS:

É necessário que o Conveniente apresente os seguintes documentos, relativos à segunda prestação de contas parcial, sem os quais fica inviabilizada a análise técnica e, consequentemente, o parecer conclusivo desta secretaria.

- Material gráfico (fotos) que comprove a aquisição dos bens e a execução do projeto;
- Material de divulgação;
- Relatório de Cumprimento do Objeto;
- Relatório de execução físico-financeiro (anexo III) referente ao plano de trabalho da 2ª parcela.



4. Diligenciado a apresentar a documentação indicada no Parecer Técnico 11/2007 (peças 48, 51, 53, 55, 56, 59 e 61), não houve resposta.
5. Dessa forma, através do Parecer Financeiro 116/2012 (peça 63), opinou-se pela reprovação da prestação de contas, em razão da não apresentação da totalidade da documentação exigida.
6. Novamente diligenciados a procuradora da conveniente (peças 64, 66, 67 e 78) e a própria conveniente (peças 65, 74 e 76), acerca dos documentos ausentes na prestação de contas, não houve resposta.
7. Assim, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências instaurou a Tomada de Contas Especial, fundamentando-a na constatação da seguinte irregularidade, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 81):

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos; e não comprovação da execução do objeto do Convênio.
8. No relatório (peça 82), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 42.185,00, imputando-se a responsabilidade a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, na condição de contratado e Gislei Siqueira Knierim, na condição de gestor dos recursos.
9. Em 18/11/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 85), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 86 e 87).
10. Em 25/11/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 88).
11. Na instrução inicial (peça 91), verificou-se que Gislei Siqueira Knierim, exerceu de fato e de forma delegada a administração da Associação, tendo atuado em todas as fases da execução do convênio, assinando o Plano de Trabalho (peça 6), o convênio (peça 11), todos os documentos da prestação de contas (peças 18-26), os cheques emitidos (peça 43), além dos documentos dirigidos ao MinC em atendimento às diligências (peças 30, 34 e 36). Assim, entendeu-se por sua responsabilização.
12. Quanto à responsabilidade de Adalberto Floriano Greco Martins, a delegação de competência materializada pela procuração dada a Gislei Siqueira Knierim, não retiraria sua responsabilidade pela gestão dos recursos recebidos, conforme jurisprudência pacífica do Tribunal (Acórdão 248/2010-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 1134/2009-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Acórdão 3121/2015-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 170/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Acórdão 8784/2017-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas e Acórdão 2059/2015-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).
13. Dessa forma, propôs-se citar os responsáveis nos seguintes termos:
 - a) realizar a citação solidária de Gislei Siqueira Knierim (CPF: 468.701.800-91), Adalberto Floriano Greco Martins (CPF: 085.292.518-22) e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ: 55.492.425/0001-57), na pessoa de seu representante legal, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:



Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos em razão da não apresentação de documentos relativos à prestação de contas do convênio, a seguir descritos:

- a) Fotos dos materiais adquiridos com recursos do Convênio com o Ministério da Cultura;
- b) Fotos das atividades acontecendo no Ponto de Cultura Escola Nacional Florestan Fernandes;
- c) Fotos da fachada do Ponto de Cultura comprovando a menção à logomarca do Programa Cultura Viva
- d) Relatório de Cumprimento do Objeto;
- e) Relatório físico-financeiro referente à segunda parcela.

Normas infringidas: Constituição Federal, art. 37, caput, c/c art. 70, parágrafo único e art. 71, Inciso II; Decreto-lei 200/67, art. 93 e arts. 28, 31 e 35, parágrafo único, da IN STN 1/1997 e cláusula terceira, II, alíneas “a”, “e” e “f”, do Convênio 280/2004.

Quantificação do débito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/3/2005	25.000,00
24/5/2005	1.000,00
24/5/2005	16.185,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/9/2021: R\$ 100.659,60

Cofre credor: Fundo Nacional de Cultura.

Responsáveis solidários: Associação Nacional de Cooperação Agrícola, Gislei Siqueira Knierim e Adalberto Floriano Greco Martins

Conduta: não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos em razão da apresentação parcial dos documentos relativos à prestação de contas do convênio.

Nexo de causalidade: a apresentação parcial dos documentos exigidos na prestação de contas do convênio impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e o objeto do ajuste, resultando na não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados e em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis, incluindo o administrador responsável pela pessoa jurídica, tinham consciência da ilicitude de suas condutas, sendo exigida conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da totalidade da documentação exigida na prestação de contas do convênio.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 93), os responsáveis foram regularmente citados em seus endereços constantes da base de dados da Receita Federal, com efetivo recebimento (peça 107). Os responsáveis Gislei Siqueira Knierim e Adalberto Floriano Greco Martins apresentaram defesa conjunta (peças 105-106).

15. Transcorrido o prazo regimental fixado, a Associação Nacional de Cooperação Agrícola permaneceu silente, operando-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

16. Na instrução de peça 108 os autos foram instruídos no mérito, nos termos que a seguir reproduzimos:

EXAME TÉCNICO

Da revelia da Associação Nacional de Cooperação Agrícola



17. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e os arts. 3º e 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Resolução 155/2002 (Regimento Interno):

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Resolução TCU 170/2004:

Art. 3º As comunicações serão encaminhadas aos seus destinatários por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

(...)

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

18. Portanto, a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

19. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão



1526/2007 TCU Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

20. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

21. No caso vertente, a citação da Associação é válida, uma vez que foi encaminhada ao seu endereço constante da base de dados da Receita Federal (peças 95 e 98), com recebimento atestado por meio do aviso de recebimento de peça 100.

22. Quanto ao mérito, nos processos do TCU, a revelia não conduz à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade dos agentes não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

23. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova quanto à regularidade da aplicação dos recursos do convênio, em afronta às normas que impõem aos jurisdicionados a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

24. Considerando o princípio da verdade real que rege a atuação desta Corte, ainda que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas pelo responsável, a revelia não afasta a obrigatoriedade da análise dos elementos probatórios disponíveis nos autos, conforme reiterados acórdãos do Tribunal (Acórdãos TCU 163/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.685/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira e 5.537/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira). Assim, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia argumentos que pudessem ser aproveitados em seu favor.

25. Não há nenhuma defesa apresentada pelos responsáveis na fase interna. Assim, não encontramos nenhum outro argumento nos autos que possa vir a ser analisado e posteriormente utilizado para afastar as irregularidades apontadas.

26. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, 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. No caso em exame, o prazo



limite para apresentação da prestação de contas ocorreu em 1/3/2006. Considerando que o ato de ordenação da citação foi assinado em 9/9/2021 (peça 93), ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

27. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável ou de quaisquer outros excludentes de culpabilidade, podendo o Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos TCU 133/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.455/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 3.604/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 5.070/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho e 2.424/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

28. Dessa forma, a Associação Nacional de Cooperação Agrícola deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

Das alegações de defesa conjunta de Gislei Siqueira Knierim e Adalberto Floriano Greco Martins (peças 105-106)

29. **Argumentos:** após resumirem brevemente os fatos tratados na TCE, suscitam preliminar de decurso de mais de quinze anos de tramitação administrativa interna, em ofensa ao princípio da razoável duração do processo, e ao que estabelecem o § 1º, do art. 4º, da IN TCU 71/2012, o art. 4º, da IN STN 1/1997 e o art. 49, da Lei 9784/1999.

30. Informam que foram citados com lapso temporal de mais de 16 anos, por eles considerados excessivos, requerendo a extinção da presente TCE.

31. Alegam ainda a ocorrência de prescrição quinquenal, com fundamento no julgamento pelo STF do Recurso Extraordinário 852475, que teria considerado a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória apenas nos casos fundados em condutas dolosas tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa, que não seria o caso tratado nos autos, bem como de prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

32. Sustentam a inexistência de justa causa para a instauração da TCE, uma vez que o débito deveria estar limitado à 2ª parcela dos recursos, no valor de R\$ 17.000,00, que atualizado ficaria abaixo do limite para instauração da TCE, nos termos do art. 6º da IN TCU 71/2012.

33. Quanto a Adalberto Floriano Greco Martins, entendem por sua ilegitimidade passiva, uma vez que não atuou em nenhuma fase da gestão dos recursos, responsabilidade que teria delegado a Gislei Siqueira Knierim.

34. Informam ainda que Adalberto Floriano Greco Martins deixou a função de secretário-geral da Associação em 15/5/2005 e dela se demitiu em 2/2/2007, não havendo qualquer vínculo seu com a entidade após a referida data. Assim, não exercia qualquer função na Associação no momento da execução dos recursos, prestação de contas e dos esclarecimentos solicitados pela concedente.

35. No mérito, ressaltam que a prestação de contas parcial da 1ª parcela foi aprovada e mesmo assim referida parcela compôs o quantum do débito da TCE, o que representaria enriquecimento sem causa da União, caso venha a ser cobrado. Entendem que apenas a 2ª parcela recebida poderia ser objeto de eventual apuração.

36. Ao fim, requerem o acolhimento das preliminares levantadas, com o julgamento de suas contas regulares, ainda que com ressalva.

37. **Análise:** quanto à preliminar de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do RE 636.886 (Tema 899 da repercussão geral, citado pelo responsável), fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899). Em que pese o questionamento acerca da abrangência da tese ali firmada, no sentido de que se circunscreveria



apenas ao processo de execução da condenação imposta pelo TCU (ou seja, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida no processo “conhecimento” da TCE), verifica-se que o STF, por meio de decisões prolatadas pelas suas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que se aplica o prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999 às pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União.

38. Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de 5 anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - regeiria integralmente a prescrição no âmbito do TCU. Quanto a este último aspecto, o Ministro Luís Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a Lei 9.873/1999 assumiria vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, em virtude da autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no tocante ao estabelecimento de um prazo prescricional próprio, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo.

39. Eis algumas ementas que evidenciam o entendimento predominante do STF:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – **Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 18/10/2019

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 10/10/2020)



Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTES STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).** 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 16/06/2020).

40. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

41. O Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos marcos interruptivos do prazo prescricional consignados na referida lei, tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

42. Entendimento que também foi adotado nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

43. Em relação ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o “caput” do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoa do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: “data da prática do ato” **(o que equivale a “ocorrência da irregularidade sancionada”)**;

b) Regra especial: “no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

44. A Lei 9.873/1999, no art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;



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.

45. O quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da União transferidos a entes subnacionais – que poderiam ser enquadrados nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) citação efetuada pelo TCU. *Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; * procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.	(i) relatório de sindicância ou PAD; (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; (iv) relatório do tomador de contas; (v) relatório do controle interno; (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE; (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas. *Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.
III - pela decisão condenatória recorrível.	(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.
IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.	(i) pedido de parcelamento; (ii) pagamento parcial do débito; (iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.

46. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36.067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, in verbis:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n.



9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) **o ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

47. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no RE 636.886, no sentido de que ambas pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, temos os seguintes eventos processuais que importaram na apuração dos fatos (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999):

- a) Prazo para apresentação da prestação de contas final, **em 1/3/2006** (item 2);
- b) Diligência realizada **em 21/8/2007** (peça 48);
- c) Diligência realizada **em 18/2/2009** (peça 56);
- d) Diligência realizada **em 8/3/2012** (peça 59);
- e) Parecer Financeiro 116/2012 **em 21/6/2012** (peça 63);
- f) Notificação da responsável **em 12/7/2013** (peça 67);
- g) Notificação da Associação **em 19/2/2020** (peça 74);
- h) Relatório de TCE 26/2020 **em 23/3/2020** (peça 82); e
- i) Ato de ordenação da citação do responsável pelo TCU **em 9/9/2021** (peça 93).

48. Analisando-se a data inicial de conhecimento da prática do ato irregular, em 1/3/2006, bem como a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que teria transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos entre os eventos listados nas alíneas “f” e “g”, o que, no entendimento sufragado pelo STF no julgamento do RE 636.886, acarretaria a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

49. Todavia, o caso tratado no RE 636.886 (Tema 899 da repercussão geral) diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais), diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial do TCU, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.

50. Veja-se que foram opostos embargos declaratórios contra a referida decisão do STF, os quais foram rejeitados pela maioria da Suprema Corte (Plenário, Sessão Virtual de 13.8.2021 a 20.8.2021), confirmando, portanto, a abrangência da deliberação prolatada na fixação do tema 899, razão por que se deve adotar a orientação prevalente no TCU, no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo, mantendo-se, desse modo, a interpretação adotada pela Suprema Corte, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi definida a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não



atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 1267/2019-Plenário, Relator: Min. AROLDO CEDRAZ)

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018-Segunda Câmara, Relatora: Min. ANA ARRAES).

51. A despeito da verificação da ocorrência ou não das prescrições das pretensões punitiva e ressarcitória, fundadas no entendimento do STF e com base na Lei 9.873/1999, o assunto ainda não se encontra pacificado no âmbito do TCU, conforme evidenciado no voto do recente Acórdão 405/2021 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas (grifamos):

No que concerne às questões preliminares alegadas pelos recorrentes, acolho integralmente as análises efetivadas pela Serur. Foram enfrentadas e afastadas com propriedade cada um dos argumentos apresentados pelos recorrentes, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações acerca do instituto da prescrição nos processos que tramitam nesta Corte de Contas.

Sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, sabe-se que há tempos este Tribunal, baseado em precedentes do STF e na interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, tem adotado o entendimento, consolidado na súmula 282, de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário 636.886/AL, fixou, com repercussão geral, o seguinte enunciado para o Tema 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

Entendo que esse julgado do STF pode vir a ensejar a revisão da jurisprudência deste Tribunal.

No entanto, reconheço que, nos moldes em que foi fixada a tese da Suprema Corte, existem muitas dúvidas e lacunas a serem sanadas, que tornam extremamente difícil a sua imediata aplicação, de forma genérica e abrangente, aos processos que tramitam neste Tribunal. Dada a ausência de lei específica, não há prazo prescricional estabelecido - em lei ou mesmo pela Suprema Corte - para a atuação do TCU na apuração de dano ao erário, bem como sobre como se daria o início da contagem e as interrupções desse prazo.

Ademais, embora o verbete já tenha sido publicado, a decisão ainda é passível de impugnação mediante Embargos de Declaração, possibilitando o esclarecimento dessas questões ou mesmo a modulação de efeitos, com impacto nos processos em curso.

Até que sobrevenham todos esses esclarecimentos e definições, embora desejável, não é possível a imediata aplicação, com a devida segurança, da tese fixada pelo STF no âmbito do TCU. Por outro lado, não se pode deixar de dar encaminhamento aos incontáveis processos que tangenciam essa discussão neste Tribunal.

Dessa forma, tenho me curvado à compreensão dos meus pares pela manutenção, por ora, do entendimento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.

A controvérsia também se verifica no entendimento acerca do prazo quinquenal para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 1º da Lei 9.873/1999, adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 32.201. Todavia, por não existir decisão definitiva sobre este assunto, o TCU tem mantido, em seus julgados, a jurisprudência firmada



por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Não se trata, cabe registrar, de desrespeito ou ignorância ao entendimento adotado pela Suprema Corte, tampouco de se fixar qualquer jurisprudência sobre a sua abrangência neste momento. Apenas entendo que, considerando a indefinição e a possibilidade de modulação da decisão, não seria produtivo, e causaria enorme incerteza, se este Tribunal revisse sua atuação e logo depois a alterasse novamente

52. O entendimento atual pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ainda é o prevalecente, conforme tratado nos Acórdãos 341 e 415/2021, ambos do Plenário e da relatoria do Min. Benjamin Zymler e Acórdãos 3047 e 3050/2021, ambos da 2ª Câmara e da relatoria do Min. André de Carvalho, dentre outros.

53. Por outro lado, especificamente no que tange à prescrição da pretensão punitiva, verifica-se que o Acórdão 1.441/2016-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordinou tal prescrição ao prazo prescricional geral indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez 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.

54. No caso em exame, considerando que o prazo para a apresentação da prestação de contas final expirou em 1/3/2006 e que o ato de ordenação da citação foi assinado em 9/9/2021 (peça 93), ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

55. Portanto, diferente do entendimento esposado pelo responsável não se configurou a prescrição da pretensão ressarcitória ao erário, mas tão somente aquela relacionada à pretensão punitiva a cargo do TCU.

56. Com relação à menção à prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999, a jurisprudência do Tribunal é pacífica quanto à inaplicabilidade dos prazos prescricionais nela previstos, conforme Enunciados que abaixo reproduzimos:

Acórdão 825/2014 – 2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge

Não se aplicam aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (**Lei 9.873/1999**), ou que disciplinam a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, (Decreto 20.910/1932). Com relação a cobrança de débito, são imprescritíveis as ações de ressarcimento em favor do erário.

Acórdão 828/2013 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler

Ante a inexistência de normativo específico acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, aplicam-se aos processos de controle externo as regras gerais do Código Civil, e não as da **Lei 9.873/1999** e do Decreto 20.910/1932. No caso de atos irregulares praticados à luz do Código Civil de 1916, aplica-se a regra intertemporal do art. 2.028 do Código Civil de 2002.

Acórdão 1241/2010 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro

As prerrogativas judicantes atribuídas ao TCU não têm como fundamento o exercício do poder de polícia, mas sim o exercício de atividade de controle externo, de previsão constitucional, à qual não se aplica o prazo prescricional previsto na **Lei 9.873/1999**.

Acórdão 1469/2019 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz

Os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da **Lei 9.873/1999**, uma vez que a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado.

Acórdão 49/2008 – 1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer



A prescrição quinquenal veiculada na **Lei 9.873/1999** não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão.

Acórdão 709/2018 – Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar

Não são dirigidos às atividades de controle externo, exercidas por esta Corte, os dispositivos próprios da **Lei 9.873/1999**, porquanto estão a cuidar, especificamente, de prazos prescricionais de ações punitivas da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, não se aplicando, portanto, aos processos no âmbito desta Casa, decorrentes do exercício do controle externo.

57. Isto posto, não se reconhece a preliminar de prescrição intercorrente fundada na Lei 9.873/1999.

58. Em relação à 1ª parcela dos recursos recebidos, no valor de R\$ 25.000,00, assiste razão aos responsáveis quanto sua indevida inserção como débito nesta TCE. De fato, examinada a prestação de contas parcial dessa parcela, foi declarada sua regularidade, conforme consta do Parecer Financeiro 116/2012, devendo remanescer sob exame apenas o débito de R\$ 17.185,00, transferido em 24/5/2005.

59. No tocante à ilegitimidade passiva de Adalberto Floriano Greco Martins, demonstra a Ata da Assembleia Geral Ordinária da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (peça 106) que o responsável deixou a função de secretário-geral em 15/5/2005, sendo substituído por Pedro Ivan Christóffoli.

60. Dessa forma, não sendo mais o representante legal da Associação a partir de 15/5/2005, não poderia figurar como responsável nos autos, uma vez que, apesar de a 1ª parcela ter sido transferida durante sua gestão, a execução dos recursos se iniciou somente em 10/6/2005, conforme consta das relações de pagamentos (peças 21 e 39).

61. Isto, posto, a despeito dos demais argumentos apresentados, resta evidente não recair sobre o responsável qualquer responsabilidade sobre a gestão do convênio, devendo-se reconhecer sua ilegitimidade passiva, com sua exclusão da relação processual.

62. Em relação a Gislei Siqueira Knierim, observa-se que não constam dos autos quaisquer comprovações de recebimento das notificações a ela endereçadas (peças 52, 64, 66 e 67) e expedidas até 12/7/2013.

63. Passados sete anos desde a última tentativa infrutífera de notifica-la, foi expedida nova notificação, efetuada por meio do Ofício 63/2020 (peça 78), cujo recebimento, comprovado por simples “rastreamento de objeto” dos correios (peça 79), teria ocorrido em 4/3/2020. Se considerarmos como efetiva essa notificação, teria transcorrido o decurso de 14 anos, desde o término do prazo para apresentação da prestação de contas.

64. Nesse caso, a primeira notificação pela autoridade administrativa competente teria ocorrido após o decurso de 10 anos, configurando a hipótese prevista no art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012. Dessa forma, é razoável reconhecer que o lapso de tempo havido, como ressaltado na defesa, importa em prejuízos ao contraditório e à ampla defesa.

65. No caso específico tratado nesta TCE, verifica-se que o MinC manteve-se inerte por sete anos, entre 2013 e 2020, sem qualquer atuação ou impulso da tomada de contas especial, retardando imotivadamente a apuração dos fatos e contribuindo sobremaneira para a consumação do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa imposto aos responsáveis. Esse entendimento é consubstanciado nos seguintes enunciados:

Acórdão 10385/2011 – 1ª Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro



Impõe-se o arquivamento do processo de tomada de contas especial, conforme o art. 5º, §§ 4º e 5º, c/c o art. 10 da Instrução Normativa TCU 56/2007, devido ao transcurso de mais de 10 (dez) anos desde o fato gerador até as citações.

Acórdão 2511/2015 – Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman

É cabível o arquivamento de processos de tomada de contas especial nas hipóteses em que o transcurso de lapso temporal superior a dez anos entre a ocorrência dos fatos e a citação dos responsáveis comprovadamente importe em obstáculos intransponíveis ao exercício do direito de defesa, competindo às partes aduzir os elementos objetivos que demonstrem o real prejuízo para suas defesas.

Acórdão 1930/2015 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar

A não comunicação processual do responsável após mais de dez anos de ocorrência das irregularidades pode inviabilizar o exercício do direito de ampla defesa, devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos.

Acórdão 1077/2012 – 1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira

A demora excessiva, pelo concedente, na apreciação de contas prestadas pelo conveniente cria dificuldades na apuração da verdade material, constrange o atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa e ocasiona prejuízo ao ressarcimento de possível dano ao erário. Nessas circunstâncias, a TCE é arquivada, com determinação ao concedente para que apure as responsabilidades pela demora na análise da prestação de contas.

Acórdão 938/2012 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro

O longo transcurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e o julgamento de TCE torna inviável o exercício do contraditório e da ampla defesa, cabendo o arquivamento dos autos sem julgamento de mérito e a exclusão do nome do responsável do Cadin

Acórdão 843/2009 – Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes

Arquivam-se as contas quando há transcurso de tempo considerável entre a prestação de contas e a instauração da tomada de contas especial, tornando inviável ao responsável exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Outras considerações

66. Em relação à Associação Nacional de Cooperação Agrícola, observa-se não ter ocorrido problemas relacionados à sua notificação na fase interna, tendo sido regularmente notificada a complementar a documentação da prestação de contas por meio do Ofício 600/2009 (peça 57), efetivamente recebido em 19/10/2009 (peça 58), ocasião em que optou pelo silêncio. Referido expediente indica ainda tratar-se de reiteração de solicitações realizadas em 2007 e 2008.

67. Nesse caso, o decurso de prazo que se sucedeu ao seu silêncio não lhe socorre, pois deveria a responsável, no momento oportuno, ter apresentado os elementos solicitados pelo MinC, em razão de sua obrigação legal de demonstrar a correta utilização dos recursos recebidos.

68. **Conclusão:** feita a presente análise, não se acolhem as preliminares das prescrições ressarcitórias e intercorrente suscitadas. Reconhece-se, todavia, a preliminar de ilegitimidade passiva de Adalberto Floriano Greco Martins, devendo o responsável ser excluído da relação processual.

69. Quanto a Gislei Siqueira Knierim, verifica-se que sua primeira notificação na fase interna foi efetivada somente em 2020, quando já transcorriam 14 anos dos fatos inquinados, havendo claro prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, nos termos da jurisprudência anteriormente indicada.

70. Nesse sentido, entendemos que em relação à responsável deve o processo ser arquivado por



ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular.

71. Em relação à Associação Nacional de Cooperação Agrícola, revel, aproveitam-se os argumentos de defesa dos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno, para afastar o débito referente à 1ª parcela dos recursos recebidos, permanecendo o débito relativo à 2ª parcela.

CONCLUSÃO

72. Em função da análise realizada por meio do exame técnico, constatou-se que as alegações de defesa apresentadas por Gislei Siqueira Knierim e Adalberto Floriano Greco Martins resultaram no reconhecimento das preliminares de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa e de ilegitimidade passiva. Nesse sentido, Adalberto Floriano Greco Martins deve ser excluído da relação processual e o processo arquivado em relação a Gislei Siqueira Knierim, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 6º, II, da IN TCU 71/2012, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

73. Quanto à Associação Nacional de Cooperação Agrícola, não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Convênio MINC/SE/FNC 280/2004. Instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

74. Todavia, a despeito da revelia, aproveita-se em seu favor os argumentos de defesa dos demais responsáveis, que culminaram no afastamento do débito relativo à 1ª parcela dos recursos recebidos, nos termos do art. 161, do Regimento Interno.

75. Verifica-se também que houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada no item 25.

76. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, abstendo-se de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) acatar as alegações de defesas conjuntamente apresentadas por Gislei Siqueira Knierim (CPF: 468.701.800-91) e Adalberto Floriano Greco Martins (CPF: 085.292.518-22), aproveitando-as em benefício da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ: 55.492.425/0001-57), nos termos do art. 161, do Regimento Interno, afastando o débito relativo à 1ª parcela dos recursos recebidos;

b) considerar revel a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ: 55.492.425/0001-57), com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

c) excluir da relação processual Adalberto Floriano Greco Martins (CPF: 085.292.518-22);

d) arquivar o processo, em relação a Gislei Siqueira Knierim (CPF: 468.701.800-91), sem julgamento do mérito, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 6º, II, da IN TCU 71/2012, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, inciso III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ: 55.492.425/0001-57), e condená-la ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo



Nacional de Cultura, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor do débito (R\$)	Data de ocorrência
1.000,00	24/5/2005
16.185,00	24/5/2005

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

g) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do Ministério da Cidadania e aos responsáveis, para ciência, bem como à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

h) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do Ministério da Cidadania e aos responsáveis, que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

i) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

17. Após manifestação favorável da unidade técnica à proposta consignada na instrução de peça 108, o MP/TCU opinou pelo reconhecimento da preliminar de prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, com fundamento na Lei 9.873/1999, ou, superada a questão preliminar, pelo acolhimento da proposta da unidade técnica (peça 111).

18. Submetido à apreciação do relator, Min. Augusto Nardes, determinou-se a restituição do processo à Secex-TCE para exame da prescrição, com base na recente Resolução TCU 344/2022 (peça 112), o que passamos a verificar.

EXAME TÉCNICO

19. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.



20. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:
 Art. 4º O prazo de prescrição será contado:
 I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
 II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
 III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
 IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
 V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.
21. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:
 Art. 5º A prescrição se interrompe:
 I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
 II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
 III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
 IV - pela decisão condenatória recorrível.
 § 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.
 § 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.
 § 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.
22. Assim, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da citada resolução, que tratam do termo inicial do prazo prescricional e de suas causas interruptivas, temos os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção:
- I – na fase interna:**
- a) Data de apresentação da prestação de contas: 14/2/2007 (peça 18);
 - b) Diligência realizada: 21/8/2007 (peça 48);
 - c) Diligência realizada: 18/2/2009 (peça 56);
 - d) Diligência realizada: 8/3/2012 (peça 59);
 - e) Parecer Financeiro 116/2012: 21/6/2012 (peça 63);
 - f) Notificação da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA: 12/7/2013 (peça 67);
 - g) Registro da inadimplência da conveniente: **19/11/2013** (peça 69);
 - h) Notificação da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA: **19/2/2020** (peça 74);
 - i) Relatório do Tomador de Contas 26/2020: 23/3/2020 (peça 82); e



j) Relatório de Auditoria 646/2020 da CGU: 18/11/2020 (peça 85).

II – na fase externa:

- a) Instrução inicial: 30/5/2022 (peça 108);
- b) Manifestação do MP/TCU: 11/7/2022 (peça 111); e
- c) Despacho do relator: 1/11/2022 (peça 112).

23. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que transcorreu o prazo superior a 5 (cinco) anos entre os eventos interruptivos listados nas alíneas “g” e “h”, tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU, assim como a prescrição intercorrente, conforme entendimento manifestado no voto condutor do Acórdão 2486/2022 – Plenário, Rel. Min. Antônio Anastasia, onde se concluiu que a prescrição intercorrente também se verifica na fase interna.

24. Por fim, considerando que a presente verificação da prescrição se dá após a citação dos responsáveis, entendemos, nos termos previstos no parágrafo único do art. 12 da Resolução TCU 344/2022, que não há relevância na matéria tratada nos autos, cujo débito não supera 100 vezes o valor mínimo para instauração de Tomada de Contas Especial.

25. Isto posto, opinamos pelo arquivamento dos autos, sem julgamento das contas, com base nos arts. 11 e 12, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022.

CONCLUSÃO

26. Em razão da reanálise do processo, nos termos determinados pelo relator, constatamos que a aplicação dos novos dispositivos da recente Resolução TCU 344/2022 revelou a ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões punitivas e ressarcitórias, assim como a ocorrência da prescrição intercorrente, ainda na fase interna.

27. Dessa forma, opinamos pela insubsistência da proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 108, propondo-se o arquivamento dos autos nos termos dos arts. 11 e 12, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se a adoção das seguintes medidas:

- a) Arquivar o processo, com fundamento nos dos arts. 11 e 12, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022; e
- b) dar conhecimento da deliberação que vier a ser prolatada à Secretaria Especial da Cultura e aos responsáveis Gislei Siqueira Knierim, Adalberto Floriano Greco Martins e Associação Nacional de Cooperação Agrícola.

Secex -TCE, em 5/12/2022.
Adilson Souza Gambati
AUFC – Mat. 3050-3