

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em razão da inexecução parcial do Convênio 1.915/2005 (Siafi 556789), firmado entre aquela fundação e o Município de Ribeirão/PE para a reforma da estação elevatória de água e a adequação do **stand-pipe** (reservatório elevado) existente naquela cidade.

2. Para a execução do objeto, orçado em R\$ 169.042,47, a União comprometeu-se a desembolsar R\$ 100.000,00 em três parcelas (as duas iniciais de R\$ 40.000,00 e a última de R\$ 20.000,00), enquanto a contrapartida municipal foi estipulada em R\$ 69.042,47.

3. A vigência do convênio foi de 19/12/2005 a 24/8/2010, tendo o prazo para prestação de contas se encerrado em 23/10/2010. Durante todo esse período, esteve à frente do município o sr. Clóvis José Pragana Paiva, eleito para duas gestões (de 2005 a 2012).

4. A terceira parcela não foi repassada porque houve problemas na prestação de contas da primeira etapa. Antes disso, quando um engenheiro do poder concedente inspecionou as obras, ficou demonstrado que apenas 1% dos serviços estava concluído.

5. A visita ocorreu em 2/5/2008. Nela, ficou comprovado que apenas foi realizada a recuperação das descargas, das ventosas e das caixas de proteção. Os demais serviços não haviam sido iniciados, nem havia canteiro de obras instalado.

6. Outras três inspeções foram realizadas pela Funasa. Em todas, ficou registrado que os problemas persistiam. A última foi realizada em 8/10/2013 – após, portanto, a vigência do convênio – e estimou o percentual de execução de 1,96%. Apurou-se que o município se limitava à aquisição de materiais hidráulicos, mas não realizava os serviços necessários ao atingimento das finalidades do convênio.

7. Como não houve serventia à população, impugnou-se a totalidade dos recursos repassados (R\$ 80.000,00), tendo a unidade técnica realizado a citação do ex-prefeito Clóvis José Pragana Paiva.

8. O responsável trouxe as seguintes informações nas alegações de defesa: i) os recursos disponibilizados pela Funasa foram utilizados integralmente na aquisição de parte dos equipamentos; ii) o município deixou de aplicar a contrapartida pactuada por falta de recursos próprios; e iii) a Companhia Pernambucana de Saneamento concluiu as obras de melhoria da qualidade da água do sistema de abastecimento, tendo a população efetivamente se beneficiado da aplicação dos recursos federais. Assim, requereu que suas contas fossem consideradas regulares.

9. A SecexTCE analisou essas questões e propôs, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, rejeitá-las, julgando irregulares as contas do ex-gestor, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. Manifesto-me de acordo com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

11. Observo que o principal motivo para a inexecução do convênio foi a ausência de aplicação da contrapartida municipal de R\$ 69.042,47. A vigência do ajuste atravessou seis exercícios financeiros, e não está demonstrada a incapacidade financeira daquele ente para fazer face às suas obrigações. Pelo contrário, depois deste convênio, o município celebrou outros com o Governo Federal e aportou recursos em finalidades que podem ser consideradas menos essenciais, a exemplo de uma festa de São João (Convênio Siafi 629148), da construção de um portal de entrada da cidade (Convênio Siafi 576213) e da implementação de um ginásio poliesportivo (Convênio Siafi 539067).

12. Se havia escassez de recursos, esperava-se do gestor que não assumisse novos compromissos, sobretudo para finalidades de menor importância para a população.

13. Pelo que consta dos autos, a Companhia Pernambucana de Saneamento não utilizou os materiais adquiridos com recursos do convênio ora em exame. Referida empresa afirmou ter concluído

as obras em 9/2/2012. Um ano e meio depois (8/10/2013), o engenheiro da Funasa ainda encontrou as peças e as conexões da tubulação depositadas a céu aberto e expostas a todo tipo de intempéries, a ponto de alguns elementos já estarem oxidados. Ou seja, além de o material não ter sido empregado, parte havia se tornado imprópria para o uso.

14. Por fim, observo não ter ocorrido a prescrição do débito e da multa. Destaco, inicialmente, que ainda pairam diversas dúvidas sobre o conteúdo e a extensão do julgado proferido no RE 636.886-AL, conforme expus no voto condutor do Acórdão 11.532/2020-1ª Câmara:

*"25. [...] não se sabe qual o **dies a quo** (a data de ocorrência do fato irregular ou a do seu conhecimento pelo TCU) e quais seriam as hipóteses de interrupção da prescrição. Da mesma forma, não é certo se a Corte Maior modulará os efeitos de sua decisão, nos termos do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil:*

'3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.'

26. Ademais, a Exma. Ministra Rosa Weber proferiu, recentemente, em 17/8/2020, decisão monocrática na qual reconheceu a incidência do prazo decenal do Código Civil sobre os processos de controle externo que apuram a ocorrência de débito (MS 34.467/DF) . Em suas palavras:

'8. Vale dizer, portanto, que a atuação do TCU em tomada de contas especial, por não constituir via própria para a apuração de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, se encontra submetida a prazo prescricional.

[...]

16. Anoto que, no âmbito das relações jurídicas de direito privado, ressalvados casos especiais, como o da prestação de contas de quantias recebidas pelo advogado de seu cliente (art. 25-A da Lei nº 8.906/1994) , a pretensão de exigir contas está regulada pelo prazo prescricional decenal veiculado no art. 205 do Código Civil, como se extrai de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 449.544/MS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti; AgRg no AREsp 642.576/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; e AgRg no AREsp 616.736/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão) .

17. Não vislumbro justificativa para que o prazo prescricional adotado, como regra, em relações jurídicas de direito privado, não seja observado em tomada de contas especial, voltada a fiscalizar o uso de dinheiro público.' (grifos acrescidos).

27. Diante de todas as dúvidas ainda existentes sobre a extensão da decisão proferida no RE 636.886 e da aparente indefinição do STF sobre o prazo prescricional incidente sobre os processos de controle externo, opto por aplicar ao caso em exame os entendimentos jurisprudenciais do TCU e do próprio STF, ainda vigentes, que reconhecem a imprescritibilidade dos débitos apurados pelo TCU."

15. Há incerteza até mesmo quanto ao regime jurídico de prescrição aplicável ao processo de tomada de contas especial, no órgão instaurador e posteriormente na Corte de Contas. Isso porque o RE 636.886 tratou da ação de execução de acórdão do TCU, tendo decidido pela aplicação da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal) nessa etapa processual.

16. Essa premissa é muito clara na seguinte passagem do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, ao tratar dos pressupostos iniciais para o seu convencimento:

"Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980) , por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 [...].

Desse modo, entendo que, no caso, não há que se falar em imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente."

17. Dessa forma, se há certeza em relação à posição do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à prescritibilidade do processo de controle externo para a constituição de débito, em face da própria incidência, a reverso, da Súmula STF 150 (prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação), há muitas incertezas no que concerne às regras da contagem do prazo, aos marcos inicial e interruptivo, enfim, quanto ao regime jurídico aplicável ao tema. Isso obstaculiza a aplicação, no caso concreto, da mudança de entendimento do STF sobre o tema, consubstanciada no RE 636.886.

18. Sendo assim, diante de todas essas dúvidas, julgo adequado, como medida de prudência, e no legítimo espaço de atuação constitucional deste Tribunal, aplicar a jurisprudência vigente nesta Corte de Contas a respeito da prescrição do débito até que todos esses relevantes aspectos sejam elucidados, seja com a apreciação dos embargos de declaração pelo STF, seja mediante novo incidente de uniformização de jurisprudência nesta Casa, em momento futuro, na hipótese de a Corte Suprema não esclarecer todos os pontos acima suscitados.

19. Diante disso, considerando que recentes decisões deste Tribunal, prolatadas após a mencionada deliberação do STF, adotaram a tese da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo (Acórdãos 5.236/2020-1ª Câmara, 6.171/2020-2ª Câmara, 6.084/2020-1ª Câmara, 5.681/2020-2ª Câmara, 6.846/2020-2ª Câmara, 6.676/2020-2ª Câmara, 6.707/2020-2ª Câmara, 6.473/2020-1ª Câmara, 6.466/2020-1ª Câmara, 6.465/2020-1ª Câmara, dentre outros), opto por seguir a mesma linha nestes autos, aplicando a tese da imprescritibilidade do débito e mantendo a posição vigente nesta Casa quanto ao prazo prescricional da pretensão punitiva, nos termos do que ficou decidido no incidente de uniformização de jurisprudência apreciado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário.

20. Ainda que restasse decidido pela incidência do Código Civil ou da Lei 9.873/1999, no caso concreto não teria havido a prescrição da ação de ressarcimento ao Erário, tampouco da multa.

21. A inexecução restou consumada ao término da vigência do convênio (24/8/2010). A citação do jurisdicionado (marco interruptivo previsto na Lei 10.406/2002) foi autorizada em 12/6/2020. Portanto, de acordo com o diploma civil, não houve a perda da pretensão do Tribunal.

22. Além da citação, a Lei 9.873/1999 prevê outros marcos interruptivos que reiniciam a contagem do prazo, como é o caso da prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato (art. 2º, II). Essa hipótese legal se enquadra perfeitamente em dois fatos relevantes ocorridos nos presentes autos, a saber: i) notificação feita pela comissão de TCE da Funasa para que o ex-prefeito Clóvis José Pragana Paiva restituísse o valor aqui impugnado (15/4/2015); e ii) autuação do processo no TCU (20/8/2019). Logo, não ocorreu a prescrição com fundamento na Lei 9.873/1999.

23. A multa também não está prescrita. Afinal, de acordo com decisão proferida em incidente de uniformização da jurisprudência (Acórdão 1.441/2016-Plenário), consolidou-se o entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal está sujeita ao disposto no Código Civil (prazo decenal), cabendo neste caso as mesmas observações já feitas em relação à ação de ressarcimento.

24. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.
TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator