



TC 033.283/2019-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Catingueira/PB (CNPJ 08.885.287/0001-96).

Responsável: Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 e Município de Catingueira/PB (CNPJ: 08.885.287/0001-96).

Advogado constituído nos autos: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar, OAB/PB 14.233 (peça 26) **Interessado em sustentação oral:** não há

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor do Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão de irregularidades na execução do objeto dos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 (peça 3, p. 22) e 2062/2006 – Siafi 569773 (peça 6, p. 20), celebrado entre a Funasa e o Município de Catingueira/PB, tendo por objetos, respectivamente, a execução de sistema de abastecimento de água e de melhorias sanitárias domiciliares - MSD.

HISTÓRICO

Convênio 671/2005

- Para a execução do objeto foi previsto um total de R\$ 103.092,79, sendo R\$ 100.000,00 a cargo da concedente e R\$ 3.092,79 de contrapartida municipal, conforme quadro II do convênio (peça 3, p. 22).
- O convênio teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água, composto de adutora, reservatório, rede de distribuição, sistema de tratamento e ligações domiciliares, conforme Plano de Trabalho (peça 3, p. 42).
- Os recursos foram transferidos pela Funasa conforme quadro a seguir:

Ordem Bancária	Data da OB	Valor (R\$)
2006OB913421	13/12/2006	40.000,00
2007OB901174	2/2/2007	40.000,00
2008OB908963	14/11/2008	20.000,00
TOTAL		100.000,00

- A vigência do convênio foi de 19/12/2005 a 30/6/2009, conforme 5º Termo Aditivo (peça 3, p. 146), e prazo para apresentação da prestação de contas até 29/8/2009.
- As obras foram objeto de dois acompanhamentos pela Funasa, conforme Relatórios de Visita Técnica – RVT (peça 4, p. 36-42 e 56-58), tendo sido apontado no Parecer Técnico Final

91/2010 (peça 4, p. 212-214) execução física de 100%.

7. Por meio do Parecer Financeiro 45/2011 (peça 4, p. 224-226) a Funasa aprovou a prestação contas final, glosando o valor de R\$ 4.148,44 em razão das seguintes irregularidades:

- a) não comprovação da contrapartida do PESMS, no valor de R\$ 1.030,91;
- b) não comprovação da contrapartida de obra de engenharia, no valor de R\$ 2.061,86;
- c) despesas com tarifa bancária, no valor de R\$ 12,00;
- d) não devolução do saldo do convênio, no valor do R\$ 883,65; e
- e) execução física parcial do objeto pactuado em 99,84%, com dano de R\$ 160,00.

8. Notificado a recolher o valor do débito apontado (peça 4, p. 238-242 e peça 5, p. 18), o responsável permaneceu silente.

9. Por meio do Parecer Financeiro 127/2017 (peça 5, p. 97-98) a Funasa revisou o valor do débito total para R\$ 3.117,51, em decorrência da exclusão da parcela não executada do PESMS, uma vez que seu valor era constituído somente por contrapartida de responsabilidade do município, de R\$ 1.030,93. Assim, somente foi considerado débito o valor da contrapartida efetivamente não aplicada na execução das obras (R\$ 2.061,86).

10. Os rendimentos de aplicação financeira, no valor de R\$ 945,65 (peça 4, p. 46), foram restituídos à Funasa, conforme comprovante de peça 4, p. 54.

11. O Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 20-26), complementado duas vezes (peça 5, p. 74-76 e 116-118) indicou a ocorrência de prejuízo ao erário no valor de R\$ 3.117,51, apresentando como motivo a não aprovação da prestação de contas final do convênio, responsabilizando o Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, na gestão 2005-2008.

Convênio 2062/2006

12. Para a execução do objeto foi previsto um total de R\$ 103.311,76, sendo R\$ 100.000,00 a cargo da concedente e R\$ 3.311,76 de contrapartida municipal, conforme Plano de Trabalho (peça 6, p. 52).

13. O convênio teve por objeto a construção de 38 módulos sanitários para localidades sem sistema de abastecimento de água, conforme Plano de Trabalho (peça 6, p. 52).

14. Os recursos foram transferidos pela Funasa conforme quadro a seguir:

Ordem Bancária	Data da OB	Valor (R\$)
2007OB904891	13/4/2007	40.000,00
2007OB906771	1/6/2007	40.000,00
2008OB901534	28/2/2008	20.000,00
TOTAL		100.000,00

15. A vigência do convênio foi de 30/6/2006 a 27/2/2009, conforme 3º Termo Aditivo (peça 7, p. 10), e prazo para apresentação da prestação de contas até 28/4/2009.

16. As obras foram objeto de três acompanhamentos pela Funasa, conforme Relatórios de Visita Técnica – RVT (peça 7, p. 70-72, 80-82 e peça 9, p. 102-104), tendo o último RVT (peça 9, p. 102-104) apontado execução física de 63,48%, com mesmo percentual de alcance do objeto, uma vez que foram concluídas 24 das 38 MDS previstas.

17. Por meio da Notificação 126/2009 (peça 8, p. 43-45) o responsável foi instado a apresentar a prestação de contas final do convênio, tendo permanecido silente, conforme registrado

no Despacho 105/2010 (peça 9, p. 12). O responsável foi ainda notificado da reprovação da prestação de contas final (peça 9, p. 48-56).

18. No Parecer Técnico Final 353/2013 (peça 9, p. 98-100) a Funasa certificou a execução física do objeto conveniado em 63,48%, com mesmo percentual de alcance do objeto (etapa útil).

19. Sob o aspecto financeiro, foi emitido o Parecer Financeiro 27/2017 (peça 9, p. 120-122), no qual foi reprovado o valor de R\$ 60.000,00, correspondente às duas últimas parcelas do convênio, e R\$ 2.102,30, de contrapartida proporcional não aplicada no convênio.

20. O responsável foi novamente notificado da reprovação parcial da prestação de contas, conforme edital publicado em 11/4/2017 no DOU (peça 9, p. 152), ante o insucesso de notificá-lo pela via postal (peça 9, p. 134-151).

21. O Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 9, p. 78-84), complementado duas vezes (peça 9, p. 154-156 e 186-188) indicou a ocorrência de prejuízo ao erário no valor de R\$ 62.102,30, em razão da não aprovação da prestação de contas final do convênio, responsabilizando o Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, na gestão 2005-2008.

22. O Relatório de Auditoria 129/2019 da Controladoria Geral da União – CGU, acompanhado dos respectivos Certificado de Auditoria, Parecer do Dirigente de Controle Interno e Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 6-12) concluíram pelas mesmas irregularidades e responsabilidades apontadas nos Relatórios de Tomada de Contas Especial da Funasa, apontando dano total de R\$ 65.219,81 nos Convênios 671/2005 e 2062/2006.

23. Na instrução inicial de peça 19, entendeu-se necessária a citação dos responsáveis nos seguintes termos:

a) realizar a **CITAÇÃO** individual do Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 e do Município de Catingueira/PB (CNPJ: 08.885.287/0001-96), na pessoa de seu representante legal, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades abaixo descritas:

a.1) **Sr. José Edivan Félix:**

Irregularidades: a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Catingueira/PB, em face da omissão no dever de prestar contas final dos recursos recebidos através do Convênio 2602/2006 (Siafi 569773), cujo prazo encerrou-se em 28/4/2009; b) execução parcial das obras objeto do Convênio 2602/2006 (Siafi 569773) em 63,48%, com alcance do objeto no mesmo percentual; c) não restituição do saldo do Convênio 671/2005 (Siafi 556431) aos cofres da Funasa.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; arts. 7º, inciso XI, 22 e 28 da IN/STN 1/1997.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	1/6/2007
20.000,00	28/2/2008
883,65	18/11/2008

Cofre para recolhimento: Fundação Nacional de Saúde

Conduta: a) omitir-se do dever de prestar contas final dos recursos recebidos através do Convênio 2602/2006 (Siafi 569773), cujo prazo encerrou-se em 28/4/2009, b) executar parcialmente as obras objeto do Convênio 2602/2006 (Siafi 569773) em 63,48%, com alcance do objeto no mesmo percentual; c) não restituir o saldo do Convênio 671/2005 (Siafi 556431) aos cofres da Funasa.

Nexo de causalidade: a) a omissão do dever de prestar contas final dos recursos recebidos através do Convênio 2602/2006 (Siafi 569773), cujo prazo encerrou-se em 28/4/2009, propiciou a impossibilidade de se comprovar o nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas realizadas e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário; b) a execução parcial das obras objeto do Convênio 2602/2006 (Siafi 569773) em 63,48%, com alcance do objeto no mesmo percentual, propiciou o não atingimento integral dos objetivos do convênio e, conseqüentemente, em dano ao erário equivalente valor não executado; c) a não restituição do saldo do Convênio 671/2005 (Siafi 556431) aos cofres da Funasa, resultou em dano ao erário no valor não restituído.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, sendo-lhe exigível conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas final do Convênio 2602/2006, no prazo e forma devidos, executar integralmente o objeto do Convênio 2602/2006 e restituir seu saldo do Convênio 671/2005 à Funasa, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos.

a.2) **Município de Catingueira/PB:**

Irregularidades: ausência de aplicação da contrapartida pactuada na execução do objeto nos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 e 2062/2006 – Siafi 569773.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 28, inciso IV e § 4º e art. 31, § 9º, da IN/STN 1/97 e quadro II dos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 e 2062/2006 – Siafi 569773.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.324,70	27/2/2009
2.061,86	30/6/2009

Cofre para recolhimento: Fundação Nacional de Saúde

Conduta: deixar de aplicar a contrapartida pactuada na execução dos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 e 2062/2006 – Siafi 569773.

Nexo de causalidade: a não aplicação da contrapartida pactuada na execução dos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 e 2062/2006 – Siafi 569773, resultou em utilização de recursos federais em substituição àqueles que deveriam ter sido despendidos pelo município, resultando em dano ao erário correspondente a tais valores.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que o ente federado, por meio de seus mandatários, tinha consciência da ilicitude de sua conduta, sendo-lhe exigível conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, aplicar a contrapartida pactuada na execução dos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 e 2062/2006 – Siafi 569773, conforme determinado no art. 28, inciso IV e § 4º e art. 31, § 9º, da IN/STN 1/97 e no quadro II dos Convênios 671/2005 – Siafi 556431 e 2062/2006 – Siafi 569773, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos.

24. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 21), foi promovida a citação dos responsáveis através dos Ofícios 18.232 e 18233/2020 (peças 24 e 25), ambas encaminhadas para os seus endereços constantes da base de dados da Receita Federal (peças 22 e 23), e

efetivamente recebidos como atestam os avisos de recebimento (peças 28 e 34).

25. O Sr. José Edivan Félix, por meio de seu procurador (peça 26), solicitou e teve deferido o pedido de prorrogação de prazo (peças 29 e 31), tendo apresentado as alegações de defesa de peça 32.

26. Transcorrido o prazo regimental fixado, o Município de Catingueira/PB permaneceu silente, operando-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Da revelia do Município de Catingueira

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

Resolução 155/2002 (Regimento Interno):

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

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

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

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

(...)

Resolução TCU 170/2004:

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

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 TCU Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

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

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

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

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

31. No caso em apreço, a citação do município é válida, uma vez que o Ofício 18.233/2020 (peça 24) foi encaminhado para o endereço de sua Sede, constante da base de dados da Receita Federal (peça 23), e foi efetivamente recebido, conforme aviso de recebimento de peça 34.

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

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

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

responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia argumentos que pudessem ser aproveitados em seu favor.

35. Reexaminando os autos, observa-se que o município não foi notificado na fase interna pela Funasa, não havendo, portanto, nenhum outro argumento nos autos que possa vir a ser analisado e posteriormente utilizado para afastar as irregularidades apontadas.

36. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, a irregularidade sancionada ocorreu entre 27/2 e 30/6/2009 (prazos máximos para aplicação da contrapartida). Tendo sido o ato de ordenação da citação assinado em 27/4/2020 (peça 21), houve o decurso de prazo superior a 10 anos. Portanto, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

37. Dessa forma, o Município de Catingueira/PB (CNPJ: 08.885.287/0001-96) deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

38. A despeito da revelia do município, observa-se que o dano total apurado pela ausência de aplicação de contrapartida nos Convênios 671/2005 e 2062/2006 é extremamente baixo (R\$ 3.386,56). Em consulta ao dados do IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/catingueira/panorama>), constata-se que sua população não alcança 5.000 habitantes e que tem indicadores sociais e econômicos que apontam elevada pobreza de seus munícipes. O percentual de pessoas ocupadas é apenas 9,1%, possui 52% de sua população com renda inferior a ½ salário mínimo e tem IDH de 0,574, situado na faixa “baixo”. Dessa forma, o julgamento pela irregularidade de suas contas por valor tão baixo poderia, em última instância, trazer prejuízos à população em eventual negativa dos órgãos concedentes no repasse de novos recursos federais.

39. Nessas circunstâncias, considerando-se o baixo valor do dano e que seu custo de cobrança será certamente superior ao próprio prejuízo apurado, entendemos que, em relação ao município, deve o processo ser arquivado, sem cancelamento do débito, com fundamento nos arts. 199, § 2º, do RI/TCU e 93 da Lei 8.443/1992.

Das alegações de defesa do Sr. José Edivan Félix

40. **Argumentos:** preliminarmente, suscita o responsável a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e também da prescrição da pretensão do ressarcimento ao erário.

41. Fundamenta inicialmente sua tese no art. 1º da Lei 9.873/1999, que trata da prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, no exercício do poder de polícia. Ante a lacuna deixada pela Lei Orgânica do TCU a esse respeito, entende que deve ser aplicada, por analogia, a prescrição quinquenal prevista na citada Lei, conforme entendimentos doutrinários transcritos de Sílvio Rodrigues, Celso Antônio Bandeira de Melo, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Pedro Ângelo, Hely Lopes Meirelles e Silvia Zanela Di Pietro.

42. Trouxe ainda como fundamento da aplicabilidade da prescrição quinquenal diversos julgados do STJ, TRF5 e TCE/MG, bem como o disposto no art. 1º do Decreto 20.910/1932, que trata da prescrição das dívidas passivas da União.

43. Destaca o entendimento firmado pelo STF por meio do Tema 899, que definiu a tese de repercussão geral acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunais de Contas.

44. Registra a ocorrência da prescrição decenal estipulada no Acórdão 1411/2016 –

Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca do assunto, firmando o entendimento que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”. Registrou que os votos dos Ministros Benjamin Zymler e Walton Alencar no julgamento do citado acórdão, reconhecem que a interrupção da prescrição só se dá mediante a citação ou audiência do responsável pelo Tribunal. Observou que sua citação ocorreu mais de dez anos após as irregularidades sancionadas, configurando assim a prescrição.

45. Dessa forma, entende restar configurada a incidência dos efeitos da prescrição, salientando que “o reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave afronta ao Estado de Direito e à Segurança Jurídica”.

46. Com relação à omissão do dever de prestar contas entende que não seria mais possível a análise da irregularidade, uma vez que teria sido reconhecida sua prescrição, conforme constou do item 40 da instrução inicial.

47. Quanto à execução parcial, destaca que houve alcance de etapa útil de 63,48%, mas que o referido percentual foi atribuído de forma aleatória e subjetiva, mostrando-se infundado, pela ausência de parâmetros de aferição, devendo a irregularidade ser elidida.

48. Sobre a não restituição do saldo do convênio, lembrando o reconhecimento da prescritibilidade objeto do Tema 899 do STF, trouxe à baila a recente decisão do mesmo Tribunal no Recurso Extraordinário 636.886/AL, entendendo estar prescrita a possibilidade de se exigir o recolhimento do saldo do convênio.

49. Salienta que não promoveu qualquer desvio de recursos e que sua responsabilização deve ser precedida da demonstração do elemento objetivo, por meio da caracterização da efetiva apropriação de bens ou rendas públicas, assim do elemento subjetivo do tipo, com caracterização de sua conduta dolosa, com manifesta má-fé. Considera que tais elementos não se acham minimamente demonstrados nos autos.

50. Por fim, ressalta que jamais se quedou inerte à tentativa de reunir os documentos relativos à prestação de contas. Conclui sua defesa requerendo o arquivamento do processo, em razão da prescrição, destacando:

Desta feita, diante da ausência de qualquer elemento probatório nos autos que comprove desvio de recursos por parte do ex-gestor, deve a culpabilidade da suposta irregularidade outrora atribuída, ser afastada, considerando que a responsabilização por especulação não é permitida no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo na seara penal. A ausência, ainda que formal, de comprovação de despesas, não significa que estas não tenham sido realizadas. Assim, a irregularidade outrora pontuada não deve prosperar

51. **Análise:** defende o responsável que a prescrição das irregularidades tratadas nesta tomada de contas especial estaria sujeita aos ditames da Lei 9.873/1999 e do Decreto 20.910/1932, que fixam em 5 anos o prazo prescricional.

52. Quanto à aplicação do prazo prescricional do art. 1º da Lei 9.873/1999, conforme jurisprudência dominante deste Tribunal, os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição da referida norma, uma vez que a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado (Acórdão 5533/2014 – 2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge; Acórdão 7146/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 12.475/2016 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 851/2017 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz e Acórdão 1469/2019 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

53. Com relação ao Decreto 20.910/1932, a jurisprudência do Tribunal também é pacífica quanto à inaplicabilidade dos prazos prescricionais neles previstos, conforme Enunciados que

abaixo reproduzimos:

Acórdão 2279/2007 – 2ª Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira

A prescrição quinquenal prevista no **Decreto 20.910/1932** não se aplica aos casos em que o TCU responsabiliza determinado agente por ato de que resulte dano ao erário, uma vez que tem como objeto as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem como todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal.

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

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

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

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

54. Quanto ao Acórdão TCU 1441/2016 – Plenário, cabe registrar que a matéria se encontra pacificada no âmbito deste Tribunal, entendendo-se que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (dez anos) e sua contagem se inicia a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, que no caso deve ser o prazo final para a apresentação da prestação de contas, da qual foi omissivo o responsável. Dessa forma, considerando que o prazo para a apresentação da prestação de contas do Convênio 2602/2006 encerrou-se em **28/4/2009** e o ato que ordenou a citação do responsável se deu em **27/4/2020**, restou configurada a prescrição da pretensão punitiva por parte do Tribunal.

55. Referida constatação já havia sido objeto de análise no item 40 da instrução inicial de peça 19, razão pela qual o responsável não foi ouvido em audiência pelo não cumprimento do prazo para a apresentação da prestação de contas. Deve-se registrar que a ocorrência da prescrição objeto do Acórdão 1411/2016 – Plenário importa somente no reconhecimento da impossibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992, mas não da impossibilidade de ressarcimento do dano ao erário.

56. Com relação à prescrição da pretensão do ressarcimento ao erário, trouxe o responsável em sua defesa o recente julgamento do RE 636.886/AL pelo STF, segundo o qual a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em acórdão do TCU prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

57. Sobre o assunto, a jurisprudência desta Corte de Contas ainda é pacífica no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, da Súmula TCU 282 e de farta jurisprudência do Tribunal.

58. Para melhor entendimento, reproduzimos trecho do voto condutor do Acórdão 6350/2020 – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, que bem elucida a questão envolvendo o recente julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, citado pelo responsável:

10. Não é do desconhecimento deste Tribunal que, na sessão virtual encerrada no dia 17/4/2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário 636.886, decidiu, em repercussão geral, com 7 votos favoráveis e 3 votos com ressalvas, fixar a tese de que "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.". Entretanto, a questão ainda está em análise interna pelo TCU, com vista

à apresentação de recurso ao STF, prevalecendo a jurisprudência reinante, de modo que, neste momento, não há que se falar em prescrição do débito no prazo de 5 anos, como alega a recorrente.

11. Nesse mesmo sentido tem caminhado os julgados desta Corte de Contas, a exemplo do entendimento acerca da prescrição da pretensão ressarcitória do TCU apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 5.236/2020-TCU-1ª Câmara, Sessão de 05/05/2020), in verbis:

"12. Enfatizo que estou aplicando a jurisprudência atual desta Corte de Contas sobre a matéria, consolidada na Súmula 282, para a prescrição do débito apurado e, no que tange à eventual aplicação de sanções, no incidente de uniformização de jurisprudência apreciado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, que adotou o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil. Não desconheço que recentemente o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 636886/AL, fixou o seguinte enunciado para o Tema 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". Não obstante essa respeitável decisão, ainda pairam diversas dúvidas sobre a matéria, pois é possível a conclusão de que a deliberação não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a cabo perante o Tribunal de Contas da União, mas sim da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal.

13. A decisão do STF versou sobre recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que negou provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra, assim ementado:

"EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. 1. Para fins práticos, deve-se observar quando a Fazenda Pública foi intimada a providenciar o andamento do feito. Passados cinco anos sem diligências concretas, ocorre a prescrição intercorrente. Caso haja suspensão na forma do art. 40, da Lei n. 6.830/80, ocorre a extinção se o feito permanecer paralisado por mais de seis anos. 2. Na hipótese dos autos, houve o arquivamento sem baixa do processo em 12.08.1999 e até a data da sentença extintiva do feito em 05.06.2006, a Fazenda Nacional não apresentou nenhuma medida concreta quanto à localização do devedor ou de seus bens. Revela-se, portanto, inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente."

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

15. Com base nessa possível interpretação, a matéria decidida no aludido feito não teria nenhuma repercussão de ordem prática e jurídica na presente tomada de contas especial, cujo título executivo extrajudicial ainda não se formou. Caso a AGU, na execução de eventual decisão condenatória proferida neste feito, deixe de adotar as medidas pertinentes dentro do prazo de cinco anos, aí sim haverá a aplicação da tese emanada no RE 636886, com o reconhecimento da prescrição intercorrente da ação de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (a ação de execução fiscal), pela hipotética inação da Fazenda Pública.

16. Ainda que se interprete que a decisão do STF seja também aplicável à tramitação do processo de controle externo no âmbito do TCU, exsurtem outras diversas questões fundamentais para que esta Corte de Contas estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito e da pretensão punitiva, em particular qual seria o dies a quo (data de ocorrência do fato irregular ou data do seu conhecimento pelo TCU) e as hipóteses de interrupção da prescrição.

17. Diante de todas as dúvidas ainda existentes sobre a decisão do STF no âmbito do RE 636886, opto por aplicar ao caso em exame a jurisprudência do TCU então existente, que se fundamenta no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva." (grifos acrescentados)

59. Como se observa permanecem inalteradas no âmbito do Tribunal as teses sobre as prescrições da pretensão punitiva e do ressarcimento ao erário, indicadas no Acórdão 1441/2019 – Plenário e na Súmula TCU 182, não se acolhendo a preliminar apresentada pelo responsável, relativamente à prescrição do ressarcimento ao erário, reconhecendo-se somente a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, como já havia sido declarada na instrução inicial (peça 19).

60. Ademais, conforme decidido nos recentes Acórdãos 1482/2020 – Plenário e 7687/2020 – 1ª Câmara, ambos da relatoria do Min. Walton Alencar, configurada a ausência injustificada da prestação de contas como ato doloso de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a ação que pretende obter o ressarcimento ao erário dos recursos cuja regularidade não foi demonstrada é imprescritível, conforme decidido pelo STF no RE 852.475 (Tema 897 da Repercussão Geral):

RE 852475 - São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

61. A inocorrência da prescrição do ressarcimento ao erário importa na possibilidade de buscar o devido retorno aos cofres públicos dos valores não comprovados em razão da omissão do dever de prestar contas. No fecho de sua defesa o responsável denominou a omissão da prestação de contas como “ausência formal”, que não significaria que as despesas não tenham sido realizadas.

62. Diferente do entendimento manifestado pelo responsável, a omissão no dever de prestar contas no prazo devido configura grave infração à norma legal, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, bem como do art. 84 do Decreto-Lei 200/1967. Aliás, a inobservância do dever formal de prestar contas atenta contra o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

63. Deixar de prestar contas quando se está obrigado a fazê-lo, no prazo e forma estabelecidos pela legislação, constitui irregularidade grave, nos termos da lei e da jurisprudência do TCU (Acórdão 6897/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 6730/2018 – 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2628/2004 – 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman; Acórdão 5770/2009 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar).

64. Assim, considerando que o prazo para a prestação de contas ocorreu durante seu mandato, caberia ao responsável desincumbir-se desse dever jurídico apresentando formalmente toda a documentação exigida pela legislação a título de prestação de contas, comprovando a regularidade das despesas realizadas no Convênio 2602/2006, o que deixou de fazer.

65. Quanto à aferição do percentual de execução e obtenção de etapa útil, diferente das alegações, este se acha regularmente demonstrado pela Funasa em seu Parecer Técnico Final 353/2013 (peça 9, p. 98-100) e no Relatório de Visita Técnica de 23/7/2013 (peça 9, p. 102-104), de forma objetiva e com utilização do parâmetro próprio de aferição, por meio da relação percentual entre as 24 MSD construídas e as 38 previstas.

66. Acerca da alegada ausência de dolo e má-fé, cumpre esclarecer que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o Tribunal é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa e a irregularidade

que ocasionou o dano ao erário, o que está perfeitamente demonstrado nos autos e na citação do responsável. Nesse sentido são os Acórdãos 635/2017 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, 2420/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, 2781/2019 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, 5297/2013 – 1ª Câmara, Rel. Min. José Mucio Monteiro, 6660/2015 – 2ª Câmara – Rel. Min. Augusto Nardes, 6479/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

67. Quanto à alegação que jamais se manteve inerte à tentativa de reunir a documentação relativa à prestação de contas, registre-se que o responsável foi notificado por três vezes a apresentá-la, por meio da Notificação 126/2009 (peça 8, p. 43-45), da Notificação 1/2011 (peça 9, p. 48-56) e do edital publicado em 11/4/2017 no DOU (peça 9, p. 152), tendo permanecido sempre silente e omissivo.

68. Vale acrescentar, por fim, que no pedido de prorrogação de prazo (peça 29), o responsável afirmou ser plenamente possível a apresentação da documentação da prestação de contas, embora não as tenha trazido juntamente à defesa.

69. **Conclusão:** procedido ao exame técnico, restou demonstrado que não assiste razão ao responsável quanto à prescrição do ressarcimento ao erário, devendo-se reconhecer apenas a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, já tratada na instrução precedente.

70. Com relação à omissão do dever de prestar contas, o responsável não apresentou qualquer documentação a esse título, permanecendo inalterada a ocorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados através do Convênio 2602/2006, bem como da não devolução de seu saldo. Dessa forma, suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

71. Em face da análise promovida na seção “exame técnico”, constata-se que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, foram insuficientes para afastar as irregularidades a ele atribuídas, devendo ser rejeitadas.

72. Com relação ao município, conforme tratado nos itens 38 e 39, entendemos que o processo deva ser arquivado, sem cancelamento do débito, com fundamento nos arts. 199, § 2º, do RI/TCU e 93 da Lei 8.443/1992.

73. Ressalte-se que inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do Sr. José Edivan Félix ou a ocorrência de outros excludentes de ilicitude, punibilidade ou culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, abstendo-se de aplicar-lhe ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) considerar revel o Município de Catingueira/PB (CNPJ: 08.885.287/0001-96), com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012;
- c) com fundamento nos arts. 199, § 2º, do RI/TCU e 93 da Lei 8.443/1992, arquivar os autos em relação ao Município de Catingueira/PB (CNPJ 08.885.287/0001-96), sem cancelamento do débito, nos valores a seguir especificados, a ser atualizado monetariamente e acrescido dos

juros de mora, a cujo pagamento continuará obrigado o município, para que lhe seja dada a quitação:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.324,70	27/2/2009
2.061,86	30/6/2009

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, incisos I e III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. José Edivan Félix (CPF: 299.205.404-63), Prefeito Municipal de Catingueira/PB, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	1/6/2007
20.000,00	28/2/2008
883,65	18/11/2008

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

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

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, informando-os que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Secex-TCE, em 19/8/2020.
Adilson Souza Gambati
AUFC – Mat. 3050-3