

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 002.189/2015-1.

Natureza: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia.

Responsáveis: Abimael Rodrigues Barbosa (420.088.592-15); Cooperativa de Trabalho Agro-ambiental de Rondônia – Cootraron (01.968.623/0001-15); Célia Garcia de Souza (027.254.754-90); Evanilce Esteves de Oliveira (139.611.952-34).

Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta) (01.612.452/0001-97).

Representação legal: Haila Cristina Souto Ramos (OAB/RO 6.893) e Francisco de Assis Moura Gomes Rodrigues (OAB/RO 5.847).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. EXECUÇÃO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO EM TÉCNICAS DE PISCICULTURA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. RAZÕES RECURSAIS INAPTAS A INFIRMAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Recursos – Serur (peça 136), que contou com a anuência do diretor da mencionada unidade técnica (peça 137), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia – Cootraron (peça 101), contra o Acórdão 4.668/2020-TCU-Primeira Câmara (peça 79), relatado pelo Ministro o Augusto Sherman Cavalcanti, nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis Célia Garcia de Souza, Evanilce Esteves de Oliveira e Abimael Rodrigues Barbosa, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, dando-se prosseguimento aos autos;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de Célia Garcia de Souza, Evanilce Esteves de Oliveira,

Abimael Rodrigues Barbosa, e da Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, descontadas as parcelas indicadas como crédito;

Valor (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
30.500,00	23/7/2007	Débito
58.810,00	11/11/2008	Débito
3.635,09	12/11/2008	Crédito
17.982,38	14/8/2013	Crédito

9.4. aplicar a Célia Garcia de Souza, Evanilce Esteves de Oliveira, Abimael Rodrigues Barbosa, e à Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia, com fundamento nos arts. 1º, inciso IX, 19 e 57 da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Rondônia; e

9.7. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial (TCE), instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), em desfavor da Cootraron, entidade contratada, em solidariedade com Célia Garcia de Souza, diretora-presidente (gestão 20/3/2005 a 18/6/2010); com Evanilce Esteves de Oliveira, diretora-presidente (gestão 19/6/2010 a 29/3/2012), e com Abimael Rodrigues Barbosa, diretor-presidente (gestão 30/3/2012 a 27/3/2018), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por intermédio do Contrato de Repasse 177.443-70/2005/MDA/CAIXA (Siafi 550804, peça 3), celebrado entre o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representado pela CEF, e a referida cooperativa, para execução de ações relacionadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

3. O objeto do ajuste era a capacitação em técnicas de piscicultura e gestão social, nos municípios do território central. Para atender a esse desígnio, a Cootraron deveria ministrar cursos e elaborar materiais informativos, com custo estimado de R\$ 90.294,00. Desse total, R\$ 89.391,00 deveriam ser repassados pela CEF e os outros R\$ 903,00 deveriam ser aplicados pelo contratado a título de contrapartida financeira (peças 3, p. 1 e 3, e 11, p. 14).

4. No decorrer da execução do contrato, foram realizados dois desbloqueios, nos valores de R\$ 30.500,00 em 23/7/2007 (peça 11, p. 152) e R\$ 58.810,00 em 12/11/2008 (peça 11, p. 154), via transferência eletrônica disponível (TED) à entidade contratada. A segunda parcela foi transferida após a aprovação da prestação de contas parcial dos recursos aplicados com a parcela anterior (peça 11, p. 84 e 90).

5. Destaque-se que, em razão de irregularidades constatadas na aplicação dos recursos da primeira parcela, a cooperativa contratada devolveu à CEF a quantia de R\$ 3.635,09 em 12/11/2008 (peça 11, p. 6 e 154).

6. Conforme se observa no documento extraído do sistema de transferência de recursos comerciais e colacionado pela CEF (peça 11, p. 176), o saldo remanescente decorrente de rendimentos financeiros auferidos, no valor de R\$ 17.982,38, foi devolvido aos cofres públicos da União em 14/8/2013.
7. Decorrido o prazo previsto no contrato, a prestação de contas final não foi apresentada. Assim, instaurou-se a presente tomada de contas especial cuja conclusão foi pela execução financeira de 100% do empreendimento, sem que fossem apresentados, contudo, os relatórios de execução de atividades e a prestação de contas final das metas executadas. Dessa forma, restou prejudicada a aferição do percentual executado do objeto contratado e sua funcionalidade, visto que pela documentação apresentada pela entidade não há como se estabelecer a vinculação dos comprovantes de prestação de contas e as metas previstas no plano de trabalho (peça 5, p. 2).
8. Desse modo, o Relatório do Tomador de Contas Especial reprovou integralmente a execução financeira e concluiu que o dano ao erário apurado foi de R\$ 89.310,00, sob a responsabilidade da Cootraron e de Célia Garcia de Souza, de Evanilce Esteves de Oliveira e de Abimael Rodrigues Barbosa, ex-presidentes da cooperativa (peça 5, p. 4-5).
9. A Controladoria Geral da União (CGU), ao analisar as informações, embora tenha se manifestado de acordo com o relatório do tomador, ressaltou a demora da CEF em instaurar a TCE e retificou o débito, já que não foi considerada a dedução de R\$ 3.635,09, devolvido pela Cootraron à CEF em 12/11/2008 (peça 6). O dirigente do Controle Interno concluiu pela irregularidade das contas (peça 7).
10. A par dessas considerações, definiu-se (peça 38) a responsabilidade solidária da Cootraron, de Célia Garcia de Souza, de Evanilce Esteves de Oliveira e de Abimael Rodrigues Barbosa, pela conduta irregular, consistente na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Contrato de Repasse 177.443-70/2015/MDA/CAIXA.
11. Após citação das partes acerca das irregularidades apontadas, e análise das alegações de defesa apresentadas, o Tribunal, por meio do Acórdão 4.668/2020-TCU-Primeira Câmara (peça 79), relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, julgou irregulares as contas de Célia Garcia de Souza, de Evanilce Esteves de Oliveira, de Abimael Rodrigues Barbosa, e da Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia, condenando-os, solidariamente, ao débito apurado e aplicando-lhes multa individual, na forma transcrita na introdução acima.
12. Insatisfeita, a Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia interpôs o presente recurso de reconsideração (peça 101), requerendo (peça 101, p. 11):

(...) a suspensão dos efeitos constantes dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 4668/2020 – TCU – 1ª Câmara, em relação à COOTRARON;

Seja reconhecida a prescrição quinquenal do prazo para instauração da tomada de contas especial nº 002.189/2015-1, tendo em vista o lapso temporal entre a data na qual o responsável deveria ter prestado contas dos recursos do contrato de repasse nº 177.443-70/2005/MDA/CAIXA (28/02/2011), a data da instauração da TCE (05/02/2015) e a data da efetiva citação/notificação da COOTRARON acerca da instauração da TCE (06.07.2018), a fim de declarar a nulidade do Acórdão nº 4668/2020 – TCU – 1ª Câmara.

Caso entendam pela manutenção da pena de multa, desde já requer-se, a exclusão dos juros moratórios, pois a apuração tardia do caso deu-se por culpa exclusiva da Corte de Contas, que de posse de toda a documentação atinente, quedou-se inerte, deixando transcorrer o tempo hábil para apuração devida.

ADMISSIBILIDADE

13. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 110), ratificado pelo Relator, Ministro Vital do Rêgo (peça 112), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se, à recorrente, e os estendendo para os demais devedores solidários, os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 4.668/2020-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

14. Delimitação

14.1. Constitui objeto do recurso verificar se:

- a) houve a prescrição (peça 101, p. 2-10);
- b) houve violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica (peça 101, p. 10);
- c) cabe a exclusão dos juros moratórios (peça 101, p. 10).

15. Ocorrência da prescrição

15.1. A recorrente defende a ocorrência da prescrição na presente tomada de contas especial, com base nos seguintes argumentos:

a) o contrato iniciou em 2005 e, após sucessivas prorrogações, vigeu até 31/12/2010. Desse modo, a prestação de contas deveria ser apresentada, segundo a recorrente, até 28/2/2011. Em 5/2/2015, o TCU instaurou a presente tomada de contas, mas somente em 6/7/2018 a Cootracon foi citada. Assim, entre o termo do prazo para prestação de contas e a citação da cooperativa, teriam se passado mais de sete anos (peça 101, p. 2-3);

b) embora o artigo 37, § 5º, da Carta Magna ressalve, quanto aos prazos, as ações de ressarcimento, tornando-as imprescritíveis, tem-se que, no presente caso, os autos tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa. Não há que se falar, assim, em exercício do direito de ação, ou pedido de ressarcimento perante o Poder Judiciário e, conseqüentemente, em imprescritibilidade (peça 101, p. 3);

c) segundo o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal – STF, em sede de liminar no MS 35.294/DF, a notificação do responsável deve se dá antes do prazo prescricional de cinco anos, para instauração da tomada de contas especial (peça 101, p. 5);

d) em julgamento recente, a Suprema Corte decidiu que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017 - peça 101, p. 5-10).

Análise

15.2. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 135, que contém, respectivamente, estudo e pronunciamento anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as conseqüências da conduta e impor os efeitos legais, independentemente de tais efeitos terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

15.3. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

15.4. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordinar-se-ia ao prazo geral de dez anos (CC, 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.

15.5. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério, destaca-se que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

15.6. Aplicando-se essas balizas ao caso em exame em relação à recorrente, verifica-se que entre o dia seguinte ao término do prazo final para entrega da prestação de contas, na realidade o dia 29/2/2012 (peça 3, p. 9 e peça 11, p. 150), e a data do despacho que autorizou a citação do recorrente (interrupção), 4/12/2017 (peça 40), passaram-se pouco mais de cinco anos. Dessa última data até os dias atuais, não se passaram ainda quatro anos.

15.7. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se pela possibilidade de aplicação de multa e de condenação ao ressarcimento, por não estarem prescritas, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999 (MS 32.201).

15.8. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

15.9. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

15.10. Na hipótese em exame, estão presentes os requisitos típicos de uma infração permanente. É certo que a aplicação dos recursos pode ser fiscalizada a qualquer tempo pelo concedente e, se algum ilícito for constatado nesse acompanhamento, já surge a possibilidade de agir e, portanto, a prescrição da reparação do dano. Se o ilícito não foi constatado antes, contudo, há um momento certo para aferição do cumprimento das obrigações do proponente, que se dá exatamente com a prestação de contas. Logo, enquanto não exaurido o prazo para a aplicação dos recursos e a correspondente prestação de contas, não flui prazo prescricional (CC, art. 199, II).

15.11. Considerando que houve omissão no dever de prestar contas, o termo inicial para cálculo da prescrição se dará na data do primeiro ato de apuração da omissão, que, no caso da recorrente, ocorreu em 24/4/2012, oportunidade em que ocorreu a notificação do seu presidente, Abimael Rodrigues Barbosa, por descumprimento de prazo do ajuste (peça 9, p. 3). No caso de Evanilce Esteves de Oliveira e Célia Garcia de Souza, as notificações ocorreram, respectivamente, em 7/5/2012 e 27/4/2012 (peça 9, p. 1 e 5).

b) Prazo:

15.12. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Entretanto, essa hipótese não se aplica ao caso em exame.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

15.13. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), como por exemplo, sindicâncias, processo administrativo disciplinar, auditorias, ocasião em que são apurados a legalidade dos atos e, constatando irregularidades, desencadeiam as providências ressarcitórias e punitivas cabíveis. Com esse

fundamento, de acordo com os documentos constantes dos autos, verificou-se que a prescrição foi interrompida:

- a) em 10/12/2013, com o Relatório da TCE 103/2013 (peça 5);
- b) em 17/11/2014, com o Relatório de Auditoria 2.096/2014, da Controladoria Geral da União (peça 6);
- c) em 5/2/2015, com a autuação do presente processo de TCE, visando a apuração de irregularidades.

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

15.14. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação ou audiência propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção:

Data da citação (interrupção)	Responsável citado	AR ou Resposta
6/7/2018	Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia	peça 61
18/5/2018	Abimael Rodrigues Barbosa	peça 57
16/1/2018	Evenilce Esteves de Oliveira	peça 50
1/1/2018	Célia Garcia de Souza	peça 46

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

15.15. A prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999), ocorrida na data sessão virtual de julgamento do acórdão condenatório que foi em 20/4/2020 (peça 79).

f) Da prescrição intercorrente:

15.16. 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”.

15.17. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez praticada a infração à legislação ou 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.

15.18. 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.

15.19. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

15.20. Especificamente quanto a esta TCE, não se verificou a paralisação do processo por prazo superior ao interregno trienal, uma vez que entre a sua autuação e o acórdão recorrido foram realizados diversos despachos - providências internas e externas que importaram em impulso processual (peças 13, 28, 34, 37, 38, 74 e 78), de forma que não houve incidência da prescrição intercorrente prevista naquela lei.

g) Conclusão:

15.21. Observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo ao se considerar o prazo geral de cinco anos), tomando-se

como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

15.22. 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.

15.23. Assim, qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999), verifica-se que, em nenhuma hipótese, o prazo extintivo foi extrapolado.

16. Violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica.

16.1. A recorrente defende que a manutenção do Acórdão 4.668/2020 – TCU – 1ª Câmara, configura violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica, em razão do longo decurso de tempo entre o exaurimento do prazo para apresentação da prestação de contas, ocorrido em fevereiro de 2011, e a citação da cooperativa na Tomada de Contas Especial, em julho de 2018, de forma a dificultar ou mesmo impossibilitar o exercício da defesa (peça 101, p. 10).

Análise

16.2. Inicialmente, convém destacar que o exaurimento do prazo para apresentação da prestação de contas ocorreu em 28/2/2012 (peça 11, p. 150). Desde 2012, conforme se viu (peça 9, p. 1, 3 e 5), foram realizadas notificações para que o presidente e ex-presidentes da Cootraron apresentassem a prestação de contas do contrato de repasse, informando-lhes que, a manutenção da irregularidade, resultaria na instauração da tomada de contas especial. A despeito disso, os responsáveis não atenderam às notificações.

16.3. Naturalmente, a conduta do gestor negligente com seu dever de prestar contas terá consequências para seu exercício de defesa, pois o transcorrer de longo tempo entre a conclusão do objeto e a sua efetiva comprovação podem dificultar o agrupamento de informações e a criação de nexos de causalidade entre elas e o objeto do contrato. Para evitar esse risco, e ao mesmo tempo para atender as disposições constitucionais/legais, deveriam os responsáveis ter prestado contas tempestivamente.

16.4. Cumpre ressaltar que a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

16.5. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe que "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária", e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

16.6. Veja-se, ainda, que o instituto da prescrição tem por propósito evitar que a pretensão ao exercício de um direito se prolongue de forma indefinida no tempo. Porém, na apuração da ocorrência da prescrição não existe espaço para voluntarismos: prescreve no prazo que a lei definiu, cuja contagem ocorrerá a partir de critérios, igualmente, estabelecidos em lei.

16.7. Assim, não cabe, conforme fez o recorrente, a escolha de atos específicos no tempo, para entre eles se estabelecer um prazo maior que cinco anos e concluir que houve a prescrição. É preciso computar, ainda que adotada a premissa de aplicação da Lei 9.873/1999 defendida pelo recorrente, todos os atos que importaram em interrupção da prescrição e, portanto, em recomeço da contagem do prazo.

16.8. Nessa toada, o escrutínio da aplicação das hipóteses de prescrição realizada no item anterior demonstrou que, qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999), o prazo extintivo não foi extrapolado.

16.9. Observa-se, outrossim, que a instauração do contraditório e da ampla defesa, para fins de condenação dos responsáveis por parte desta Corte, somente se dá na fase externa do processo de tomada de contas especiais, ou seja, por meio de sua regular citação (Acórdãos 9.747/2020-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, 2.812/2019-2ª Câmara, Rel. Ana Arraes e 8.570/2017-2ª Câmara, Rel. Vital do Rêgo), o que ocorreu, por ocasião da realização da citação (peça 59) e da apresentação das alegações de defesa por parte do recorrente (peça 69), bem como está sendo novamente exercido por ocasião da presente fase recursal (peça 101).

16.10. Assim, não houve violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica, tendo em vista que não se processou a prescrição e os responsáveis tiveram oportunidade de se manifestar tanto na fase interna da TCE quanto por ocasião da realização das citações, da apresentação das alegações de defesa e na presente fase recursal.

17. Possibilidade de exclusão dos juros moratórios

17.1. A recorrente defende a exclusão dos juros moratórios, por considerar que a apuração tardia do caso se deu por culpa exclusiva da Corte de Contas, que, de posse de toda a documentação atinente, quedou-se inerte, deixando transcorrer o tempo hábil para apuração devida (peça 101, p. 10).

Análise

17.2. Inicialmente, convém destacar que não houve inércia do TCU na apuração das irregularidades afetas ao Contrato de Repasse 177.443-70/2005/MDA/CAIXA. Ocorre que o processo de instauração de uma TCE envolve apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, o que requer tempo de análise e decisão. Tanto é assim que, no transcorrer da presente tomada de contas especial, foram realizados diversos atos processuais que afastaram a incidência da prescrição, qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999).

17.3. A incidência de juros de mora decorre do comando insculpido no art. 19 da Lei 8.443/1992, *in verbis*:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

17.4. Dois momentos processuais relacionam-se à possibilidade de recolhimento do débito apurado antes da incidência de juros de mora: na citação (art. 202, inciso II, do RI/TCU) e na rejeição das alegações de defesa (art. 202, § 3º, do RI/TCU). Em ambos os casos, devem estar caracterizadas a ocorrência de boa-fé e a inexistência de outra irregularidade nas contas (art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU). Na oportunidade da análise à citação, entretanto, não restou caracterizada a boa-fé (peça 74, p. 14-15). Desse modo, não poderia o recorrente se beneficiar com a não incidência de juros de mora, ainda que tivesse recolhido o débito quando da sua citação.

17.5. Assim, não é possível a exclusão dos juros moratórios, uma vez que não restou caracterizada a boa-fé (art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU).

CONCLUSÃO

18. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não se operou a prescrição do débito nem a prescrição da pretensão punitiva, qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999);

b) não houve violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica, tendo em vista que não se processou a prescrição e os responsáveis tiveram oportunidade de se manifestar tanto na fase interna da TCE quanto por ocasião da realização das citações, da apresentação das alegações de defesa e na presente fase recursal;

c) não é possível a exclusão dos juros moratórios, uma vez que não restou caracterizada a boa-fé (art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU).

19. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento do recurso, uma vez que os argumentos ofertados pelo recorrente não tiveram o condão de elidir as irregularidades inquinadas e nada adicionam aos arrazoados já rejeitados pelo Tribunal, perdurando válidas as razões de decidir consubstanciadas no acórdão atacado. **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

20. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, à Caixa Econômica Federal e aos demais interessados.

2. O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, em parecer à peça 138, manifestou sua concordância com a proposta da unidade instrutiva, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem:

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia (Cootraron) contra o Acórdão 4.668/2020, por meio do qual a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, entre outras deliberações, decidiu julgar irregulares suas contas e as contas dos Srs. Abimael Rodrigues Barbosa, Célia Garcia de Souza e Evanilce Esteves de Oliveira, condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor da Cootraron, entidade contratada, da Sra. Célia Garcia de Souza, diretora-presidente da Cooperativa (gestão 20/3/2005 a 18/6/2010), da Sra. Evanilce Esteves de Oliveira, diretora-presidente da Cooperativa (gestão 19/6/2010 a 29/3/2012) e do Sr. Abimael Rodrigues Barbosa, diretor-presidente da Cooperativa (gestão 30/3/2012 a 27/3/2018), em decorrência da ausência de prestação de contas dos recursos repassados por intermédio do Contrato de Repasse 177.443-70/2005/MDA/CAIXA (peça 3), celebrado entre o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representado pela Caixa Econômica Federal, e a referida cooperativa, para execução de ações relacionadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

3. Pelas razões expendidas no exame de admissibilidade enfrentado pela unidade técnica, o presente recurso deve ser conhecido (peça 110).

4. Em sua peça recursal, a recorrente, preliminarmente, sustenta a ocorrência de prescrição, alegando a incidência do prazo regulado pela Lei 9.873/1999 e, ainda, que se passaram sete anos entre o termo do prazo para apresentação da prestação de contas e a citação da Cooperativa (peça 101, p. 3).

5. Registro que, em diversas oportunidades, ao promover minuciosa e detida análise do tema, defendi que a **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Cito, como exemplo, os pareceres emitidos nos autos do TC 000.012/2020-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; do TC 036.485/2019-5, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; do TC 020.232/2017-9, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; do TC 031.091/2013-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; do TC **004.030/2017-6, da relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho; do TC 029.107/2019-9, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; do TC 006.359/2019-1, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; do TC 017.162/2007-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; do TC 035.278/2015-3, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman**

Cavalcanti; do TC 000.071/2020-0, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira; do TC 027.487/2017-2, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; e do TC 018.978/2012-6, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

6. Nos pareceres lançados nos referidos processos, sustentei que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior.** As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofamento em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Assim, na inexistência de norma específica para a hipótese, entendo que devem incidir as regras da Lei 10.406/2002.

7. Compreendo, ademais, que a regra do art. 205 do Código Civil, conquanto inespecífica, é perfeitamente compatível com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo. E, neste passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205; e, o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.

8. Ciente de que a egrégia Corte de Contas da União continua a adotar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento (v.g. Acórdãos 5.236/2020-TCU-Plenário, 11.839/2020-TCU-2ª Câmara, 18/2021-TCU-1ª Câmara e 120/2021-TCU-Plenário), peço vênias para ratificar o posicionamento externado nos pareceres acima referenciados, de que **o exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – deve ter como parâmetro o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei.**

9. Isso posto, passo ao exame da ocorrência da prescrição no caso concreto. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora proponho para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas pretensões.**

10. O contrato de repasse em exame vigeu entre 29/12/2005 e 31/12/2011 (peça 5, p. 1), sendo que o prazo para apresentação da prestação de contas, nos termos da Cláusula Décima Primeira do termo do referido contrato, esgotou-se em 28/2/2012 (peça 11, p. 150). Uma vez que as presentes contas foram instauradas em virtude da omissão no dever de prestar contas, irregularidade que se aperfeiçoou ao final do prazo fixado no termo do contrato de repasse, deve-se considerar 28/2/2012 como a data inicial da contagem do prazo prescricional.

11. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela **não consumação da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário** neste processo. Como as irregularidades que ensejaram o débito ocorreram 28/2/2012, não se passaram dez anos até 13/11/2017, data em que foi expedido o ato que autorizou as citações dos responsáveis (peça 38). Desse modo, não merece prosperar o argumento recursal acerca da ocorrência da prescrição.

12. A recorrente defende a violação dos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica, tendo em vista o longo decurso de tempo entre o exaurimento do prazo para apresentação da prestação de contas e a data em que foi citada.

13. Uma das finalidades do instituto da prescrição é a de manter afastado o risco de violação dos referidos princípios, tendo em vista que o longo decurso do tempo pode obstruir ou dificultar a

construção das peças de defesa. Ocorre que, *in casu*, pelas razões retrocitadas, o prazo prescricional foi interrompido pelo ato que ordenou as citações, ou seja, não houve o transcurso do prazo prescricional, sendo razoável concluir que, num ambiente de segurança jurídica, ao responsável foram dadas condições para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Desse modo, tal argumento não merece acolhida.

14. A Cootraron requer a exclusão dos juros moratórios, já que a apuração tardia dos fatos derivou de culpa exclusiva do Tribunal de Contas da União (peça 101, p. 10).

15. Sobre o assunto, convém ressaltar que a atualização monetária do débito e a incidência de juros de mora constituem imposições legais, estando previstas no art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992. Ademais, a não consumação da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento indicam, com clareza, que não houve demora na apuração dos fatos, no estabelecimento do contraditório e na prolação de decisão definitiva.

16. Importa destacar, ainda, que a jurisprudência da Corte de Contas, ao interpretar o disposto no art. 12, §1º e 2º, da Lei 8.443/1992, admite a exclusão dos juros moratórios quando caracterizada a boa-fé e a inexistência de outra irregularidade. No caso concreto, porém, não restou configurada a boa-fé dos responsáveis, de modo que não há como ser elidida a incidência de juros de mora.

17. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento e não provimento do recurso de reconsideração interposto pela Cooperativa de Trabalho Agro-Ambiental de Rondônia (Cootraron), nos termos da proposta apresentada pela Secretaria de Recursos (peça 136, p. 10).

É o relatório.