



TC 026.051/2017-6

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Agricultural Cooperative Development International - ACDI/VOCA-Brasil.

Recorrente: Celso Luiz Claro de Oliveira (CPF. 094.570.899-87)

Advogado: Ostrilho Tosta Filho (OAB/DF 56.671) procuração constante das peças 51-58.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Contas irregulares. Débito. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Prescrição da pretensão reparatória em consonância com os fundamentos do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Observados os princípios da ampla defesa. Sobrestamento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ostrilho Tosta Filho (peça 59), contra o Acórdão 5.401/2020-TCU-2ª Câmara (peça 40), relatado pelo Ministro Augusto Nardes, com o seguinte teor:

9.1. considerar revéis os responsáveis Agricultural Cooperative Development International (ACDI/VOCA) e Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas dos responsáveis, Agricultural Cooperative Development International (ACDI/VOCA do Brasil) e Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira, na condição presidente dessa entidade à época dos fatos, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
124.096,19	13/12/2006

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas às notificações;

9.4. autorizar, desde logo, se requerido, o pagamento da dívida do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira e da Agricultural Cooperative Development International (ACDI/VOCA do Brasil), em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. enviar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Brasília, 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;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Em exame, processo de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em desfavor da Agricultural Cooperative Development International (ACDI/VOCA-Brasil) e do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira, presidente da ACDI/VOCA à época dos fatos, em razão da não aprovação da prestação de contas relativas ao Convênio 42001357200600067 (Siafi 574869), celebrado com a referida entidade, que teve por objeto “apoiar a realização do Projeto de Voluntariado para o Crescimento e Desenvolvimento das Organizações Cooperativas e de Economia Social do Brasil e América Latina”.

2.1. Conforme disposto na Cláusula Terceira do termo de convênio (peça 1, p. 6), foram previstos R\$ 220.400,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 197.900,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 22.500,00 corresponderiam à contrapartida.

2.2. Os recursos federais foram repassados mediante a ordem bancária (peça 1, p. 58), de 13/12/2006, no valor de R\$ 197.900,00. O ajuste vigeu no período de 4/12/2006 a 4/12/2007, sendo prorrogado de ofício para 13/12/2007 (peça 2, p. 36) com prazo final para apresentação da prestação de contas até 13/2/2008 (sessenta dias contados da data final da vigência do convênio), conforme cláusulas Décima Segunda e Décima Terceira (peça 1, p. 14).

2.3. Nesta Corte de Contas, a unidade técnica realizou o exame preliminar dos autos (peça 10) propondo a citação solidária dos responsáveis, pelo valor original do débito, que corresponde à quantia de R\$ 124.096,19, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 42001357200600067, tendo em vista que a Agricultural Cooperative Development International - ACDI/VOCA-Brasili não executou as metas/etapas previstas no plano de trabalho e, assim, não comprovou a regular aplicação dos recursos repassados pela União.

2.4. Regularmente notificados sobre a irregularidade, conforme citação dos responsáveis por meio de edital, publicado no Diário Oficial da União em 9/10/2018 (peças 34 e 35), os responsáveis permaneceram silentes, o que caracterizou suas revelias.

2.5. Foi prolatado, então, o Acórdão 10.112/2018-TCU-Primeira Câmara, transcrito anteriormente, que deliberou pela irregularidade das contas dos responsáveis, com condenação

solidária do débito.

2.6. Irresignado com o desfecho desse julgado, o curador interpôs recurso de reconsideração, ora em análise (peça 59).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 60), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 62), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Celso Luiz Claro de Oliveira, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 5.401/2020-TCU-2ª Câmara e os estendendo para os demais devedores solidários, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso (peça 59) verificar as seguintes questões:

- a) se incide o instituto da prescrição sobre o débito apurado;
- b) se houve cerceamento da defesa.

5. Da alegada Prescrição do débito

5.1. O ora recorrente alega a ocorrência da prescrição do débito com base no Código Tributário (peça 59, p. 2).

Análise

5.2. No caso em exame, o Tribunal já reconheceu a prescrição da pretensão punitiva, que se rege não pelos parâmetros do art. 174 do CTN, mas pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Por isso mesmo, não foram aplicadas sanções ao responsável. A condenação se restringiu à imputação de débito, para recomposição do prejuízo causado ao erário.

5.3. No que se refere ao débito, o acórdão recorrido adotou a premissa de que a ação de ressarcimento é imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Por isso, a invocação de prazos prescricionais como o do art. 174 do CTN seriam afastáveis de plano, dada a imprescritibilidade assegurada constitucionalmente.

5.4. Ocorre, contudo, que a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). O citado RE teve seu julgamento finalizado, embora ainda esteja pendente a publicação do acórdão paradigma. A decisão do julgamento foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

5.5. Diante deste novo cenário, a arguição suscitada pelo recorrente passa a ser analisada, na sequência, levando-se em conta o recente pronunciamento do STF, com o fim de verificar a aplicação, à hipótese dos autos, do novo entendimento firmado sobre o sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição.

5.6. Os significativos impactos do julgamento do RE 636.886 foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 72 e 73) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele

processo, em que foram fundamentadas as premissas, que serão consideradas no presente exame.

5.7. Nessa linha, esta Corte considera duas as opções ao analisar a prescrição, envolvendo, por conseguinte, os regimes já adotados para o exame da prescrição da punição: o sistema do Código Civil, acolhido pelo TCU (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), e o regime da Lei 9.873/1999, que tem sido aplicado pelo STF em mandados de segurança impetrados contra decisões do tribunal de contas. Ambos os regimes de prescrição serão analisados na sequência, discutindo-se sua aplicabilidade e indicando-se como se daria a solução do caso concreto, sob as respectivas óticas.

5.8. Ao utilizar o regime prescricional segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, constata-se que a prescrição se opera no caso em comento. Isso porque, pela aplicação deste acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.9. Para análise, tem-se como termo inicial da prescrição o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas, que ocorreu em 13/2/2008 (peça 1, p. 14). A pretensão reparatória e punitiva, então, somente estaria prescrita em fevereiro de 2018. Mas tal prazo só fora interrompido pelo despacho que autorizou a citação ocorrida em 1/8/2018 (peça 12), o que invalidaria a aplicação da decisão emanada em Sessão de 15/5/2020 (peça 40).

5.10. Destaque-se que no caso de convênios, as datas de crédito dos recursos transferidos ou a data das despesas glosadas são termos adequados para a incidência de encargos legais (art. 9º da IN-TCU 71/2012), mas não para início da prescrição. Para esta finalidade considera-se, no regime do Código Civil, o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas (art. 4º, § 1º, I, da citada IN), já que, enquanto não exaurido esse prazo, não se pode falar em inércia da Administração-credora (Código Civil, art. 199, II; Acórdãos 1470/2020 e 6594/2020, da 2ª Câmara, relatados pelos Ministros Ana Arraes e Marcos Bemquerer, respectivamente).

5.11. No mais, sob o prisma das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que não se operou a prescrição. Isso porque, ao considerar como termo inicial da prescrição o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas (13/2/2008), deve-se considerar os fatos interruptivos da prescrição segundo a égide do citado normativo.

5.12. Assim sendo, no presente caso, considerando o referido termo inicial, a pretensão reparatória ou punitiva somente estaria prescrita em 12/2/2013. Mas tal prazo fora interrompido pelas seguintes circunstâncias:

- a) por atos inequívocos que importaram na apuração do fato:
 - a.1) em 3/8/2011, com a instauração da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 266);
 - a.2) em 20/8/2015, quando da emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 2, p. 265-270), no qual os fatos foram circunstanciados;
- b) em 9/10/2018 pela citação dos responsáveis por edital (peças 34-35);
- c) em 19/5/2020, pela decisão condenatória recorrível, na sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 40).

5.13. Registre-se que, independentemente da existência de outras causas interruptivas não

elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.14. No mais, vale destacar que, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.15. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.16. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.17. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente. Somente em dois momentos as causas interruptivas, do art. 2º, ultrapassaram os três anos (entre as causas “a.1” e “a.2” e entre as causas “a.2” e “b”, retro), o que poderia suscitar dúvidas sobre a ocorrência da prescrição intercorrente em algum desses lapsos.

5.18. No entanto, há elementos suficientes nos autos para demonstrar que, mesmo nesses dois intervalos, o processo não esteve paralisado por prazo superior a três anos. Veja-se:

1º) entre a instauração da Tomada de Contas Especial (em 3/8/2011) e a emissão do Relatório da TCE, em 20/8/2015, há diversos atos de efetiva inovação no processo, entre os quais a emissão da Nota 94/2013/TA/CJLC/CGAG/CONJUR/MAPA/AGU, de 20/5/2013, emitida pela Consultoria Jurídica no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para manifestação quanto à execução das metas (peça 2, p. 188-191).

2º) entre a emissão do Relatório da TCE, em 20/8/2015 e a citação dos responsáveis (9/10/2018), também houve vários atos de efetiva inovação processual, como a emissão, dia 20/10/2015, do Relatório de Auditoria 2203/2015 apresentando o resultado dos exames efetuados sobre as contas da convenente (peça 2, p. 281-284), além da emissão, por esta Corte de Contas, de ofício para o Secretário-Executivo do MAPA, em 20/7/2016, informando sobre a análise da TCE.

5.19. Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

5.20. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

5.21. Vale dizer que, quanto à multa, considerada prescrita pelo acórdão recorrido, não é possível sua aplicação em recurso exclusivo do responsável. Ainda que a ocorrência da prescrição

seja agora afastada, considerando-se as balizas da Lei 9.873/1999, o novo critério não pode ser aplicado para agravar a situação do recorrente, ante a proibição de *reformatio in pejus*.

5.22. Por todo o exposto, constata-se que a prescrição da pretensão de ressarcimento se operaria se considerássemos os fundamentos do Acórdão 1441/2016- TCU-Plenário. Nesse aspecto, considerações adicionais merecem ser tecidas.

5.23. O STF firmou entendimento pela prescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário. Com essa decisão, surgiram as controvérsias atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive a seu termo inicial, que são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente”, que cabe ao julgador do caso concreto aplicar.

5.24. A dificuldade para tanto reside na ausência de norma específica para o processo de controle externo, conduzido pelo tribunal de contas – notadamente quanto ao débito, até então considerado imprescritível. Tal lacuna normativa precisa ser preenchida pelos meios próprios de integração do ordenamento, em especial o emprego da analogia, buscando-se a norma mais compatível com a situação em exame.

5.25. A respeito, sabe-se que há, no ordenamento, regimes diversos de prescrição, que fazem variar o termo inicial, o prazo e as interrupções em função da pretensão em causa. Considerando essas especificidades, entende-se que, no caso sob análise, até que sobrevenha posicionamento conclusivo desta Corte de Contas sobre os critérios da prescrição em geral, recomenda-se que, nesse primeiro momento, o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

6. Do possível cerceamento da defesa

6.1. O curador argui pelo cerceamento de sua defesa, tendo e vista que não teve acesso aos autos neste Tribunal, além de que o Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira possui 75 anos, já estava demente desde 2009 e está interdito por sentença judicial transitado em julgado, cometido do Mal de Alzheimer (peça 59, p. 2).

Análise:

6.2. Não assiste razão ao recorrente. A sentença de interdição foi exarada em 26/3/2020 (peça 56), pelo Juízo da Sexta Vara de Família de Brasília, e os fatos apurados nestes autos, conforme destacado no relatório precedente, ocorreram no período de 2006 a 2007.

6.3. Nessa linha, vale destacar que a jurisprudência dominante neste Tribunal é no sentido de que a interdição judicial do defendente posterior aos atos tidos por irregulares não obsta, por si só, a aplicação de débito ou multa pelo TCU, pois a incapacidade civil superveniente não é causa de extinção da punibilidade. Neste sentido, cita o Acórdão 10.634/2015-Segunda Câmara (rel. Augusto Nardes).

6.4. Não constam dos autos qualquer indício de incapacidade do responsável à época das irregularidades apuradas, e até mesmo quando da obrigação de prestar as contas dos recursos públicos geridos. Vale recordar que os recursos federais foram repassados em 13/12/2006.

6.5. Acerca da alegação do curador de que a deliberação recorrida fere o princípio da ampla defesa, por ser o responsável pessoa de idade avançada (75 anos), cabe salientar que a passagem de longo tempo, por si só, não tem o condão de tornar legal o que é ilegal. No caso sob análise, o responsável tinha cerca de 63 anos quando geriu, de forma irregular, os recursos públicos a ele

confiados.

6.6. Oportuno destacar que, visando a regularização das contas e o ressarcimento do dano, foram expedidos pelo Mapa os Ofícios e o Edital de Notificação (peça 2, p. 268-269), para a ACDI/VOCA e seu presidente Celso Luiz Claro de Oliveira dando conhecimento da instauração do processo, com vistas à apresentação de informações, justificativas, defesa e a cobrança do débito.

6.7. Consta dos autos (peça 2, p. 66-89) que foi solicitado pela Convenente ACDI/VOCA requerimento revisional dos Pareceres Técnicos relacionados aos trabalhos realizados no Amazonas, Piauí, Amapá, Bahia, Mato Grosso, Tocantins, Paraíba, Acre e Roraima. Na Nota Técnica 387/2012 (peça 2, p. 90), o Mapa faz as considerações da análise dos requerimentos revisionais solicitados pela Convenente.

6.8. Destaque-se, ainda, que em 24/2/2015 foi entregue, em mãos, ao Senhor Celso Luiz Claro de Oliveira, ofício do MAPA solicitando providências no sentido de recolher ao erário o valor devido, corrigido na forma regulamentar.

6.9. No mais, a jurisprudência dos tribunais inclina-se para o reconhecimento de que não é a sentença de interdição que gera a incapacidade, e sim a doença, mas reforça que quem alega a nulidade de um ato praticado por louco interditado tem que trazer provas do estado de loucura do autor ao tempo da celebração do ato (Rev. Forense, 153/72, Dimas Rodrigues de Almeida, Repertório de Jurisprudência do Código Civil, 1961, in 'Direito Civil', Sílvio Rodrigues, volume VI, fl. 414, 17ª Edição, 1991).

6.10. No caso, o débito, além de ter sido atribuído em período bem anterior à interdição do Sr. Celso Luiz, refere-se a evento ocorrido entre os anos de 2006 e 2007. Outrossim, consta do relatório médico (peça 58) que o paciente foi diagnosticado em 2014 após quadro de deficiência cognitiva progressiva. Foi informado ainda que no ano de 2018, há relatos de neurologista atestando que o paciente já estava em fase moderada da doença e necessitava de cuidador diariamente. Somente no dia 1/6/2019 a médica atestou o grau de dependência do paciente.

6.11. Dessa forma, o prejuízo restou caracterizado para a Administração Pública, e, se o responsável não agiu com dolo, com no mínimo culpa atuou, o que é condição principal para obrigação de devolver os recursos geridos irregularmente.

6.12. Descabida, portanto, a arguição de cerceamento de defesa, por não estar demonstrada a contemporaneidade dos atos com a doença mental geradora da incapacidade.

CONCLUSÃO

7. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) a pretensão de ressarcimento se operaria se considerarmos os fundamentos do Acórdão 1441/2016- TCU-Plenário,

b) descabida a arguição de cerceamento de defesa, por não estar demonstrada a contemporaneidade dos atos com a doença mental geradora da incapacidade.

7.1. Com base nessas conclusões, superando as preliminares invocada pelo recorrente, entende-se pelo o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal sobre os critérios da prescrição geral, conforme análise empreendida nos itens 5.17 a 5.19 desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso;
- b) sobrestar o julgamento das contas dos responsáveis até ulterior decisão desta Corte de Contas sobre os critérios da prescrição em geral, com fulcro no art. 47 da Resolução TCU 259/2014;
- c) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 27 de agosto de 2020.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2