



**TC 029.336/2015-5**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Icapuí/CE

**Responsáveis:** Francisco José Teixeira (CPF 164.868.113-15) e José Edilson da Silva (CPF 164.868.113-15)

**Advogado:** Wilson da Silva Vicentino OAB/CE 12.844 e outros representando Francisco José Teixeira

**Proposta:** mérito

## **INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em decorrência da inexecução do objeto do Convênio 782/2003 (peça 1, p. 53-71), celebrado com o Município de Icapuí/CE, que teve como finalidade a construção de sistema de abastecimento de água, com vigência entre 22/12/2003 e 1/1/2009.

## **HISTÓRICO**

2. Os recursos foram transferidos pela Funasa mediante ordens bancárias de 18/6/2004, 3/11/2004 e 29/11/2007, nos valores de R\$ 32.000,00, R\$ 24.000,00 e R\$ 24.000,00, respectivamente (peça 5, p. 14).

3. O Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial concluiu pela existência de prejuízo ao erário no valor histórico de R\$ 47.306,16, sob a responsabilidade do Sr. José Edilson da Silva, prefeito de Icapuí/CE nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012 (peça 4, p. 203-212 e 389-393).

4. No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE) entendeu que a responsabilidade deveria ser atribuída exclusivamente ao Sr. Francisco José Teixeira, prefeito municipal no período de 2001 a 2004, a quem coube a aplicação da integralidade da primeira parcela e de parte da segunda parcela de recursos descentralizados pela Funasa.

5. Na ocasião da elaboração de sua primeira instrução neste processo, verificou aquela unidade técnica que o Sr. José Edilson da Silva, além de ter devolvido aos cofres públicos a quantia que recebeu no decurso de seu mandato, promoveu as competentes ações judiciais com vistas a responsabilizar seu antecessor pela inexecução física do objeto concernente às parcelas de recursos por aquele aplicadas (peça 6).

6. Quantificado o débito, apurou-se que, atualizada monetariamente até o dia 12/12/2016 (data da publicação no DOU da IN TCU 76/2016), a dívida encontrava-se abaixo do limite de R\$ 100.000,00 estabelecido no art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012.

7. Desse modo, com vistas a evitar que o custo da cobrança fosse superior ao valor da importância a ser ressarcida, por meio do Acórdão 5.756/2017-TCU-2ª Câmara (peça 9), da relatoria de V. Exa., o Tribunal excluiu a responsabilidade do Sr. José Edilson da Silva e arquivou o presente processo, sem cancelamento do débito no valor histórico de R\$ 47.306,13, a cujo

pagamento permaneceu obrigado o Sr. Francisco José Teixeira.

8. Contra a aludida decisão, o responsável interpôs embargos declaratórios (peça 34), os quais foram apreciados e rejeitados pelo Tribunal, por meio do Acórdão 8.945/2017-TCU-2ª Câmara (peça 38). Ainda inconformado, o ex-gestor interpôs recurso de revisão (peça 52), por intermédio do qual solicitou, preliminarmente, o desarquivamento do presente feito, com fundamento no art. 199, § 3º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU, peça 52, p. 3-4).

9. Ao efetuar o exame de admissibilidade, a Secretaria de Recursos concluiu que o expediente apresentado não poderia ser recebido como espécie recursal, pois o julgado que o responsável visava impugnar (Acórdão 5.756/2017-TCU-2ª Câmara) constituía-se em decisão terminativa (arquivamento do processo sem cancelamento do débito), ao passo que os recursos de revisão são cabíveis somente contra decisões definitivas, nos termos do art. 201, § 2º, c/c o art. 288 do RI/TCU.

10. Dessa forma, diante da solicitação do responsável de desarquivamento do processo para que o Tribunal procedesse ao julgamento de mérito, a Serur propôs que o expediente remetido fosse recebido como mera petição. Ao acolher a proposta formulada pela unidade técnica, por meio do Acórdão 1.800/2018-TCU-2ª Câmara, o Tribunal determinou o encaminhamento dos autos à então Secex-CE, para a adoção das providências necessárias ao seu desarquivamento e exame da peça apresentada pelo responsável como elemento de defesa, **sem prejuízo da realização das devidas citações que se fizerem necessárias para o deslinde do feito.**

11. Após analisar o documento apresentado pelo Sr. Francisco José Teixeira, a Secex-CE propôs novamente o arquivamento deste processo, sem cancelamento do débito no mesmo valor original anteriormente apurado (R\$ 47.306,13), a cujo pagamento deverá continuar obrigado o Sr. José Edilson da Silva (prefeito sucessor, gestões 2005-2008 e 2009-2012) e não mais o Sr. Francisco José Teixeira (prefeito antecessor, gestão 2001-2004) - peça 57.

12. Em Parecer de peça 59, o Ministério Público junto a este Tribunal discorda da proposta da então Secex-CE, entendendo que o débito deveria ser atribuído somente ao Sr. Francisco José Teixeira, e aponta ainda algumas informações conflitantes constantes nos autos, terminando então por formular proposta no sentido de se realizar diligência à Funasa, com o objetivo de obter informações acerca do real percentual de execução física do objeto previsto no Convênio 782/2003, o grau de aproveitabilidade e/ou funcionalidade da parcela efetivamente executada, bem como outras informações que considerar necessárias para o saneamento dos autos.

13. Propôs-se, ainda, que após análise das informações encaminhadas pela concedente em resposta à diligência, fosse efetuada a delimitação de responsabilidade, bem como o cálculo do correto valor a ser imputado como débito no âmbito desta TCE, promovendo, se for o caso, a(s) respectiva(s) citação(ões); e que se procedesse à análise de mérito do presente processo, em atendimento ao pleito formulado pelo Sr. Francisco José Teixeira, o qual foi acolhido pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.800/2018-TCU-2ª Câmara.

14. Tal proposta foi acolhida pelo Ministro Relator, em despacho de peça 60.

15. Feita a diligência, a Funasa apresentou o documento de peça 68, onde informa:

Apesar da dificuldade em mensurar o real percentual de execução física da obra, tendo em vista, o Termo de Aceitação Parcial da Obra, assinado pelo engenheiro Walter Bezerra de Menezes,



CREA-CE-5101-D e pelo Prefeito do município de Icapui, sr. Francisco José Teixeira (fi. 242) do Processo, pode-se afirmar que o real percentual de execução física da obra foi de 44,61%.

As declarações do engenheiro Walter Bezerra de Menezes, CREA-CE5101-D, fiscal da obra pelo município (fl. 247) do Processo e do geólogo René Lima de Castelo Branco CREA-7468-D, responsável pela empresa executora dos serviços (fl 248), corroboram a afirmação quanto ao real percentual de execução dos serviços.

Caso a parcela considerada executada seja realmente aceita, não há na situação atual qualquer aproveitabilidade e/ou funcionalidade da mesma. Não existem outras informações que possam ser consideradas necessárias para o saneamento dos autos.

16. Informa, ainda, que o objeto do Convênio 0782/2003 resumiu-se à perfuração de um poço tubular profundo, que deveria atingir a profundidade de 350 (trezentos e cinquenta) metros, que durante a execução dos serviços foram localizadas algumas cavernas que acarretaram, inclusive, o desmoronamento da área no entorno da perfuração, fazendo com que a máquina tombasse e o serviço ficasse paralisado. Após várias tentativas, a máquina foi recuperada, mas, o serviço de perfuração não foi retomado, tendo a empresa contratada se retirado do canteiro de obras não retornando, a partir daí, para a retomada dos serviços.

17. Assim, da diligência realizada, infere-se que houve o início das obras, com execução parcial das mesmas, a qual não possui serventia, funcionalidade ou probabilidade de que seja aproveitada, não gerando assim nenhum benefício para a população local, o que viria a acarretar, segundo a jurisprudência deste Tribunal, dano ao Erário no valor integral repassado, descontando-se o montante devolvido à Funasa.

18. Após examinar a responsabilização nestes autos, foi proposta a citação solidária de ambos os gestores, tanto o antecessor quanto o sucessor, ou seja, o Sr. Francisco José Teixeira e o Sr. José Edilson da Silva, conforme instrução e despacho de peças 69/70. Os termos da citação foram estes:

Irregularidade: ausência de funcionalidade do objeto do Convênio 782/2003, celebrado com o Município de Icapuí/CE para construção de sistema de abastecimento de água, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial.

Normas Violadas: arts. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Lei 8.443/1992 (art. 8º), Instrução Normativa/STN 1/1997 (art. 22); Cláusula Terceira do convênio.

Responsável: José Edilson da Silva (CPF 164.868.113-15)

Débito:

R\$ 32.000,00 a contar de 22/6/2004 débito

R\$ 24.000,00 a contar de 5/11/2004 débito

R\$ 24.000,00 a contar de 4/12/2007 débito

R\$ 36.422,53 a contar de 29/09/2009 crédito

Valor corrigido em 01/01/2017 - R\$ 99.117,79

Conduta: Deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por



ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas condutas; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

19. Em Despacho de peça 72, o Exmo. Sr. Ministro Relator concorda com a proposta de citação dos dois gestores, determinando a realização das mesmas.

20. Efetuadas as citações, somente o Sr. Francisco José Teixeira compareceu aos autos, apresentando suas alegações de defesa (peça 79), as quais se resumem a interpelar a prescrição e decadência da cobrança de eventual débito, ante o elevado transcurso de tempo decorrido entre os fatos (2004) e a época atual, além de reafirmar que parcela da obra teria sido efetivada durante sua gestão.

21. Já o Sr. José Edilson da Silva, apesar de regularmente citado (peças 86/87 c/c peças 88//89), não apresentou defesa, devendo ser considerado revel, para todos os efeitos.

## **EXAME TÉCNICO**

### **Da validade das notificações:**

22. 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 o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

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

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, 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.

(...)

23. Bem se vê, portanto, que 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.

24. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos 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).

25. 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.

### **Da revelia do responsável José Edilson da Silva**

26. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço constante em bancos de dados da Receita Federal do Brasil e a entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada, conforme detalhamento abaixo:

- José Edilson da Silva - ciência em 04/03/2021, documento de peça 88.

27. Nos processos do TCU, a revelia não leva 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 (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator: BRUNO DANTAS; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

24. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem 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 200/1967: “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.”

25. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Tal exame será realizado após a análise da defesa apresentada pelo Sr. Francisco José Teixeira, a seguir.

26. Quanto à alegação acerca da prescrição apresentada pelo Sr. Francisco José Teixeira, temos os seguintes comentários a fazer.

### **Da defesa do Sr. Francisco José Teixeira (peça 79)**

27. O responsável se limitou a arguir a ocorrência de prescrição e decadência da cobrança de eventual débito, ante o elevado transcurso de tempo decorrido entre os fatos (2004) e a época atual, além de reafirmar que parcela da obra teria sido efetivada durante sua gestão.

### **Da Prescrição das Pretensões Punitiva e Ressarcitória a cargo do TCU:**

28. Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Não obstante as indagações acerca da abrangência da tese firmada, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução (em outras palavras, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida nos autos do processo de TCE), verifica-se que o STF, mediante decisões prolatadas pelas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que se aplica à pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do



Tribunal de Contas da União o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9.873/1999.

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

29. Eis algumas ementas de decisões que evidenciam o entendimento predominante do STF:

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

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da**



**pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020).

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

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

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

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



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

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

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

33. Por seu turno, a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

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

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

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

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

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	(i) <b>notificação</b> no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) <b>notificação</b> efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) <b>citação</b> efetuada pelo TCU. <i>*Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i>
--	---



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

35. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) **o ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

36. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no **RE 636.886**, no sentido de que ambas pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional



descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, temos os seguintes eventos processuais:

- a) **“Datas das práticas dos atos”** (termo inicial para contagem dos prazos prescricionais): data do último repasse realizado na gestão do Sr. Francisco José Teixeira - 3/11/2004 (peça 5, p. 14);
- b) primeira notificação da autoridade administrativa acerca das pendências na prestação de contas parcial em 24/04/2006 – (peça 2, p. 34/36);
- c) primeira notificação da autoridade administrativa acerca da instauração do processo de tomada de contas especial em 10/08/2009 – (peça 3, p. 269);
- d) Parecer Financeiro 168/2010, emitido em 22/04/2010 (peça 4, p. 179/181);
- e) Despacho 3/2014rea, de 30/0/2014 (peça 4, p. 315)
- f) Parecer Financeiro 124/2014, emitido em 06/06/2014 (peça 4, p. 317/325);
- g) Autuação do processo de Tomada de Contas Especiais neste Tribunal em 23/10/2015;
- h) Acórdão TCU 5759/2017-TCU-2ª Câmara, prolatado em 27/06/2017, arquivando o processo por economia processual, e mantendo o débito em relação ao responsável Francisco José Teixeira (peça 15);
- i) Comunicação do Acórdão supra realizada em 18/08/2017 (peça 32);
- j) Recurso apresentado pelo responsável em 06/09/2017 (peça 34);
- g) Acórdão 8945/2017-TCU-2 Câmara, prolatado em 03/10/2017, rejeitando os embargos de declaração (peça 38), notificado em 24/11/2017 (peça 51);
- k) Recurso apresentado pelo responsável em 07/12/2017 (peça 52);
- l) Despacho autorizando a citação do responsável em 25/05/2020 (peça 72);
- m) Citação realizada em 29/06/2020 (peças 76/77).

37. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que teria transcorrido o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre algum evento processual e o seguinte, no caso concreto aqueles descritos nas alíneas “c” e “d”. **Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

38. Já quanto ao responsável José Edilson da Silva, verificou-se a seguinte cronologia de atos:

- a) final do prazo para apresentação de prestação de contas – 01/03/2009 (60 dias após o prazo final de vigência – cláusula terceira do termo de convênio – peça 01, p. 57);
- b) primeira notificação da autoridade administrativa acerca da tomada de contas especial em 06/07/2009 – (peça 3, p. 261);
- c) segunda notificação da autoridade administrativa acerca da tomada de contas especial em 13/01/2010 – (peça 4, p. 110);



d) terceira notificação da autoridade administrativa acerca da tomada de contas especial em 20/08/2010 – (peça 4, p. 270);

e) quarta notificação da autoridade administrativa acerca da tomada de contas especial – 29/07/2014 (peça 4, p. 359);

f) Parecer Financeiro 168/2010, emitido em 22/04/2010 (peça 4, p. 179/181);

g) Despacho 3/2014rea, de 30/0/2014 (peça 4, p. 315)

h) Parecer Financeiro 124/2014, emitido em 06/06/2014 (peça 4, p. 317/325);

i) Autuação do processo de TCE no âmbito deste Tribunal em 23/10/2015 (inicialmente instaurado apenas quanto ao responsável José Edilson da Silva);

j) notificação do Acórdão 5756/2017-TCU-2ª Câmara, que exclui a responsabilidade do Sr. José Edilson da Silva – 31/08/2017 (peça 37)

k) citação autorizada por este Tribunal em 05/06/2020 (peça 72) e efetuada em 04/03/2021 (peças 86/87 c/c 88/89).

38. **Quanto a este responsável, levando-se em consideração o entendimento do STF, verifica-se que não teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**, uma vez que não haveria prazos superiores a cinco anos entre algum evento processual e o seguinte.

39. Quanto a decadência também alegada pelo responsável, temos que a jurisprudência desta Corte de Contas entende que a decadência não se aplica aos processos do TCU, como a exemplo do Acórdão 44/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas):

O prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 é aplicável ao TCU apenas como meio de autotutela no desempenho de sua função administrativa, não se aplicando ao exercício de sua competência constitucional de controle externo e tampouco aos atos administrativos dos jurisdicionados que apenas cumprem as decisões do Tribunal para a correção de ilegalidades.

40. Especificamente no que tange à prescrição da pretensão punitiva, verifica-se que o Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordinou tal prescrição ao prazo prescricional geral indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

41. No caso em exame, teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva para ambos responsáveis, uma vez que as irregularidades sancionadas teriam ocorrido em 2004 e 2009 e o ato de ordenação da citação ocorreu em no exercício de 2020.

41.1 Portanto, diferente do entendimento esposado pelos responsáveis, configurou-se a prescrição apenas quanto à competência sancionatória deste Tribunal, não se aplicando aos danos ao erário.

42. Dessa forma, entende-se não devam ser acatadas as alegações apresentadas pelo Sr. Francisco José Teixeira, devendo-se considerar revel o Sr. José Edilson da Silva, prosseguindo com o julgamento das contas pela irregularidade e condenação de ambos pelo ressarcimento do débito, com incidência de juros de mora, mas sem imposição de multa, uma vez já ter ocorrido a prescrição

da pretensão punitiva.

## CONCLUSÃO

43. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Sr. José Edilson da Silva não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. E, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

44. Quanto ao Sr. Francisco José Teixeira, conclui-se pelo não acolhimento de suas alegações de defesa.

45. Verifica-se também que houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

46. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, sem aplicação de multa, em razão da prescrição da pretensão punitiva.

47. Por fim, como não há elementos que possa modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 69.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

i) considerar revel o responsável José Edilson da Silva, (CPF 164.868.113-15), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

ii) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Francisco José Teixeira (CPF 164.868.113-15) e José Edilson da Silva (CPF 164.868.113-15), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

**Irregularidade:** ausência de funcionalidade do objeto do Convênio 782/2003, celebrado entre a Funasa e o Município de Icapuí/CE para construção de sistema de abastecimento de água, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial.

**Normas violadas:** arts. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Lei 4.320/1964 (arts. 62 e 63); Instrução Normativa/STN 1/1997 (art. 22); Cláusula Terceira do convênio.

**Responsáveis:** José Edilson da Silva (CPF 164113-15) e Francisco José Teixeira



(CPF 191.284.873-20)

Valor (R\$)	Data de ocorrência	Débito/Crédito
32.000,00	22/6/2004	D
24.000,00	5/11/2004	D
24.000,00	4/12/2007	D
36.422,53	29/9/2009	C

Valor corrigido em 01/01/2017 - R\$ 99.117,79

**Condutas:**

a) Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20) – efetuar pagamento à contratada e prestar contas da primeira parcela dos recursos sem que a obra tivesse sido sequer iniciada;

b) José Edilson da Silva (CPF 164113-15) - deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

**Nexo de causalidade:**

a) a realização de pagamento antecipado e prestação de contas sem ao menos iniciar a obra violou os princípios da transparência, moralidade e legalidade, e expôs o erário de abandonar a obra pela empresa contratada, como de fato ocorreu.

b) a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

**Culpabilidade:**

a) não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas condutas; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, somente efetuar pagamento após a regular liquidação da despesa e no valor correspondente aos serviços executados.

b) não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas condutas; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

iii) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

iv) 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 das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes 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 comprovar 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

v) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado do CE, 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

vi) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

SecexTCE, em 17/05/2021

*(Assinado eletronicamente)*

MARIO ROBERTO MONNERAT VIANNA

AUFC – Matrícula TCU 3446-0



ANEXO I

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsáveis	Período de Gestão	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
ausência de funcionalidade do objeto do Convênio 782/2003, celebrado entre a Funasa e o Município de Icapuí/CE para construção de sistema de abastecimento de água, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial	José Edilson da Silva (CPF 164.868.113-15)	2005-2012	deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados	a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas condutas; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20)	2001 - 2004	efetuar pagamento à contratada e prestar contas da primeira parcela dos recursos sem que a obra tivesse sido sequer iniciada	a realização de pagamento antecipado e prestação de contas sem ao menos iniciar a obra violou os princípios da transparência, moralidade e legalidade, e expôs o erário de abandonar a obra pela empresa contratada, como de fato ocorreu	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas condutas; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, somente efetuar pagamento após a regular liquidação da despesa e no valor correspondente aos serviços executados



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
Secex/TCE

---