

TC 029.336/2015-5

Tomada de contas especial

Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

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

2. O ajuste esteve vigente de 22/12/2003 a 1/1/2009. Foram previstos recursos financeiros da ordem de R\$ 82.474,23, dos quais R\$ 80.000,00 em recursos federais. O repasse foi feito por meio de três ordens bancárias em 18/6/2004, 3/11/2004 e 29/11/2007 (peça 1, p. 197 e 211). O prazo para prestação de contas expirou em 2/3/2009 (peça 1, p. 235).

3. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-Ceará) propôs o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, já que a dívida apurada se encontrava abaixo do limite estabelecido pela IN TCU 71/2012 (peças 6-7). A proposta foi acolhida por meio do Acórdão 5.756/2017-TCU-2ª Câmara (peça 9), que excluiu a responsabilidade do Sr. José Edilson da Silva (prefeito nas gestões 2005-2008 e 2009-2012) e arquivou os presentes autos, sem cancelamento do débito no valor histórico de R\$ 47.306,13, a cujo pagamento permaneceu obrigado o Sr. Francisco José Teixeira (prefeito na gestão 2001-2004).

4. Não obstante, o Sr. Francisco José Teixeira interpôs recurso solicitando o desarquivamento dos autos (peça 52, p. 3-4). Esse pedido culminou com a prolação do Acórdão 1.800/2018-TCU-2ª Câmara, que determinou o retorno do processo à Secex-CE para que procedesse ao seu desarquivamento e ao exame da peça apresentada pelo responsável como elemento de defesa, sem prejuízo da realização das devidas citações que se fizessem necessárias para o deslinde do feito (peça 56).

5. Analisados os documentos, a unidade instrutiva reiterou a proposta de arquivamento (peças 57-58). Na oportunidade, divergi do encaminhamento sugerido, propondo a realização de diligência à Funasa para obtenção de informações acerca do real percentual de execução física do objeto e seu grau de funcionalidade, com posterior delimitação de responsabilidades e cálculo do débito para realização das citações porventura necessárias (peça 59).

6. Vossa Excelência, aquiescendo à proposta, determinou o retorno dos autos à unidade instrutiva (peça 60).

7. Após realização da diligência proposta, procedeu-se à citação solidária dos Srs. Francisco José Teixeira e José Edilson da Silva pela totalidade dos valores repassados – abatido o saldo devolvido em 29/9/2009 – em face da falta de “*aproveitamento útil da parcela executada*” (peças 70, p. 3; 72; 76 e 86-89). Apenas o Sr. Francisco José Teixeira apresentou alegações de defesa (peça 79).

8. Após análise da defesa apresentada, bem como dos demais elementos constantes dos autos, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), atual responsável pelo processo, propôs, em uníssono, julgar irregulares as contas dos responsáveis,

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

condenando-os em débito. Deixou de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em razão da prescrição de pretensão punitiva (peças 94-96).

9. Conforme se verifica dos elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram entre os anos de 2004 e 2009. Examinam-se, portanto, irregularidades cometidas há mais de dez anos, o que justifica, em meu sentir, que se apure a incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria.

10. Registro que, em diversas oportunidades, ao promover minuciosa e detida análise do tema, defendi que a **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Cito, como exemplo, os pareceres emitidos nos autos do TC 000.012/2020-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; do TC 036.485/2019-5, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; do TC 020.232/2017-9, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; do TC 031.091/2013-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; do TC 004.030/2017-6, da relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho; do TC 029.107/2019-9, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; do TC 006.359/2019-1, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; do TC 017.162/2007-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; do TC 035.278/2015-3, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; do TC 000.071/2020-0, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira; do TC 027.487/2017-2, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; e do TC 018.978/2012-6, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

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

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

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

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

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

15. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela consumação da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 2/3/2009 (prazo final para prestação de contas – peça 1, p. 235). Assim, o prazo prescricional de dez anos se verificou sem que fosse interrompido pelo ato que determinou a citação dos responsáveis, exarado em 5/6/2020 (peça 72).

16. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do RI/TCU, as presentes contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito. Sem embargo, caso o Tribunal de Contas da União, numa análise perfunctória e não exauriente, entenda que as irregularidades guardam correspondência com quaisquer condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, deve promover o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que entender cabíveis.

17. Admitindo que o Tribunal não acolha a tese de prescrição por mim apresentada, em atenção ao parágrafo 2º do art. 62 do RI/TCU, quanto ao mérito, anuo à análise realizada pela Secex-TCE (peças 94-96).

18. Não há elementos nos autos que permitam o afastamento do dano apurado, uma vez que não restou comprovada a funcionalidade da parcela executada (peça 68). Cumpre, portanto, avaliar a responsabilidade pelo débito.

19. Verifica-se que o Sr. Francisco José Teixeira geriu os recursos repassados em **2004**, efetuando pagamentos que totalizaram R\$ 47.306,13 à empresa Geologia, Hidrologia e Serviços Ltda., contratada para execução das obras (peças 1, p. 259, 261, 271 e 273, e 4, p. 58 e 60). Sem embargo, o Relatório de Visita Técnica 782/03-2 constatou, em **16/3/2005**, que a obra sequer havia sido iniciada (peça 1, p. 335-343), o que evidencia que o ex-prefeito efetuou pagamentos antecipados. Como consolidado na jurisprudência desta Corte, “*o pagamento antecipado em contrato administrativo é procedimento excepcional que somente deve ser admitido quando presentes as devidas justificativas e observadas certas condições, como a prestação de garantia e a concessão de desconto pelo contratado*” (Enunciado da Jurisprudência Sistematizada, Acórdão 817/2018-TCU-Plenário), o que não se verificou neste caso concreto.

20. O Sr. José Edilson da Silva, por sua vez, teve ciência das irregularidades apontadas pela Funasa – conforme Ofício/Notificação nº 57/Convênio/PC/CORE-CE, de 17/8/2005, e Ofício/Diligência nº 147/Equipe de Convênio/ PC/CORE-CE, de 3/10/2005 (peça 2, p. 6-14 e 16-18) – e deixou de tomar providências, o que levou ao registro de inadimplência do município (peça 2, p. 24). Apenas em 10/5/2006 o novo prefeito encaminhou documentos complementares à Funasa e se comprometeu a dar continuidade ao ajuste, solicitando, inclusive, realização de nova visita pela concedente para verificar a execução (peça 3, p. 48-52). Apesar disso, e de parte dos recursos ter sido liberada já em sua gestão (peça 1, p. 211), o prefeito não concluiu a obra, o que levou à sua falta de funcionalidade.

21. Em março de 2009, no entanto, ao ser notificado a apresentar a prestação de contas final (peça 3, p. 192), o Sr. José Edilson se limitou a comunicar à Funasa que havia requerido

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

a instauração de inquérito junto à Procuradoria da República em face de seu antecessor, que teria sido responsável pela não realização da obra conveniada (peça 3, p. 198-200).

22. A partir dos elementos citados, constata-se flagrante contradição entre os argumentos invocados pelo Sr. José Edilson da Silva ao tentar se eximir de responsabilidade pela falta de conclusão do objeto e o desenrolar dos eventos até então.

23. Em face do relatado, alinho-me ao entendimento da unidade instrutiva de que o débito deva ser imputado solidariamente a ambos os gestores. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

24. Destaco ainda que o Sr. José Edilson da Silva foi regularmente notificado (peças 86-89) e chegou a solicitar prorrogação do prazo para apresentar suas alegações de defesa (peça 91). No entanto, permaneceu silente.

25. Assim, considerando-se tão somente a caracterização da irregularidade relacionada à “ausência de funcionalidade do objeto do Convênio 782/2003”, seria apropriado o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis citados nestes autos. Não obstante, conforme explanação contida ao longo deste parecer, entendo que restou consumada a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento aos cofres públicos, o que deve ensejar o arquivamento dos autos.

26. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se no sentido de que seja arquivado o presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), sem prejuízo de que, caso o Tribunal entenda pertinente, envie cópia do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador