

GRUPO II – CLASSE II– Segunda Câmara

TC-029.336/2015-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Icapuí/CE.

Responsáveis: Francisco José Teixeira (191.284.873-20) e José Edilson da Silva (164.868.113-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO DO PREFEITO QUE ENTABULOU A AVENÇA E DO SEU SUCESSOR. ALEGAÇÕES DE DEFESA DO PRIMEIRO. REVELIA DO SEGUNDO. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em decorrência da inexecução do objeto do Convênio 782/2003 (peça 1, pp. 53-71).

2. Referida avença, celebrada entre aquela Fundação e o Município de Icapuí/CE, teve por objeto a construção de Sistema de Abastecimento de Água naquela localidade, cuja vigência foi de 22/12/2003 a 1º/1/2009.

3. Os recursos federais alocados ao ajuste foram transferidos mediante as Ordens Bancárias 2004OB901765, de 18/6/2004, 2004OB905649, de 3/11/2004, e 2007OB912813, de 29/11/2007, nos valores, respectivamente, de R\$ 32.000,00, R\$ 24.000,00 e R\$ 24.000,00 (peça 5, p. 14).

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

5. No âmbito do TCU, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará, atual Secretaria do TCU no Ceará – Sec/CE, instruiu os autos e reportou que o Sr. José Edilson da Silva, além de ter devolvido aos cofres públicos a quantia de R\$ 36.306,13 – referente aos R\$ 24.000,00 que recebera no curso de seu mandato, acrescido de R\$ 8.693,87, existente na conta do convênio, e R\$ 3.734,81, atinente a rendimentos de aplicação financeira –, promoveu as competentes ações judiciais com vistas a responsabilizar seu antecessor pela inexecução física do objeto concernente às parcelas por ele executadas (peça 6).

6. Desse modo, haja vista que o prejuízo remanescente, atualizado até 12/12/2016, montava a quantia inferior ao então valor de alçada (R\$ 100.000,00), a unidade técnica propôs o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, com fulcro no art. 93 da Lei 8.443/1992.

7. Por meio do Acórdão 5.756/2017 – Segunda Câmara, 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 (peça 9).

8. Irresignado, o Sr. Francisco José Teixeira opôs Embargos de Declaração àquele **decisum**, os quais foram apreciados e rejeitados mediante o Acórdão 8.945/2017 – Segunda Câmara (peça 38).

9. Ainda inconformado, o ex-Prefeito interpôs Recurso de Revisão, por intermédio do qual solicitou, preliminarmente, o desarquivamento do presente feito, com fundamento no art. 199, § 3º, do Regimento Interno/TCU (peça 52).

10. Ao efetuar o exame de admissibilidade, a Secretaria de Recursos – Serur concluiu que o expediente apresentado não poderia ser recebido como espécie recursal, haja vista que o responsável guerreava o Acórdão 5.756/2017 – Segunda Câmara, o qual consubstanciava decisão terminativa, ao passo que o Recurso de Revisão seria cabível apenas contra decisões definitivas, nos termos do art. 201, § 2º, c/c o art. 288 do Regimento Interno/TCU.

11. Assim, tendo em vista a solicitação do Sr. Francisco José Teixeira, no sentido de que o processo fosse desarquivado para que o TCU efetuasse o seu julgamento de mérito, a Serur propôs que o expediente remetido fosse recebido como mera petição.

12. Ato contínuo, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.800/2018 – Segunda Câmara, determinou o encaminhamento dos autos à Sec/CE para a adoção das providências necessárias 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.

13. Após analisar o documento apresentado pelo Sr. Francisco José Teixeira, a Sec/CE propôs novamente o arquivamento deste processo, sem cancelamento do débito no mesmo valor original anteriormente apurado (R\$ 47.306,13), a cujo pagamento deveria 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).

14. O **Parquet** especializado, no parecer de peça 59, discordou da proposta acima descrita, sob o fundamento de que o débito deveria ser atribuído somente ao Sr. Francisco José Teixeira, propondo, ao final, a realização de diligência à Funasa, com o objetivo de obter informações do real percentual de execução física do objeto previsto no Convênio 782/2003, do grau de aproveitabilidade e/ou funcionalidade da parcela efetivamente executada, bem como outras informações necessárias ao saneamento dos autos, medida que anuí mediante o despacho da peça 60.

15. Realizada a medida saneadora e tendo vindo aos autos o documento constante da peça 68, a Sec/CE lançou a instrução da peça 69, por meio da qual, em síntese, propôs a realização da citação solidária dos Srs. Francisco José Teixeira e José Edilson da Silva pelo débito abaixo discriminado (peças 69/70):

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

16. Efetuadas as comunicações processuais cabíveis (peças 75/77, 80, 82/83, 86/89), a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE lavrou a instrução da peça 94, da qual transcrevo o seguinte excerto, com os devidos ajustes de forma:

“EXAME TÉCNICO

(...)

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 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 cinco anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Verbete 150 da Súmula de Jurisprudência 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.

(...)

30. Essa orientação (...) 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).

(...)

36. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no RE 636.886, no sentido de que ambas as 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 30/04/2014 (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 Especial 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-2ª 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 – 1º/03/2009 (60 dias após o prazo final de vigência – cláusula terceira do termo de convênio – peça 1, 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 30/04/2014 (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 à 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 os responsáveis, uma vez que as irregularidades sancionadas teriam ocorrido em 2004 e 2009 e o ato de ordenação da citação ocorreu 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 que não devem 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. (...) [quando] 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 possam modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 69.”

17. Com base em tais considerações, a proposta da Secex/TCE, uníssona, foi apresentada nos seguintes termos (peça 94, pp. 13/15; 95 e 96):

“I) considerar revel o responsável José Edilson da Silva, 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 Srs. Francisco José Teixeira e José Edilson da Silva, 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 das referidas quantias 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:

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

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;

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 fundamentam, está disponível para a consulta no endereço 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 fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

18. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 97), após externar seu entendimento de que, à prescrição do ressarcimento do débito e da pretensão punitiva, deve ser aplicado 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, concluiu pela consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário neste processo, motivo pelo qual pugnou pelo arquivamento dos autos sem julgamento de mérito.

19. Alternativamente, nos termos do art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o **Parquet** especializado anuiu ao exame empreendido pela Secex/TCE.

É o Relatório.