

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC 012.487/2012-0

Apenso: TC 022.832/2013-0.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e Entorno.

Recorrente: Manuel Furtado Neves (CPF 055.020.123-87).

Advogado: Sebastião Azevedo Júnior (OAB/DF 36.662).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO DO INCRA PARA PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA A FAMÍLIAS DE PRODUTORES RURAIS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS RECURSAIS QUE NÃO ALTERAM A DECISÃO ORIGINAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA PELA ASSINATURA DE CONVÊNIO COM PLANO DE TRABALHO PRECÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada em pareceres uniformes no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peças 79 a 81), que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 82):

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Manuel Furtado Neves (peça 53) contra o Acórdão 4.252/2013–TCU–Segunda Câmara (peça 53), que assim dispôs:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária do Distrito Federal e Entorno (Incrá/SR(28)/DFE), em desfavor do Sr. Ivo Ricardo Barfknecht, ante a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio nº 18.000/2002, celebrado com a Associação Regional de Cooperação Agrícola (Arca), no valor de R\$ 225.610,00, tendo por objeto a prestação de assistência técnica para 1.200 famílias assentadas nos projetos de assentamentos sob a responsabilidade do Incra/SR(28)/DFE.

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

9.1. considerar revéis o Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e a Associação Regional de Cooperação Agrícola, com amparo no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Manuel Furtado Neves;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Ivo Ricardo Barfknecht e Manuel Furtado Neves e da Associação Regional de Cooperação Agrícola, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia original de R\$ 205.100,00 (duzentos e cinco mil e cem reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 26/8/2002 até a data da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária:

9.4. aplicar ao Srs. Manuel Furtado Neves e Ivo Ricardo Barfknecht e à Associação Regional de Cooperação Agrícola, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, informando os responsáveis de que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.7. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Distrito Federal.

2. As contas do recorrente foram julgadas irregulares em razão de ter assinado o termo de Convênio nº 18.000/2002 sem que o plano de trabalho contivesse os elementos mínimos mencionados no art. 2º da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente, tais como a descrição detalhada do objeto e das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, bem como a referência ao corpo técnico responsável, de modo que não foram sanadas as irregularidades descritas nos pareceres técnico e jurídico emitidos no âmbito do Incra/SR(28)/DFE.

ADMISSIBILIDADE

3. O SAR/Serur propôs o conhecimento do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Manuel Furtado Neves, contra o Acórdão 4.252/2013–TCU–Segunda Câmara, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.3, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido (peça 65).

4. A Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora Ana Arraes, mediante despacho de peça 67, concordou com o posicionamento do SAR/Serur.

5. Expostos os fatos, passa-se ao exame de mérito do recurso. Seguem os argumentos do recorrente acompanhados da devida análise de mérito.

MÉRITO

1º Argumento:

6. A tomada de contas especial se volta contra aquele que, na fase de execução do convênio, deixou de atender as devidas exigências, não se destinando a alcançar situações pretéritas, sobretudo à fase de formalização do instrumento de convênio.

7. Desse modo, há de ser reconsiderada a decisão que determinou a extensão da apuração da responsabilidade do recorrente em sede de tomada de contas especial, porquanto inaplicável ao caso concreto.

Análise do 1º Argumento:

8. O argumento apresentado já foi devidamente analisado no relatório do acórdão ora recorrido, nos seguintes termos:

16.3.9. Em relação à alegação de que a tomada de contas especial não alcança os fatos ocorridos na fase de formalização do convênio, os argumentos trazidos pelo responsável não procedem. Verificou-se que o plano de trabalho relativo ao Convênio nº 18.000/2002 foi aprovado, com posterior liberação dos recursos, sem que tenha havido o detalhamento adequado e suficiente do objeto avençado, em afronta o disposto no art. 116, § 1º, incisos II, III e IV, da Lei nº 8.666/1993 e no § 1º do art. 2º da IN-STN nº 1/1997, vigente à época da celebração do convênio.

16.3.10. Segundo preceitua a mencionada instrução normativa, o plano de trabalho deve conter a descrição e especificação completa do objeto a ser executado e a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, nos termos do art. 2º, incisos II e III e § 1º. Isso, para

possibilitar que, conforme estabelece o art. 31, *caput*, § 1º, e inciso I, na análise da prestação de contas do convênio, o concedente possa emitir parecer sobre o aspecto técnico quanto à execução física e atendimento dos objetivos colimados, o que não se verificou no caso concreto.

9. Assim, o recorrente assinou o termo de Convênio nº 18.000/2002 sem que o plano de trabalho contivesse os elementos mínimos mencionados no art. 2º da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente, tais como a descrição detalhada do objeto e das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente.

10. É dizer: o Sr. Manuel Furtado Neves contribuiu diretamente para o cometimento do dano ao erário, o que atrai a incidência do disposto no art. 2º da IN TCU 71/2012:

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário (grifos acrescidos).

11. Correto, portanto, o julgamento pela irregularidade de suas contas com fundamento no art. 16, III, c, ainda que não tenha participado da execução do convênio 18.000/2002.

2º Argumento:

12. A vigência do convênio em apreço iniciou-se em 20/8/2002, data da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União. Desse modo, não tendo sido instaurada, dentro do prazo decenal, tomada de contas especial em desfavor do recorrente, encontra-se prescrita a pretensão da Administração Pública para promover a apuração da alegada responsabilidade, assim como para exigir a reparação dos prejuízos eventualmente causados ao erário, e para a aplicação da sanção pecuniária, nos termos do art. 5º, § 4º, da IN TCU 56, de 2007.

13. Não existe justificativa plausível e também não é justo que este Tribunal, após 10 anos da ocorrência do fato gerador, venha exigir que o recorrente seja condenado a ressarcir, ainda que solidariamente, os prejuízos que a entidade conveniente causa a autarquia e, ainda, que venha a sofrer a sanção pecuniária de multa.

Análise do 2º Argumento:

14. Não cabe a alegação de prescrição dos débitos, tampouco da TCE, em face da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 37, § 5º, da Lei Maior. Sobre o tema, impende trazer à colação a tese defendida pelo preclaro Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa do Tribunal de Contas da União, apresentada na Sessão de 27/1/2005 da 2ª Câmara, mediante voto revisor, no processo TC-005.378/2000-2:

9. Não obstante essa discussão, entendo que o TCU não deve aplicar o Código Civil subsidiariamente, com a finalidade de definir qual o prazo de prescrição a ser adotado nesta Corte de Contas, uma vez que as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, *ex vi* do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, *in verbis*:

‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’ (grifos acrescidos).

10. Ressalto, por oportuno, que essa já foi a tendência do entendimento deste Tribunal, consoante se infere, por exemplo, do parecer do Ministério Público emitido no TC-674.018/1985-0 (Acórdão 124/1994, Ata 50/1994-Plenário).

11. Vê-se, da leitura atenta do parágrafo 5º do art. 37, que foram estabelecidos dois gêneros de ações à disposição do poder público:

11.1 – a 1ª parte do parágrafo – ‘prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário’ – que estabelece as ações relativas às punições ao agente que cause dano ao erário;

11.2 – a 2ª parte do parágrafo – ‘ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’ – que estabelece serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados pelos agentes a que alude o subitem anterior.

12. Nesse sentido preleciona José Afonso da Silva (*in* Curso de Direito de Constitucional Positivo, ed. Malheiros, 22ª edição, 2003, página 653):

Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *ius persecuendi*. É o princípio do art. 37, § 5º, [da CF] que dispõe: (...). Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e a punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.

13. Da mesma forma opina Celso Antonio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 12ª edição, 2000, página 124):

(...) por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário.

14. E ainda, Uadi Lamêgo Bulos (*in* Constituição Federal Anotada, ed. Saraiva, 4ª edição, 2002, página 615):

Esse dispositivo prevê duas situações distintas: uma relativa à sanção pelo ato ilícito, outra relacionada à reparação do prejuízo. No primeiro aspecto, fica a lei ordinária encarregada de fixar os prazos prescricionais; no segundo, garantiu-se a imprescritibilidade das ações - medida considerada imprópria, mas que veio consagrada na Constituição de 1988.

15. Também o Superior Tribunal de Justiça entende que as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, por força do aludido art. 37, § 5º, da Constituição Federal, consoante se observa de recentes julgados, *exempli gratia*:

15.1 – RESP 403.153/SP – Relator Ministro José Delgado (1ª Turma, Diário da Justiça de 20.10.2003, página 181):

Ementa: ‘(...) É imprescritível Ação Civil Pública visando à recomposição do Patrimônio Público (art. 37, § 5º, CF/1988)’; e

15.2 – RESP 328.391/DF – Relator Ministro Paulo Medina (2ª Turma, Diário da Justiça de 2.12.2002, página 198):

Ementa: (...) Demais disso, conforme a mais autorizada doutrina, por força do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal, a ação regressiva é imprescritível.

16. Ante o que expus, concluo que as medidas desta Corte de Contas tendentes a promover o ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, *ex vi* do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, não havendo de se cogitar de aplicação subsidiária do novo Código Civil.

15. Entende-se que a aludida tese, pela sua pertinência e por estar amparada na melhor doutrina e na jurisprudência pátrias, deve ser acolhida por Vossa Excelência. Nessa vereda, merece destaque que o Tribunal de Contas da União, ao resolver incidente de uniformização de jurisprudência (TC 005.378/2000-2, Acórdão 2.709/2008-Plenário), firmou exegese no sentido de:

deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007 (grifos acrescidos).

16. Ressalte-se que o § 4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007 assim dispunha (a referida IN foi revogada pela IN 71/2012):

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de

contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

17. Por seu turno, assim dispõe o art. 6º da IN-TCU 71/2012:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

18. Ora, a assinatura do convênio em testilha ocorreu em 1º/8/2002 (peça 1, p. 106), sendo que a citação do responsável no âmbito deste Tribunal foi realizada em 16/7/2012 (peça 7), antes de consumado, portanto, o prazo de 10 anos entre o ato irregular e a citação do responsável. Inaplicável, portanto, o disposto no inciso II da IN 71/2012.

19. No que tange à prescrição da pretensão punitiva de aplicação de multa, é de se ressaltar que, por meio do Acórdão 1.314/2013-Plenário, esta Corte julgou processo de representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur), versando sobre a prescribibilidade da multa imposta em processos de controle externo.

20. Em que pese o Plenário desta Corte não tenha conhecido da representação, pelo não cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno, o Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, registrou no voto seu entendimento a respeito da matéria, segundo o qual, por analogia, o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica deve ser o de cinco anos, conforme prescrevem diversas normas de direito público:

(...)

19. Dessa forma, tomando por base os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, parece-me que o prazo prescricional de 5 anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada ante a falta de lei específica.

20. Nesse particular, compreendo que a utilização do instituto da analogia, como técnica de integração de lacunas, requer a busca de textos normativos que disponham sobre fatos similares ao que se busca decidir, o que, diante da noção de unidade e coerência do ordenamento jurídico, impõe a adoção de disposições pertencentes ao mesmo microsistema jurídico da norma a ser editada.

21. Por esse motivo, entendo que a utilização das regras do Código Civil para a definição do prazo prescricional aplicável à sanção aplicada pelo TCU no exercício da atividade de controle externo não constitui procedimento adequado, haja vista a absoluta diferença entre os fatos abarcados pelo espaço de incidência daquela regra jurídica – de natureza eminentemente privada – e os inerentes à relação de direito público travada entre a União e os administrados, no âmbito dos processos do TCU.

22. Evoluindo entendimento anteriormente esposado em outras situações, devo admitir que a falta de disposição legal a respeito do tema na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) implica extrair-se do próprio Direito Administrativo, dada a sua independência científica, as bases para a integração dessa lacuna, que impacta diretamente o poder sancionador desta Corte de Contas. Seguindo tal raciocínio, penso que se há prazo próprio em ramo autônomo do Direito Público não há porque se insistir no uso, por meio da analogia, de norma essencialmente disciplinadora das relações jurídicas privadas.

23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, entendo que o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.

21. Em relação ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional, conclui o Ministro Benjamin Zymler na deliberação *supra*, fundamentado especialmente na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade

Administrativa), a solução mais adequada é considerar a data em que o Tribunal tomou conhecimento dos fatos tidos como irregulares. Transcrevem-se, a seguir, trechos do voto em que o relator discutiu essa questão:

24. Com relação ao termo inicial para contagem do aludido prazo prescricional, observo que o tema comporta maior diversidade de tratamento dentre as regras citadas. Nesse passo, as normas supramencionadas estipulam como termo *a quo* ora a data em que o fato se tornou conhecido (Lei 8.112 e Lei 8.429/1992, no caso de servidores ocupantes de cargo ou emprego público), ora a data da ocorrência do fato (Lei 6.838/1980, Lei 9.873/1999, Lei 12.529/2011 e Decreto 20.910/1932) – o Código Tributário Nacional comporta solução amoldada à especialidade da matéria, qual seja, o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

25. Sendo assim, julgo adequado, para o correto deslinde da matéria, socorrer-se das lições do saudoso jurista Miguel Reale, que preceitua a necessidade de se analisar as semelhanças entre as circunstâncias fáticas da situação a ser integrada e hipótese de incidência da norma a ser utilizada analogicamente:

‘Se um caso reúne, por exemplo, os elementos ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, e surge um outro com esses elementos e mais o elemento ‘f’, é de se supor que, sendo idêntica a razão de direito, idêntica teria sido a norma jurídica na hipótese da previsibilidade do legislador, desde que o acréscimo de ‘f’ não represente uma nota diferenciadora essencial. É preciso, com efeito, ter muita cautela ao aplicar-se a analogia, pois duas espécies jurídicas podem coincidir na maioria das notas caracterizadoras, mas se diferenciam em razão de uma que pode alterar completamente a sua configuração jurídica. Essa nota diferenciadora, como a teoria tridimensional o demonstra, pode resultar tanto de uma particularidade fática quanto de uma específica compreensão valorativa: em ambos os casos o emprego da analogia não teria razão de ser. Já os romanos advertiam, com sabedoria: *mínima differentia facti máximas inducti consequentias júris.*’ (REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 296-297).

26. Nesse diapasão, penso existir, dentre as normas de direito público mencionadas, maiores semelhanças da atividade de controle externo com a persecução sancionatória empreendida em face da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual reputo adequada, para fins de estipular o marco inicial de contagem do prazo prescricional, a utilização da Lei 8.429/1992.

27. Dessa forma, compreendo que a prescrição sancionatória deste Tribunal, por analogia, deve ser regida pelo art. 23, inciso II da Lei 8.429/1992, o qual determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na referida norma podem ser propostas ‘dentro do prazo prescricional para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.’

28. Na esfera federal, o art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990 dispõe:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

(...)

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

29. Sendo assim, julgo adequado que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 seja a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal.

30. Tal solução se mostra condizente com o princípio da máxima proteção das normas constitucionais, na medida em que conduz a uma interpretação do conjunto das normas do sistema que privilegiam o fortalecimento da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a qual é exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

(...)

22. Nesse mesmo diapasão, segundo o qual a solução mais adequada passa pela adoção da data do conhecimento dos fatos pelo Tribunal, com base na Lei de Improbidade Administrativa, vale transcrever o seguinte precedente do STJ:

Resp 999324/RS, Relator Ministro Luiz Fux

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. NÃO INDICAÇÃO DOS MOTIVOS DA VIOLAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA Nº 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC. INOCORRÊNCIA. ALÍNEA ‘C’. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. NÃO CONHECIMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CIÊNCIA PELO TITULAR DA DEMANDA. ACÓRDÃO MANTIDO.

1. O termo *a quo* do prazo prescricional da ação de improbidade conta-se da ciência inequívoca, pelo titular de referida demanda, da ocorrência do ato ímprobo, sendo desinfluyente o fato de o ato de improbidade ser de notório conhecimento de outras pessoas que não aquelas que detêm a legitimidade ativa *ad causam*, uma vez que a prescrição presume inação daquele que tenha interesse de agir e legitimidade para tanto.

(...)

2. A declaração da prescrição pressupõe a existência de uma ação que vise tutelar um direito (**actio nata**), a inércia de seu titular por um certo período de tempo e a ausência de causas que interrompam ou suspendam o seu curso.

3. Deveras, com a finalidade de obstar a perenização das situações de incerteza e instabilidade geradas pela violação ao direito, e fulcrado no Princípio da Segurança Jurídica, o sistema legal estabeleceu um lapso temporal, dentro do qual o titular do direito pode provocar o Poder Judiciário, sob pena de perecimento da ação que visa tutelar o direito.

4. ‘Se a inércia é a causa eficiente da prescrição, esta não pode ter por objeto imediato o direito, porque o direito, em si, não sofre extinção pela inércia de seu titular. O direito, uma vez adquirido, entra como faculdade de agir (*facultas agendi*), para o domínio da vontade de seu titular, de modo que o seu não-uso, ou não-exercício, é apenas uma modalidade externa dessa vontade, perfeitamente compatível com sua conservação. (...) Quatro são os elementos integrantes, ou condições elementares, da prescrição: 1º - existência de uma ação exercitável (*actio nata*) 2º - inércia do titular da ação pelo seu não exercício; 3º - continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo; 4º - ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional (Antônio Luís da Câmara Leal, in ‘Da Prescrição e da Decadência’, Forense, 1978, p. 10-12). (...)’ (Data do Julgamento 14/12/2010; DJE 17/12/2010, grifei).

23. Em reforço ao entendimento aqui esposado, a Lei 12.846/2013, de 1/8/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, disciplina em seu artigo 25 o seguinte: ‘*prescrevem em cinco anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*’

24. No que diz respeito às causas de interrupção do prazo prescricional, o Ministro Relator assim entendeu, *verbis*:

35. (...) mantém-se o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, segundo o qual a citação e a audiência válidas interrompem a prescrição para a aplicação da multa, aplicando-se ao caso a disciplina dos arts. 202, inciso I, do Código Civil e 219 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal (Acórdão 330/2007-1ª Câmara, Acórdão 904/2003-2ª Câmara, Acórdão 1.555/2005-2ª Câmara, Acórdão 2.755/2006-2ª Câmara, Acórdão 474/2011-Plenário e Acórdão 585/2012-Plenário).

25. Convém fazer a análise do tema atinente à prescrição da pretensão punitiva com base no entendimento adotado no *decisum* aqui relatado.

26. Ora, este processo foi enviado para esse Tribunal mediante o Ofício 135/2012/AECI-MDA, de 27/4/2012 (peça 2, p. 330). Não há, portanto, como se invocar a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, eis que não se passaram 5 anos entre a data de conhecimento da irregularidade e a aplicação da multa no Acórdão 4.252/2013–TCU–2ª Câmara.

27. Nessa ordem de ideias, propõe-se a rejeição do 2º argumento apresentado.

3º Argumento:

28. Esclareça-se, porque relevante para o desate da questão, que todas as notificações realizadas no curso da tomada de contas especial foram veiculadas à entidade conveniente e ao seu dirigente. Não ocorreu, portanto, em relação ao recorrente, qualquer notificação realizada pela Comissão Permanente de TCE instaurada no âmbito da referida autarquia agrária, sendo certo que o recorrente somente veio a tomar conhecimento da instauração do procedimento por ocasião de sua citação.

29. Resta, portanto, indubitado que, não tendo sido notificado desde a instauração da tomada de contas especial para defender-se da acusação de responsabilidade, evidencia-se a violação do contraditório e da ampla defesa assegurados constitucionalmente.

Análise do 3º Argumento:

30. O recorrente argui que houve nulidade no processo em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial.

31. Existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

32. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

33. Como o responsável foi devidamente citado por este Tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

4º Argumento:

34. No que tange à alegação de irregularidades no plano de trabalho, o argumento também não deve prosperar, pelas razões que se seguem.

35. Com efeito, não existe a alegada irregularidade no plano de trabalho que instrumentalizou o convênio celebrado (Peça 1, p. 108–112). Restou, portanto, inequívoco que foi apresentada a proposição de atendimento com assistência técnica para 1200 (um mil e duzentas) famílias de trabalhadores rurais assentadas pela autarquia nos 23 projetos de assentamentos integrantes do Programa de Reforma Agrária no contexto da agricultura familiar.

36. Consigne-se, por oportuno, que, no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, a assistência técnica adotada pela autarquia conveniente, como de resto acontece nas suas diversas unidades descentralizadas, vincula-se a um técnico qualificado (Engenheiro Agrônomo ou Técnico em Atividades Agropecuárias) para atendimento de cada 100 (cem) famílias assentadas, à semelhança de extensão rural, cujos serviços prestados consistem na execução e acompanhamento de projetos financiados pelo Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, correspondente a assistência técnica prestada diretamente a exploração das atividades agrícolas e pecuárias de pequeno porte, no âmbito dos Projetos de Assentamento, relacionados ao preparo da terra, plantio e demais tratamentos culturais, além da difusão de tecnologias adequadas e a destinação final dos produtos explorados nos assentamentos, abrangendo preços e mercados.

37. Esclareça-se que a execução dessas atividades, embora revestida de conhecimento técnico específico, resulta da convivência diária entre os técnicos extensionistas e as famílias dos agricultores rurais, de cuja prática alcança-se a sustentabilidade e a eficácia da produção e da produtividade, difícil, portanto, de ser detalhado em planos de trabalho convencionais. Daí a forma sucinta como constou no instrumento dado, repita-se, o caráter singular dos serviços propostos.

38. É, portanto, essa peculiaridade própria do mundo rural praticada pela assistência técnica aos pequenos agricultores beneficiários dos projetos de assentamento integrantes do Programa de Reforma

Agrária que a unidade setorial de controle externo dessa E. Corte de Contas não conseguiu perceber, levando a considerar irregular a elaboração do plano de trabalho proposto.

Análise do 4º Argumento:

39. O recorrente se limitou a repetir os argumentos apresentados como alegações de defesa, os quais já foram detidamente analisados pela SecexAmbiental nos seguintes termos transcritos no relatório do acórdão ora recorrido:

16.3.11. Quanto ao argumento de inexistência de irregularidade no plano de trabalho e o atendimento satisfatório às exigências técnicas e jurídicas, carecem de fundamento os argumentos apresentados pelo responsável, conforme já demonstrado por esta unidade técnica na instrução anterior (Peça nº 4, fls. 5/7), transcrito a seguir:

‘Na fase que antecedeu a celebração do convênio, o plano de trabalho apresentado pela Arca foi analisado pelo engenheiro agrônomo José Velloso de Oliveira, que apontou diversas impropriedades no mesmo, *in verbis*:

‘Analisando o plano de trabalho apresentado pela Arca, de folhas 18 a 20, especificamente quanto ao objeto, verificamos que o mesmo encontra-se, no nosso entendimento, de forma sucinta. Quanto ao cronograma de execução o mesmo não atende ao art. 2º, inciso II, da IN STN nº 1, quanto às descrições das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, fatores estes indispensáveis para o acompanhamento e avaliação que se pretende alcançar. Nem tão pouco qualquer referência ao corpo técnico responsável pela elaboração do projeto.

(...)

Salientamos também que a referida proposta não informa os projetos de assentamentos contemplados.’

Em sequência, a proposta de convênio foi analisada pela Dra. Valéria Maria de Oliveira Costa, Procuradora Federal do Incra/SR(28)DFE. Em seu parecer, alertou que ‘de início, não foi anexado ao pleito o plano de trabalho e o projeto técnico detalhado, bem como não há a discriminação dos projetos que serão atendidos pelo acordo. (inciso I, art. 7º da IN/01/97 da STN)’ (peça 1, p.78).

Mesmo diante dos pareceres técnico e jurídico alertando sobre a precariedade da proposta até então encaminhada, o ex-superintendente regional do Incra, Sr. Manuel Furtado Neves, assinou o termo de convênio e os recursos foram integralmente repassados à conveniente.

Ressalta-se que a relação dos projetos de assentamentos contemplados, conforme alertado pelos pareceres, chegou a ser apresentada e consta no termo de convênio, inclusive com a informação do número de famílias de cada projeto de assentamento, totalizando 23 assentamentos e 1200 famílias. No entanto, o plano de trabalho trouxe somente as seguintes informações:

‘Título do Projeto: Assistência Técnica a Projetos de Assentamentos do DF e Entorno

Início: Ago/02

Término: Fev/03

Identificação do Objeto: O presente convênio tem por objetivo a execução de assistência técnica para 1200 famílias assentadas nos projetos de assentamento jurisdicionados pelo INCRA SR(28) DFE.

Justificativa da Proposição: Os trabalhos de assistência técnica são necessários para que se possa realizar projetos de investimento e melhor utilizar os recursos naturais e principalmente financeiros nos assentamentos da região do DF e Entorno, como também viabilizar os serviços de Assistência Técnica necessários à aplicabilidade dos recursos do Crédito Produção do PRONAF assegurando o fortalecimento da agricultura familiar como atividade econômica e o desenvolvimento sustentável das famílias.

Cronograma de Execução: assistência técnica a famílias assentadas; 1200 famílias, ago/02 a fev/03.

Plano de Aplicação: Natureza da despesa código 335039; especificação: transferência à instituição Privada/outros serviços terceiros/pessoa jurídica; total (R\$ 225.610,00), concedente (R\$ 205.100,00) e proponente (20.510,00).’

Como se pode notar nas informações acima, não é possível saber em que consistia a assistência técnica que deveria ser prestada às famílias assentadas, como os recursos do convênio seriam gastos, bem como o nexa entre o plano de aplicação dos recursos e o atingimento das metas pactuadas.

Nesse sentido, nota-se que o termo de convênio e o anexo I (plano de trabalho) foram assinados pelo superintendente regional do Incra sem que fossem sanadas as irregularidades mencionadas nos pareceres técnico e jurídico.

A ausência dessas informações dificulta sobremaneira a análise da prestação de contas. Esse fato já foi noticiado nos autos em outras ocasiões, conforme trechos abaixo:

‘Da Formalização:

Quando da formalização do processo e apresentação da documentação obrigatória, foi constatado que não houve a apresentação da Proposta do Convênio (Projeto Básico) detalhadas em seus aspectos, conforme rege o Art. 2º em seus incisos III, IV e V da IN/STN/ nº 01/97, onde constariam informações imprescindíveis para a avaliação dos trabalhos pactuados no objeto deste convênio, acompanhamento, fiscalização e referências que serviriam de parâmetros para análise da Prestação de contas apresentada.

[análise da prestação de contas feita pela servidora Sandra Bianchi Valença, 25/9/2003, peça 1, p. 174]

Constatações:

a) Não atendimento das recomendações da Divisão Técnica e da Procuradoria Jurídica às fls. 36 e 41/43 respectivamente, conforme relatado às fls. 53;

[Relatório parcial de inspeção 16/2006, Auditoria Interna do Incra, 19/12/2006, peça 2, p. 86]

I - Dos Pareceres das Áreas Técnicas do Concedente na Fase de Concessão dos Recursos:

2. Às fls. 38, há o parecer de servidor sugerindo alterações no PT do aludido convênio, para fins de melhor delineamento da proposta.

3. Às fls. 39/41, há o parecer jurídico apontando as exigências a serem satisfeitas para fins de prosseguimento do feito.

4. A nota de empenho, no valor de R\$ 205.100,00, de n. 2002NE000135, datada de 14/06/2002, encontra-se as fls. 44.

5. A divisão competente opina por saneamento de algumas impropriedades, inclusive com a designação via ordem de serviço, para acompanhamento da execução, fls. 46, entretanto sem o saneamento das impropriedades apontadas, foi assinado o termo de convênio CRT/DE/18.000/2002, fls. 47/56.

[Relatório de Tomada Contas Parcial, 14/10/2010, peça 2, p. 192]’

16.3.12. A ausência dos elementos necessários ao melhor detalhamento do plano de trabalho constituía, à época que antecedeu a celebração do convênio, pelo menos um indício de que a própria conveniente ainda não tinha definido como seria realizada a assistência técnica e que ainda não dispunha de um plano de aplicação dos recursos. Com efeito, havia a possibilidade de surgirem problemas na análise da prestação de contas, tanto pela dificuldade de estabelecer o nexa entre as despesas efetuadas e o objeto do convênio quanto pelo não cumprimento do objeto.

16.3.13. A não correção das falhas do plano de trabalho apresentado fez com que as ações de controle posteriores ficassem prejudicadas pela falta da fixação de referenciais que permitissem: (a) estabelecer a pertinência entre as despesas executadas e os objetos pactuados; (b) verificar o cumprimento dos objetivos; e (c) proceder à análise objetiva da prestação de contas.

16.3.14. Tais falhas deveriam, em tese, ser sanadas na fase de avaliação técnica das propostas ou ensejar a recusa do plano de trabalho, mas não é o que se constata ao se analisar os documentos constantes nos autos. Mesmo diante de pareceres técnico e jurídico alertando sobre a precariedade da proposta até então encaminhada, o ex-Superintendente Regional do Incra, Sr. Manuel Furtado Neves, assinou o termo de convênio e os recursos foram integralmente repassados à conveniente. Portanto, deve ser responsabilizado pelo débito que se originou nesse ato, pois já era razoável

prever, àquela época, com as informações então disponíveis, que os recursos não seriam bem aplicados.

16.3.15. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, tal falha configura irregularidade grave, a qual pode ensejar a responsabilização dos gestores (Acórdãos 276/2010-TCU-Plenário, 406/2010-TCU-Plenário, 4.989/2009-TCU-2ª Câmara, 544/2008-TCU-Plenário, 546/2008-TCU-Plenário, 1.813/2008-TCU-Plenário, 508/2007-TCU-Plenário, 1.327/2007-TCU-1ª Câmara, 2.648/2007-TCU-Plenário e 3.630/2007-TCU-1ª Câmara).

16.3.16. Em sua defesa, o Sr. Manuel Furtado Neves alegou que ‘foi apresentada a proposição de atendimento com assistência técnica para 1200 famílias assentadas pela autarquia nos 23 projetos de assentamento’, acrescentando que ‘a peculiar assistência técnica adotada, na época, pela autarquia vincula um técnico para atendimento de cada 100 famílias de assentados’. Em seguida concluiu que:

‘tais atividades, embora revestida de conhecimento técnico específico, resultam da convivência diária entre os técnicos e agricultores rurais, de cuja prática alcança-se a eficácia na efetividade da ação, impossível, portanto, de ser detalhada em planos de trabalho. Daí a forma sucinta como constou no instrumento dado o caráter singular dos serviços propostos’.

16.3.17. Ocorre que, conforme o relatório de inspeção *in loco*, (Peça nº 2, fl. 134) foi realizada a verificação em 14 assentamentos dos 23 atendidos pelo convênio. Nos assentamentos visitados, foram escolhidas algumas famílias para serem entrevistadas. Sobre a quantidade de famílias, o relatório trouxe a seguinte informação:

Total de famílias assistidas pela Assistência Técnica através do Convênio INCRA/ARCA em 14 projetos de assentamentos: 505 (que correspondem a 42% do total de famílias).

Total de famílias entrevistadas: 112 (que correspondem a 22% do total de famílias).

16.3.18. O convênio previa o atendimento a 1200 famílias em 23 projetos de assentamentos. A tabela constante do termo de convênio relaciona o número de família de cada projeto de assentamento (Peça nº 1, fl. 96). Conforme essa tabela, o número de assentados nos 14 assentamentos em que houve visita *in loco* é de 740, ao passo que, conforme o trecho acima transcrito, o número de famílias assistidas pela assistência técnica foi de 505 nesses 14 assentamentos.

16.3.19. Esse fato reforça os prejuízos causados pela precariedade do plano de trabalho, pois, nesses 14 assentamentos, a assistência técnica foi prestada a 505 famílias, ao passo que havia sido previsto o atendimento a 740 famílias nesses locais. No entanto, a irregularidade mais grave refere-se à qualidade com que a assistência técnica foi prestada. A partir de 112 famílias entrevistadas em 14 assentamentos, concluiu-se, conforme já transcrito, que a assistência técnica não atendeu satisfatoriamente as famílias, que não houve acompanhamento adequado e que a falta de assistência causou perdas e prejuízos financeiros aos trabalhadores, que a maioria não teria condições de quitar.

16.3.20. Portanto, é equivocada a afirmação do responsável de que a particularidade da assistência técnica justificaria a ausência de elementos necessários ao melhor detalhamento do plano de trabalho. Ao contrário, o que se observou no caso concreto foi o não atendimento quantitativo e qualitativo do objeto do convênio. Nesse contexto, conclui-se que o ato de assinar o termo de convênio sem que o plano de trabalho (anexo I) contivesse os elementos mínimos mencionados no art. 2º da IN/STN 1/1997, não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar a defesa apresentada.

40. Nessa ordem de ideias, propõe-se a rejeição do 4º argumento, uma vez que o recorrente não trouxe aos autos considerações diversas das já examinadas pela SecexAmbiental.

5º Argumento:

41. Relativamente à instrução do procedimento de convênio, há de se esclarecer que as exigências técnicas e jurídicas realizadas nos respectivos pronunciamentos foram regularmente atendidas antes mesmo da celebração do instrumento, na forma da IN STN 1, de 1997.

42. O recorrente, vale ressaltar, adotou a decisão de celebração do instrumento proposto fundado nos pareceres técnicos e jurídicos, tendo a instrução processual conduzida pelo Núcleo de Convênio instituído no âmbito da Superintendência Regional para esse fim.

43. Esclareça-se, apenas para argumentar, que o recorrente não participou da fase de execução do convênio, porquanto, em 14/3/2003, foi exonerado do cargo em comissão de Superintendente Regional da referida autarquia.

Análise do 5º Argumento:

44. O recorrente alega que adotou a decisão de celebração do instrumento proposto fundado nos pareceres técnicos e jurídicos. Com a devida vênia, como visto na análise do 4º Argumento, a decisão de assinar o termo de convênio contrariou os pareceres da área técnica e jurídica. Sobre o assunto vale transcrever o seguinte excerto do relatório do acórdão objurgado:

16.3.11. Quanto ao argumento de inexistência de irregularidade no plano de trabalho e o atendimento satisfatório às exigências técnicas e jurídicas, carecem de fundamento os argumentos apresentados pelo responsável, conforme já demonstrado por esta unidade técnica na instrução anterior (Peça nº 4, fls. 5/7), transcrito a seguir:

‘Na fase que antecedeu a celebração do convênio, o plano de trabalho apresentado pela Arca foi analisado pelo engenheiro agrônomo José Velloso de Oliveira, que apontou diversas impropriedades no mesmo, *in verbis*:

‘Analisando o plano de trabalho apresentado pela Arca, de folhas 18 a 20, especificamente quanto ao objeto, verificamos que o mesmo encontra-se, no nosso entendimento, de forma sucinta. Quanto ao cronograma de execução o mesmo não atende ao art. 2º, inciso II, da IN STN nº 1, quanto às descrições das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, fatores estes indispensáveis para o acompanhamento e avaliação que se pretende alcançar. Nem tão pouco qualquer referência ao corpo técnico responsável pela elaboração do projeto.

(...)

Salientamos também que a referida proposta não informa os projetos de assentamentos contemplados.’

Em sequência, a proposta de convênio foi analisada pela Dra. Valéria Maria de Oliveira Costa, Procuradora Federal do Incra/SR(28)DFE. Em seu parecer, alertou que ‘de início, não foi anexado ao pleito o plano de trabalho e o projeto técnico detalhado, bem como não há a discriminação dos projetos que serão atendidos pelo acordo. (inciso I, art. 7º da IN/01/97 da STN)’ (peça 1, p. 78).

Mesmo diante dos pareceres técnico e jurídico alertando sobre a precariedade da proposta até então encaminhada, o ex-superintendente regional do Incra, Sr. Manuel Furtado Neves, assinou o termo de convênio e os recursos foram integralmente repassados à conveniente.

45. Destarte, não se pode acolher o 5º argumento.

6º Argumento:

46. Consigne-se que, antes do julgamento levado a efeito pelo Acórdão 4.252/2013-TCU, ora recorrido, o recorrente teve a sua prestação de contas relativa ao exercício de 2002 julgada regular por este Tribunal, consoante o Acórdão 3.568/2010-TCU-1ª Câmara.

47. Assim, nos termos do art. 288, §§2º e 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, apenas por meio de recurso de revisão, poderão ser as contas do recorrente reabertas, não comportando pela via ora eleita serem estas reexaminadas.

Análise do 6º Argumento:

48. O Acórdão 3.568/2010-TCU-1ª Câmara foi julgado por relação, não se tendo notícia de apreciação de mérito sobre a irregularidade ora apurada neste processo.

49. Assim, vem à balha o disposto no novo Regimento Interno do TCU:

Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.

50. Por conseguinte, o Acórdão 3.568/2010–TCU–1ª Câmara não constitui fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito neste processo de tomada de contas especial.

51. Posta assim a questão, opina-se pela rejeição do 6º argumento apresentado.

7º Argumento:

52. Relativamente ao aspecto relacionado à boa-fé do requerente, afigura-se questão relevante e tem prevista no art. 202, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal.

53. Ao celebrar o convênio cogitado, o recorrente não teve a pretensão de praticar deliberadamente ato de gestão temerária que pudesse causar prejuízo ao Erário. Ao contrário, estava imbuído no firme propósito de implementar, com eficiência e eficácia o Programa Nacional de Reforma Agrária de elevado alcance social conduzido pela autarquia agrária a que estava incumbido como agente público, na perspectiva de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias de trabalhadores rurais.

54. Assim, pretende o recorrente que o presente pedido de reconsideração seja examinado na forma do disciplinamento previsto nos artigos 2º, parágrafo único, IV e 4º, II, da Lei 9.784/1999, levando-se em consideração os conceitos de moralidade, atuação segundo os padrões éticos e de probidade, de boa-fé objetiva e de lealdade presentes na sua conduta.

Análise do 7º Argumento:

55. O recorrente alega ter agido com boa fé. No entanto, é sobremodo importante diferenciar a boa-fé objetiva da boa-fé subjetiva. Para tanto, recorre-se à doutrina de Estêvão Mallet:

Já a boa-fé objetiva, que bem se pode chamar – em contraste com a ‘boa-fé crença’ [ou boa-fé subjetiva] – de ‘boa-fé comportamento’, relaciona-se com regras de conduta, impostas ‘do exterior e que as pessoas devem observar’, nos mais variados momentos e situações. Na expressiva locução de Salvatore Romano, para a boa-fé objetiva, diversamente da boa-fé subjetiva, ‘*non importa tanto quel che si sa o non si sa, ma quel che si fa o si dichiara sulla base di quel che si sa o non si sa*’ [Não importa tanto o que se sabe ou não se sabe, mas o que se faz ou se declara com base no que se sabe ou não se sabe (a tradução é nossa)](in *Prática de Direito do Trabalho*, Vol. 2, São Paulo: LTr, 2012, p. 173).

56. Sobre a incidência da boa-fé objetiva nos processos de contas apreciados neste Tribunal, transcreve-se trecho de artigo do AUFC Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões publicado na Revista do TCU do trimestre abril/junho de 2001 (88, pp. 71/4):

‘A noção clássica de boa-fé subjetiva vem cedendo espaço à sua face objetiva, oriunda do direito e da cultura germânica, e que leva em consideração a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente, em lugar de indagar-se simplesmente sobre a intenção daquele que efetivamente o praticou.

Devemos, assim, examinar, num primeiro momento, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à culpa e, enfim, à não caracterização da boa-fé objetiva.

(...)

Ouso concluir que analisar a chamada boa-fé subjetiva é, *mutatis mutandis*, investigar a existência de dolo e, em consequência, a má-fé. Entretanto, a não comprovação da má-fé, dando ensejo à configuração da boa-fé subjetiva, não implica, necessariamente, a existência de boa-fé objetiva, vinculada esta à ausência de culpa, e não de dolo, como ocorre com aquela. Vale frisar que a boa-fé objetiva e a culpa estão, na verdade, associadas a uma compreensão mediana, isto é, do homem médio - prudente e diligente -, e a descaracterização de uma significa a constatação da outra.

A boa-fé, sob esse novo enfoque, deixa de ser simplesmente presumida, vez que a conduta, a partir de então, deverá ser objetivamente analisada. Não se pode perder de perspectiva que o agente exterioriza, em si, o dolo, ao passo que a culpa, em sentido estrito, deve ser atestada, comprovada e

fundamentada pelo intérprete, não se admitindo presunção quanto à sua inexistência' (grifos acrescidos)(*apud* AC-2523-12/12-2).

57. Assim, considerando-se a conduta do recorrente, que, ao assinar o convênio em apreço, causou dano ao erário, não se pode concluir pela existência de sua boa-fé objetiva. Isto porque, analisando-se objetivamente a sua conduta, conclui-se que se afastou daquela esperada do *bonus pater familiae*. Não se está a exigir diligência extraordinária, mas, isto sim, o comportamento que seria normal e correntio em um homem médio (do *bonus pater familiae*), aquele cujas diligências, sensibilidades, idiossincrasias e sentimentos éticos e morais sejam representativos da população brasileira. Nessa vereda, é de se indagar: será que o homem médio, num assunto de interesse público, agiria de forma destoante com os pareceres técnicos e jurídicos, ao simples argumento de, mesmo ao arrepio do ordenamento jurídico vigente, contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias de trabalhadores rurais. Impõe-se a negativa.

58. Posta assim a questão, propõe-se que o 7º argumento não seja acolhido.

8º Argumento:

59. Em contexto semelhante, verifica-se que, em recentes julgamentos realizados por este Tribunal, restou afastada a responsabilidade de agentes públicos que teriam cometido as mesmas irregularidades atribuídas ao recorrente e que não foram responsabilizados solidariamente a realizar o ressarcimento de valores devidos ao erário (Acórdão 1.207/2009–TCU–Plenário, Acórdão 1.149/2013–TCU–Plenário).

60. Como se vê nos acórdãos paradigmáticos, em situação semelhante, deixou de ser exigido dos gestores públicos da autarquia agrária a reparação civil pelos prejuízos causados ao erário, restando, por conseguinte, decidido que apenas a entidade sem fins lucrativos conveniente e seus dirigentes deveriam suportar o ônus do ressarcimento, como ali consignado.

Análise do 8º Argumento:

61. No que tange aos Acórdãos 1.207/2009–TCU–Plenário e 1.149/2013–TCU–Plenário, é de mister transcrever a seguinte lição de Carlos Maximiliano:

Uma decisão isolada não constitui jurisprudência; é mister que se repita, e sem variações de fundo. O precedente, para constituir jurisprudência, deve ser uniforme e constante' (grifos acrescidos)(*in* *Heremênutica e Aplicação do Direito*, 15ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 184).

62. Ora, o caso em apreço apresenta a singularidade de que houve pareceres técnico e jurídico alertando o responsável sobre falhas no plano de trabalho, o que não ocorreu nos precedentes citados pelo recorrente, caracterizando uma variação de fundo significativa. É dizer: o entendimento plasmado nos precedentes citados pelo recorrente não se aplica ao caso em testilha.

63. *Ex positis*, propõe-se a rejeição do 8º argumento.

9º Argumento:

64. A aplicação da multa só se tem verificado, no âmbito do TCU, nas hipóteses em que há má-fé ou locupletamento por parte dos responsáveis, *v.g.*, Acórdão 96/2007-Plenário, Acórdão 334/2007, Acórdão 93/2004, Acórdão 52/2001-Plenário e Acórdão 113/2001-Plenário.

Análise do 9º Argumento:

65. É de se trazer à colação o disposto no art. 57 da Lei 8.443/1992 (fundamento legal utilizado para a aplicação de multa neste processo):

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

66. Conforme visto anteriormente, 'a não comprovação da má-fé, dando ensejo à configuração da boa-fé subjetiva, não implica, necessariamente, a existência de boa-fé objetiva, vinculada esta à ausência de culpa, e não de dolo, como ocorre com aquela'. É dizer: ainda que presente a boa-fé subjetiva, mas ausente a boa-fé objetiva, como neste processo, este Tribunal pode aplicar a multa do art. 57 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, desde que o responsável seja imputado em débito. Os precedentes citados pelo recorrente em nenhum momento infirmam este entendimento.

67. *Ex positis*, propõe-se que o 9º argumento seja rejeitado.

CONCLUSÃO

68. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:

- a) conheça do presente recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Manuel Furtado Neves contra o Acórdão 4.252/2013–TCU–Segunda Câmara, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) mantenha incólume o acórdão recorrido;
- c) dê ciência do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao recorrente e aos demais interessados.”

É o relatório.