

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor do Sr. José Edilson da Silva, Prefeito de Icapuí/CE nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, tendo em vista a não conclusão do Convênio 782/2003.

2. Referido ajuste, celebrado entre a Funasa e aquela municipalidade, teve por objetivo a execução de Sistema de Abastecimento de Água, com vigência estipulada para o período de 22/12/2003 a 1º/1/2009.

3. Para a execução da avença, foi previsto o valor de R\$ 82.474,23, dos quais R\$ 80.000,00 foram repassados pela concedente e a quantia de R\$ 2.474,23 correspondeu à contrapartida municipal.

4. O Sr. Francisco José Teixeira, Prefeito de Icapuí/CE na gestão 2001/2004, recebeu a primeira e segunda parcelas do convênio no valor de R\$ 56.000,00 e encaminhou à Funasa a prestação de contas parcial da 1ª parcela de R\$ 32.000,00.

5. A Fundação Nacional de Saúde, por meio do Parecer Técnico constante da peça 1 (pp. 341/343), apontou a inexecução do objeto acordado e concluiu pela impugnação das despesas apresentadas.

6. Após a emissão de diversos pareceres por parte da Funasa, tal Fundação concluiu, por fim, pela responsabilização do Sr. José Edilson da Silva, quantificando o débito em R\$ 47.306,13 (peça 4, pp. 203/212).

7. No âmbito desta Corte, a então Secretaria de Controle Externo do Estado do Ceará, atual Secretaria do TCU no Ceará – Sec/CE, discordou do entendimento da Funasa e concluiu que o débito em foco era de responsabilidade do Sr. Francisco José Teixeira, porquanto o Prefeito que lhe sucedeu, o Sr. José Edilson da Silva, além de ter devolvido aos cofres da Funasa a quantia que recebeu no âmbito do Convênio 782/2003, havia promovido as competentes ações judiciais com vistas a responsabilizar o seu antecessor.

8. Tendo em vista que o débito atualizado montava a quantia inferior a R\$ 100.000,00 – valor de alçada para o ano de 2016 –, este Tribunal, acolhendo o encaminhamento da Sec/CE e do MP/TCU, decidiu, por meio do Acórdão 5.756/2017 – Segunda Câmara, excluir a responsabilidade do Sr. José Edilson da Silva e, em relação ao Sr. Francisco José Teixeira, deliberou por arquivar os autos, sem cancelamento do débito de R\$ 32.000,00, em 22/6/2004, e de R\$ 15.306,13, em 5/11/2004, a cujo pagamento ficaria obrigado para que fosse expedida a devida quitação.

9. 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).

10. 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).

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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 ficar 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).

15. 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.

16. 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

17. Efetuadas as comunicações processuais cabíveis (peças 75/77, 80, 82/83, 86/89), somente compareceu ao processo o Sr. Francisco José Teixeira, tendo o Sr. José Edilson da Silva optado pela revelia. Ao examinar a defesa daquele primeiro ex-alcaide, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE apresentou proposta de mérito que contempla, em síntese, julgar irregulares as contas de ambos os responsáveis, imputando-se-lhes o débito apurado nestes autos.

18. De seu turno, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, 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 das pretensões de ressarcimento ao erário e punitiva 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.

20. Início o exame deste feito destacando que o débito em foco decorre do inadimplemento do objeto pactuado no Convênio 782/2003, qual seja, a execução de Sistema de Abastecimento de Água no Município de Icapuí/CE.

21. Consoante apontado pela Funasa no Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas (peça 1, pp. 341/343), houve inexecução do objeto pactuado.

22. Já em 2019, a Funasa, em atendimento à diligência desta Corte de Contas, por mim determinada no Despacho da peça 60, informou, em síntese, que, nada obstante a execução física da ordem de 44%, a parte edificada – perfuração de um poço tubular profundo – não apresentava qualquer funcionalidade à população local, sendo imprestável, portanto, para fins de atingimento da meta conveniada (peça 68, p. 4):

“2.1. O objeto do Convênio N°0782/2003 resumiu-se à perfuração de um poço tubular profundo, que deveria atingir a profundidade de 350 (trezentos e cinquenta) metros.

2.2. Ocorreu 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.

2.3 A empresa contratada se retirou do canteiro de obras não retornando, a partir daí, para a retomada dos serviços.

(...)

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 Icapuí, sr. Francisco José Teixeira (fl. 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-CE- 5101-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 [possibilidade de sua] aproveitabilidade e/ou funcionalidade.”

23. Em situações similares, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o débito corresponde à totalidade dos recursos federais repassados. Para que o débito seja parcial, correspondente à parte executada, há que apresentar funcionalidade de modo a possibilitar o atendimento do objetivo ajustado. Precedentes (Jurisprudência Seleccionada):

Acórdão 8.169/2021 – Primeira Câmara (relator ministro-substituto Weder de Oliveira)

Acórdão 494/2016 – Segunda Câmara (relator ministro-substituto André de Carvalho)

“A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados pelo convênio.”

Acórdão 9.464/2018 – Primeira Câmara (de minha relatoria)

“Na hipótese de execução parcial do objeto, ocorrerá redução proporcional do débito somente quando a fração executada puder ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos do convênio.”

Acórdão 2.812/2017 – Primeira Câmara (relator ministro-substituto Weder de Oliveira)

“Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação dos recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionalidade após a sua execução, completa ou parcial.”

24. Estabelecido, desse modo, o dano ao erário havido no Convênio 782/2003, passo ao exame da responsabilidade pelo indigitado prejuízo.

25. Foram instados a apresentar defesa nestes autos os Srs. José Edilson da Silva (Prefeito nas gestões 2005/2008 e 2009/2012) e Francisco José Teixeira (Prefeito no interregno 2001/2004), sendo que somente este último atendeu ao chamamento deste Tribunal.

26. As alegações de defesa do Sr. Francisco José Teixeira se resumem a dois tópicos: i) o elevado tempo decorrido entre os fatos narrados e a sua citação inviabiliza a defesa; e ii) houve prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, dado que escoado o prazo de cinco anos previsto na Lei 9.873/1999.

27. Sobre o primeiro ponto, impende destacar que esta Corte possui jurisprudência no sentido de que o mero transcurso de tempo não é, por si só, suficiente para o arquivamento do processo, devendo, para tanto, restar comprovado pelo responsável prejuízo à ampla defesa e ao contraditório decorrente do longo interregno entre a ocorrência das irregularidades e a sua notificação. Precedentes (Jurisprudência Seleccionada):

Acórdão 139/2017 – Plenário (relator ministro Bruno Dantas)

“O longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável.”

Acórdão 10.452/2016 – Segunda Câmara (de minha relatoria)

“O longo decurso de tempo para instauração da tomada de contas especial não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa e, por consequência, a se considerarem iliquidáveis as contas. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação.”

Acórdão 729/2014 – Plenário (relatora ministra Ana Arraes)

“O mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado. O prejuízo à defesa não é presumido, deve ser provado.”

28. O Sr. Francisco José Teixeira não comprovou o prejuízo ao exercício de ampla defesa e contraditório, eis que manteve a argumentação apenas no campo teórico, abstendo-se de carrear aos autos documentos/elementos que efetivamente corroborassem a assertiva.

29. Acerca da segunda tese, cumpre asseverar que, até que a real extensão da decisão do STF nos autos do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) seja plenamente esclarecida, sigo adotando o entendimento até então vigente nesta Corte de Contas acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória de débitos, encaminhamento que foi adotado nos seguintes Acórdãos: 1.492/2020 – Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz; 5.236/2020, 6.084/2020, 6.465/2020, 6.466/2020 e 7.982/2020, todos de relatoria do ministro Benjamin Zymler e da Primeira Câmara; 5.681/2020, 6.350/2020, 8.316/2020, 8.929/2020, 8.940/2020, 8.943/2020, 8.944/2020, 8.945/2020, 8.947/2020 e 8.948/2020, de relatoria do ministro Augusto Nardes; 6.707/2020 e 6.726/2020, ambos de minha relatoria; e 5.690/2020 e 8.021/2020, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, e todos da Segunda Câmara.

30. Pela razão acima exposta, deixo de acompanhar a proposta do representante do **Parquet** especializado de que teria ocorrido a prescrição da pretensão ressarcitória neste processo.

31. É importante deixar claro que o Sr. Francisco José Teixeira geriu os recursos repassados em 2004 e pagou à empresa Geologia, Hidrologia e Serviços Ltda. – contratada para execução das obras, em 16/8/2004 e 16/11/2004, respectivamente – as quantias de R\$ 32.000,00 e R\$ 15.306,13, totalizando R\$ 47.306,13 (peças 1, pp. 259, 261, 271 e 273; e 4, pp. 58 e 60).

32. Consoante o Relatório de Visita Técnica 782/03-2, em 16/3/2005, a obra sequer havia sido iniciada (peça 1, p. 337), ou seja, restou assente que o ex-alcaide efetuou pagamentos à contratada sem que esta tivesse adimplido com a parte que lhe cabia executar.

33. Considerando que a aludida empresa não foi notificada das irregularidades na fase interna desta TCE tampouco em sua fase externa, entendo que, em observância aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, não cabe sua citação nesta etapa do processo. Outrossim, cabe destacar o entendimento desta Casa de que “a ausência de citação de outros responsáveis solidários pelo dano ao erário não obsta o andamento regular do processo de tomada de contas especial, tendo em vista que o instituto da solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor” (Acórdão 2.334/2020 – 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).

34. Desse modo, entendo que o ex-Prefeito deve responder pelo dano ao erário relativo à integralidade dos valores transferidos pela Funasa à municipalidade (R\$ 80.000,00), dado que, em sua gestão, ao optar pelo adiantamento de pagamento à contratada sem a correspondente contrapartida da empresa na execução da meta ajustada, contribuiu de forma inequívoca para a falta de funcionalidade do empreendimento, o que terminou por gerar o dano de que ora se cuida.

35. Assim, cabe julgar irregulares as suas contas, com a consequente imputação do débito apurado.

36. Noutro giro, quanto ao Sr. José Edilson da Silva, tem-se que optou pela revelia, devendo o processo seguir seu curso, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

37. Tal responsável, embora tivesse tido ciência das irregularidades apontadas pela Funasa por meio do Ofício/Notificação nº 57/Convênio/PC/CORE-CE, de 17/8/2005, e do Ofício/Diligência nº 147/Equipe de Convênio/PC/CORE-CE, de 3/10/2005 (peça 2, p. 6-14 e 16-18), e acesso à terceira

parcela liberada em 29/11/2007, não adotou providências com vistas a dar continuidade ao empreendimento, o que, como visto, culminou com a falta de funcionalidade do Sistema de Abastecimento de Água.

38. Em março de 2009, ao ser instado a apresentar a prestação de contas final (peça 3, p. 192), o responsável apenas comunicou à Funasa que havia requerido 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, pp. 198-200).

39. Este o quadro, acompanho o entendimento da Secex/TCE de que cabe julgar irregulares as contas do Sr. José Edilson da Silva, imputando-se-lhe, solidariamente com o Sr. Francisco José Teixeira, o débito ora em discussão.

40. Importa destacar que houve a devolução do valor de R\$ 36.422,53, conforme consta da peça 3 (p. 375), devendo tal quantia ser abatida do débito ora apurado, nos termos do Enunciado 128 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

41. Decerto, a gravidade dos fatos narrados, bem como a reprovabilidade da conduta dos responsáveis, ensejaria a aplicação da penalidade de multa pecuniária. Todavia, há óbice intransponível ao mencionado sancionamento, conforme explicitado a seguir.

42. Como é cediço, o Plenário desta Casa de Contas fixou o entendimento de que o Tribunal está subordinado ao prazo decenal de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir do fato gerador, e de que o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relator ministro Benjamin Zymler e redator ministro Walton Alencar Rodrigues).

43. Sobre o **dies a quo** da contagem do prazo prescricional, esta Corte deliberou que:

Acórdão 2.278/2019 – Primeira Câmara (relator ministro-substituto Augusto Sherman)

“Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU.”

44. No ajuste em foco, o prazo para a apresentação da prestação de contas era o dia 2/3/2009, nos termos da Cláusula Décima do ajuste (peça 1, p. 235).

45. Nesse sentido, uma vez que o ato de ordenação da citação se deu em 25/5/2020 (peça 71), ou seja, em interregno maior que os dez anos fixados no mencionado Acórdão 1.441/2016 – Plenário, contado da forma disposta no Acórdão 2.278/2019 – Primeira Câmara, resta prescrita a aplicação de multa aos responsáveis.

46. Cabível, por fim, enviar cópia do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Ceará para a adoção das medidas de sua alçada.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator