

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara
TC 035.921/2015-3.

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

Órgãos/Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Responsável: Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (CPF 076.512.284-72).

Recorrente: Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (CPF 076.512.284-72).

Representação legal: Filipe Fernandes Campos (OAB/PE 31.509), Luís Alberto Gallindo Martins (OAB/PE 20.189) e Raphael Parente Oliveira (OAB/PE 26.433), representando Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (procuração à peça 19).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. INEXECUÇÃO PARCIAL DE CONVÊNIO FIRMADO PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. RATIFICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO RECORRENTE EM FACE DAS IRREGULARIDADES APURADAS NOS AUTOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal de Contas (Serur) e autuada como peça 54:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (peça 41), prefeito de Cabrobó – PE (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), contra o Acórdão 7.161/2020-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 29). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. rejeitar as alegações de defesa oferecidas por Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti;

9.2. julgar irregulares as contas de Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, ‘b’ e ‘c’, e 19, *caput*, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do correspondente débito, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias contados da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, ‘a’, do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, com a atualização monetária e os juros de mora calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo o valor já restituído, sob as seguintes condições:

Valor Original (R\$)	Observação	Data da Ocorrência
1.273.909,35	-	23/4/2008

883.571,40	já restituído	1º/6/2009
------------	---------------	-----------

9.3. aplicar em desfavor de Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RITCU), o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, diante do não atendimento à notificação; e

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.

HISTÓRICO

2. Estes autos cuidam de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), em desfavor de Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (CPF 076.512.284-72), ex-prefeito de Cabrobó/PE, gestão 2005-2008 e 2009-2012, em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos do Convênio 0.00.05.0014/2000 (Siafi 538238), celebrado com o referido município.

3. O convênio teve por objeto a implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Cidade de Cabrobó/PE, composto, segundo o Plano de Trabalho (peça 1, p. 13-17), por uma rede de coleta condominial com diâmetro de 100mm, rede básica de 150mm, rede principal de diâmetro variando de 150 a 350mm, 01 estação elevatória e uma estação de tratamento composta por pré-tratamento, 01 lagoa facultativa e 01 de maturação.

4. O instrumento contratual foi firmado em 10/8/2005 e, após prorrogação, o prazo final de vigência foi estabelecido até 19/11/2008 (peça 1, p. 37-53 e 124-143). Os recursos financeiros para execução do objeto foram orçados em R\$ 6.342.553,42, com a seguinte composição: R\$ 317.127,67 de contrapartida do Conveniente e R\$ 6.025.425,75 à conta da Concedente, tendo sido liberado, conforme Ordens Bancárias 2006OB900516, de 23/2/2006 (R\$ 2.004.643,48); 2007OB601608, de 11/6/2007 (R\$ 1.995.356,52); e 2008OB901205, de 23/4/2008 (R\$ 2.025.425,75), constantes da peça 1, p. 147; e peça 2, p. 15 e 87.

5. Após análise documental, por meio do Parecer Técnico de 19/6/2009 (peça 1, p. 167-173), Nota Técnica datada de 19/6/2009 (peça 1, p. 175-181) e Parecer Técnico (peça 1, p. 313-319), a Codevasf concluiu que não houve a apresentação completa dos documentos solicitados na prestação de contas, o que ensejou a impugnação parcial de despesas. No mesmo exame técnico, a concedente registrou que as obras parcialmente executadas apresentaram condições físicas e técnicas aproveitáveis, razão por que não haveria de se cogitar em devolução integral dos recursos transferidos (peça 9, p. 250).

6. O Relatório de Tomada de Contas de Especial 1/2014, de 19/6/2015, (peça 2, p. 93-103), em que os fatos estão circunstanciados e há indicação de responsabilidade pelo dano causado ao erário atribuída a Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (CPF 076.512.284-72), ocupante do cargo de prefeito à época da ocorrência dos fatos, apurou prejuízo no valor original de R\$ 616.755,13 por inexecução de itens contratados. A esse valor, foram acrescidos R\$ 657.127,22 (referentes aos recursos repassados não aplicados na execução do objeto), chegando assim ao débito imputado ao responsável (R\$ 1.273.909,35), e ainda se registrou a quantia ressarcida aos cofres públicos (R\$ 883.571,40). Tais valores foram detalhados no ofício citatório enviado ao responsável (peça 18) e por ele regularmente recebido (peça 23), no qual a conduta irregular foi assim descrita:

‘executar parcialmente o objeto do Convênio 0.00.05.0014/2000 (Siafi 538238), conforme relatado na Nota Técnica de 19/6/2009 (peça 1, p. 175-189), caracterizando a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais’.

7. No âmbito do TCU, as alegações de defesa do responsável foram apreciadas no mérito por meio da instrução à peça 24 e a Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco, posteriormente sucedida no exame do processo pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial, propôs a condenação do ex-gestor pela integralidade dos valores impugnados (peça 24). Tais conclusões foram acompanhadas pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 27) e a condenação em débito, com aplicação de multa, foi assentada no Acórdão 7.161/2020-TCU-2ª Câmara.

8. Irresignado, o responsável Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti interpôs o recurso de reconsideração ora em exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Atendidos os pressupostos gerais e específicos, reitera-se o exame preliminar de admissibilidade desta unidade técnica (peças 42), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido (peça 44).

EXAME TÉCNICO

10. Delimitação

10.1. O presente recurso tem por objeto analisar, em preliminar:

a) a prescrição da pretensão punitiva alegada pelo recorrente e a prescrição da pretensão ressarcitória.

10.2. No mérito, examinar-se-á:

a) a responsabilidade do ex-prefeito em face das irregularidades ensejadoras da condenação, como também à luz das obrigações por ele assumidas em decorrência do convênio assinado e do que dispõe os arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942).

11. Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória

11.1. Alegações (peça 41):

11.2. O recorrente alude que o Supremo Tribunal Federal vem prolatando sucessivas decisões no sentido de que ‘a pretensão punitiva do TCU, quanto à aplicação de sanções administrativas, sofre os efeitos da prescrição no prazo quinquenal, contados a partir do suposto evento danoso, em consonância com a Lei 9.873/99’.

11.3. Cita precedentes do STF no sentido da prescrição quinquenal da pretensão punitiva com base no disposto na Lei 9.873/1999 (MS 35971 TP, relator o ministro Marco Aurélio e MS 35512, relator o ministro Ricardo Lewandowski).

11.4. Aduz que a irregularidade que deu causa ao presente processo foi ‘apontada como ocorrida em 23/04/2008, tendo a citação no presente processo se aperfeiçoado apenas em 07/02/2018, mais de 09 anos após o fato apurado’, o que demandaria, segundo o recorrente, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva.

11.5. Análise

11.6. A contestação apresentada pelo recorrente e o pleito pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva foram matérias examinadas de forma expressa no voto condutor da decisão recorrida, nos seguintes termos:

Não subsistiria, enfim, a eventual prescrição da pretensão punitiva do TCU sobre o presente caso concreto, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, ante a ausência do

transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a citação no âmbito do TCU, em 7/2/2018 (Peça 16), e a data fatal para a prestação de contas final do aludido ajuste, em 18/1/2009.

11.7. Com efeito, relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Tribunal assentou, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

11.8. No caso ora em análise, o débito é de 23/04/2008, conforme subitem 9.2 do acórdão recorrido. Considerando que o ato que ordenou a citação do responsável é de 07/02/2018 (peça 16), verifica-se a inoccorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU.

11.9. Embora a argumentação do recorrente esteja centrada na prescrição da pretensão punitiva, ao considerar o teor dos precedentes do STF que constam da peça recursal, também se impõe a análise da prescrição da pretensão ressarcitória.

11.10. Nessa seara, por meio do Recurso Extraordinário 636.886, com repercussão geral reconhecida, o Supremo assentou a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

11.11. Apesar de pertinente registrar que a referida decisão é objeto de embargos declaratórios ainda não apreciados, sua compreensão passa pela análise dos normativos que lhe darão concretude, sendo que o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo.

11.12. Sob a perspectiva do prazo decenal estabelecido no art. 205 do Código Civil, seguindo parâmetros firmes na jurisprudência do TCU e já aplicados no exame da pretensão punitiva, é forçoso observar que também não se operou a prescrição quanto à pretensão ressarcitória. Reitere-se que, ao considerar-se que o débito é de 23/04/2008, conforme subitem 9.2 do acórdão recorrido, e que a contagem do prazo prescricional foi interrompida pelo ato que ordenou a citação do responsável em 07/02/2018, o transcurso de prazo entre os dois marcos temporais é inferior a 10 anos.

11.13. No que concerne à análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999, tendo como premissa o prazo quinquenal estabelecido no art. 1º e os marcos interruptivos que decorrem das regras do art. 2º, novamente não se operou a prescrição. A prestação de contas foi apresentada em 23/03/2009 (peça 9, p. 3) e, no âmbito da entidade concedente, a tomada de contas especial foi instaurada em 26/06/2013 (peça 1, p. 5). Na sequência, o TCU autuou o presente processo em 19/06/2015 (peça 3), realizou-se a citação do responsável em 07/02/2018 (peça 16) e foi prolatado o acórdão condenatório em 07/07/2020 (peça 29). Entre os marcos temporais detalhados, em nenhum caso transcorreu o prazo prescricional de 5 anos fixado na Lei 9.873/1999.

11.14. Por conclusão, a preliminar suscitada pelo recorrente deve ser rejeitada.

12. Responsabilidade do ex-prefeito em face das irregularidades ensejadoras da condenação

12.1. Alegações (peça 41):

12.2. O ex-prefeito avança ao mérito defendendo que sua responsabilização decorreria única e exclusivamente de ter sido o gestor dos recursos no convênio, sem ter a ingerência, contudo, sobre as irregularidades técnicas apontadas nas obras de engenharia.

12.3. Em contestação específica às razões da condenação, o recorrente, inicialmente, alega que o convênio em espécie foi executado a partir de licitação e contratação regulares, cuja lisura teria sido reconhecida pela entidade concedente.

12.4. Argumenta que os pagamentos à empresa contratada foram autorizados em estreita conformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, com base em boletins de medição assinados pelo Secretário Municipal de Infraestrutura, por um engenheiro contratado e por um representante da empreiteira. Acrescenta, nesse contexto, que autorizava o pagamento cumprindo o rito exigível para as despesas públicas e valendo-se do ateste conferido pelos especialistas na matéria, os quais ‘visitaram (ou deveriam ter visitado) *in loco* as instalações das obras, bem como realizaram todo o cálculo necessário à confirmação do que estavam atestando nos boletins de medição’.

12.5. Conclui, assim, que lhe era inexigível conduta diversa à efetiva autorização dos pagamentos associados aos serviços atestados e medidos pelos fiscais e executores das obras.

12.6. Alega não existirem quaisquer indícios de má-fé em sua atuação e que teria atuado na qualidade de ordenador de despesas, o que qualificou como ‘função adstrita à análise formal, documental da conformidade das despesas públicas, nada dizendo respeito ao mérito técnico das referidas despesas, notadamente quando se trata de obras de engenharia, que exigem *know-how* específico’.

12.7. Acrescenta que, tendo ciência do débito alvitado pela concedente na execução do convênio, notificou a empresa contratada para que devolvesse a quantia aos cofres públicos ou apresentasse justificativa para as irregularidades constatadas. Como resposta, a empresa afirmou ter executado completamente o objeto contratado e, na sequência, o município teria ingressado em juízo para obter o ressarcimento ao erário.

12.8. Finaliza contestando sua responsabilização à luz do disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (Decreto-lei 4.657/1942). Sustenta que não teriam sido observadas as dificuldades reais do gestor, como impõe o art. 22 da Lindb, e que a compreensão do art. 28 do mesmo diploma legal, no sentido de que o agente público responderá em caso de dolo ou erro grosseiro, não sustentaria a manutenção de sua condenação.

12.9. Sob tais fundamentos, requer o provimento do recurso de reconsideração para que suas contas sejam apreciadas pela regularidade, ainda que com ressalvas.

12.10. Análise

12.11. Não podem ser acolhidas as alegações recursais que buscam afastar a responsabilidade do recorrente sob o pressuposto de que sua atuação na aplicação dos recursos do convênio teria se dado na qualidade de agente político, sem nexo com os fatos irregulares.

12.12. As irregularidades que levaram à constituição do débito imputado ao recorrente estão diretamente relacionadas a falhas graves na execução, fiscalização e recebimento das obras. Signatário do termo de convênio (peça 1, p. 53), o recorrente também assinou o relatório de execução físico-financeiro (peça 9, p. 6), a relação de bens produzidos ao fim do ajuste (peça 9, p. 7), o anexo de execução da receita e despesa (peça 9, p. 8), a relação de pagamentos (peça 9, p. 9-11) e o termo de aceitação definitivo da obra (peça 9, p. 229).

12.13. Ainda que se reconheça que as notas fiscais emitidas pela contratada foram assinadas pelo secretário de infraestrutura do município (peça 9, p. 155-201), é necessário avaliar a significância das falhas na execução do convênio para aferir a responsabilidade do então prefeito.

12.14. As alegações recursais não trazem elementos para esclarecer as inexecuções abaixo destacadas, registradas na Nota Técnica de 19/6/2009 Codevasf (peça 1, p. 175-189):

- a) rede coletora complementar: não foram encontrados itens da rede complementar;
- b) estações elevatórias 02, 03, 04: apesar de existentes alguns materiais a serem utilizados, não foram encontrados itens executados;
- c) emissários de recalque 01, 03, 04: não foram encontrados itens executados.

12.15. A tabela elaborada pela Codevasf, que resultou no saldo devedor de R\$ 1.273.909,35 (peça 9, p. 774-800), com a aprovação total de serviços executados no valor de R\$ 5.074.253,37 e saldo a recolher de R\$ 616.755,13, já abatido o recolhimento feito de R\$ 657.127,22, deixa evidente que

itens relevantes não foram executados. Dentre aqueles de maior materialidade, cabe registrar as reduções na extensão da rede coletora condominial (peça 9, p. 774), redução de unidade de poços de visita (peça 9, p. 775) e não execução de importantes elementos das lagoas de estabilização, como aterros, proteção de taludes e chicanas (peça 9, p. 798-799).

12.16. Nesse cenário, em que a vistoria realizada pela Codevasf ao final do ajuste apontou a inexecução de elementos relevantes na caracterização do objeto, em termos quantitativos e qualitativos, os quais representaram R\$ 616.755,13 após justificativas do município e devoluções financeiras, a responsabilidade do ex-prefeito não pode ser afastada.

12.17. A alegação de que teria atuado como ordenador de despesas, de forma dissociada da efetiva verificação da execução física e financeira, não se coaduna com os deveres assumidos por aqueles que respondem pela boa e regular gestão dos recursos federais recebidos.

12.18. O prefeito é o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e a ele são implícitos os deveres de cuidado na fiscalização da correta execução financeira e física dos objetos pactuados. Nessa linha, dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 que ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’. Também assim, o art. 39 do Decreto 93.872/1986 disciplina que ‘Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos’.

12.19. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos 1.028/2008-TCU-Plenário, 630/2005-TCU-1ª Câmara e 752/2007-TCU-2ª Câmara.

12.20. Destarte, a isenção de responsabilidade reclamada pelo recorrente não pode prosperar, eis que, seja por *culpa in elegendo* ou por *culpa in vigiando*, faltou com o dever de cuidado necessário à garantia da correta aplicação de recursos públicos, obrigação assumida na qualidade de gestor dos valores transferidos.

12.21. A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação do TCU não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente. Impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exaço no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa. Nesse sentido, o ajuizamento de ação contra a empresa construtora, quando já materializados os prejuízos ao erário na aplicação dos recursos federais, é medida insuficiente para afastar a condenação em débito do gestor.

12.22. Nesse cenário, não há elementos que permitam constatar obstáculos ou dificuldades reais do recorrente, como indicado no art. 22 da Lindb, o que impede afastar sua responsabilidade nestes autos.

12.23. Igualmente cumpre observar que as falhas que fundamentaram a condenação do ex-gestor não se mostram de profundidade técnica tal que seja razoável escapar ao dever de cuidado de um gestor médio e denotam culpa grave na compreensão da jurisprudência do TCU relativa ao art. 28 da Lindb. A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do ‘administrador médio’, utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, caracteriza o ‘erro grosseiro’ a que alude o art. 28 da Lindb, consoante expresso no Acórdão 1.628/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

12.24. Por conseguinte, a condenação do recorrente por falhas na execução do convênio tem fundamento fático e jurídico consistente nos elementos processuais, está alinhada à jurisprudência do TCU e às disposições da Lindb, o que leva à conclusão de que o presente recurso de reconsideração deve ser conhecido e improvido.

CONCLUSÃO

13. O presente recurso analisou, em preliminar, a prescrição da pretensão punitiva alegada pelo recorrente e, ainda, a eventual prescrição da pretensão ressarcitória à luz da tese fixada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886.

14. Sob ambas as perspectivas, prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, o exame evidencia a inexistência de qualquer óbice jurídico para a manutenção e efetividade da decisão condenatória. Nesta instrução, detalhou-se os marcos temporais mais relevantes para as duas avaliações e, de um lado, tendo por fundamento o prazo decenal do art. 205 do Código Civil, fixado pelo TCU a partir do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, evidenciou-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva; de outro, diante da mesma base referencial (art. 205 do Código Civil) ou a partir da sistemática da Lei 9.873/1999, novamente restou claro não ser possível reconhecer a pretensão da prescrição ressarcitória.

15. No mérito, também clara a responsabilidade do ex-prefeito em face das irregularidades ensejadoras da condenação, pois atuou efetivamente na execução do ajuste, assumiu obrigação de regular aplicação dos valores federais e, ainda, são graves e detectáveis ao administrador de cuidado médio as falhas havidas no convênio.

16. Assim, à luz das obrigações que decorrem do convênio assinado e em face do que dispõe os arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942), não há elementos que justifiquem a reforma de sua condenação.

17. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 7.161/2020-TCU-2ª Câmara, motivo por que este deve ser integralmente mantido.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

18. À peça 51 dos autos foi juntado o Ofício SEI nº 887/2020/GAB-PGJ, enviado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia para dar ciência do Ofício nº 00365/2020, este último da 1ª Promotoria de Justiça. Referida comunicação traz ao conhecimento do TCU os Termos de Ajustamento de Conduta e respectiva sentença homologatória proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 07002776-66.2018.8.22.0022, para então solicitar ao TCU ‘informação que evidencie eventual descumprimento da proibição acima referida.’

19. Por tratar-se de matéria estranha ao feito, eis que relativa a responsáveis e fatos diversos, propõe-se, considerando a legitimidade do solicitante, nos termos dos arts. 59 e 62 da Resolução-TCU 259/2014, dar ciência à unidade técnica de origem para exame e, se for o caso, prestação das informações requeridas.

20. Outro aspecto digno de nota diz respeito à peça 52, Ofício nº 595/2020/MPF/SGO/GAB enviado pela Procuradoria da República Polo Salgueiro/Ouricuri, que informa o arquivamento da notícia de fato autuada a partir de representação feita pelo Tribunal de Contas da União em decorrência do Acórdão 7.161/2020-TCU-2ª Câmara, objeto de recurso nesta fase processual. Neste caso, além de ciência à Consultoria Jurídica deste Tribunal, importa registrar que o mencionado ofício faz referência ao Processo nº 0800399-41.2017.4.05.8304, que tramita na Justiça Federal de Pernambuco por meio de Ação Civil de Improbidade Administrativa e visa apurar as mesmas irregularidades que são matéria do presente feito no TCU.

21. De acordo com a última movimentação processual registrada para o processo no *site* da Justiça Federal em Pernambuco¹, a denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal foi integralmente recebida quanto ao recorrente e o processo encontra-se em fase de exame de contestações ao recebimento da exordial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, propõe-se:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti contra o Acórdão 7.161/2020-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, para, no mérito, negar-lhe provimento;

¹ Disponível em <https://pje.jfpe.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Consulta em 09/11/2020.

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao recorrente e aos demais interessados.

c) dar ciência à Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial, nos termos dos arts. 59, 61 e 62 da Resolução-TCU 259/2014, da solicitação constante da peça 51 destes autos;

d) dar ciência à Consultoria Jurídica deste Tribunal, nos termos dos arts. 62 da Resolução-TCU 259/2014, da solicitação constante da peça 52 destes autos.”

2. Esta proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da Serur (peças 55 e 56), tendo o titular da unidade instrutiva feito a seguinte ressalva:

“Sob a ótica do prazo decenal previsto no regime do Código Civil (Acórdão 1441/2016 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler), nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, considera-se como marco inicial a data para a entrega da prestação de contas final, nos termos do art. 4º, inciso II, da IN TCU 71/2012, aplicável ao caso. Todavia, o termo formalizador do ajuste não definiu a data limite para a prestação de contas final, mas determinou a apresentação dos documentos quando da ‘aplicação da última parcela dos recursos’. Ante tal imprecisão e a impossibilidade de se precisar em que data houve a integral utilização desses recursos, acato, excepcionalmente, a data da liberação/débito como marco inicial para a contagem do prazo prescricional.”

3. Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado nestes autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 59), se manifestou nos termos do parecer que segue parcialmente colacionado abaixo:

“(…)

5. Conforme se verifica dos elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram entre os anos de 2005 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.**

10. 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.**

11. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela **não consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 18/1/2009 (quando venceu o prazo de prestação de contas conforme termo de convênio e art. 28, § 5º, da Instrução Normativa 1/97 – peças 1, p. 49, 269 e 30, p. 2). Assim, o prazo prescricional de dez anos foi interrompido pelo ato que autorizou a citação do responsável, expedido em 7/2/2018 (peça 16).

12. Diante do exposto, passo à análise das questões de mérito suscitadas no recurso de reconsideração.

13. A citação do responsável foi realizada nos seguintes termos (peça 18, p. 1):

2. O débito é decorrente da não aprovação da prestação de contas final do convênio do Convênio 0.00.05.0014/2000 (Siafi 538238), celebrado entre a Codevasf e a Prefeitura Municipal de Cabrobó/PE.

Condutas: executar parcialmente o objeto do Convênio 0.00.05.0014/2000 (Siafi 538238), conforme relatado na Nota Técnica de 19/6/2009 (peça 1, p. 175-189), caracterizando a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, em descumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Federal; o art. 84 do Decreto-Lei 200/1967; o art. 8º da Lei 8.443/1992; o art. 38 da Instrução Normativa STN 1/1997; o art. 63 da Portaria Interministerial 127/2008; e o art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012, conforme parecer técnico constante da peça 9, p. 770-800. (destacamos)

14. Compartilho do entendimento da Serur de que os argumentos apresentados em sede de recursos são insuficientes para comprovar a regularidade da execução física da avença. Por sua clareza, destaco excerto da análise realizada pela unidade instrutiva (peça 54, p. 5):

12.14. As alegações recursais não trazem elementos para esclarecer as inexecuções abaixo destacadas, registradas na Nota Técnica de 19/6/2009 Codevasf (peça 1, p. 175-189):

a) rede coletora complementar: não foram encontrados itens da rede complementar;

b) estações elevatórias 02, 03, 04: apesar de existentes alguns materiais a serem utilizados, não foram encontrados itens executados;

c) emissários de recalque 01, 03, 04: não foram encontrados itens executados.

12.15. **A tabela elaborada pela Codevasf**, que resultou no saldo devedor de R\$ 1.273.909,35 (peça 9, p. 774-800), com a aprovação total de serviços executados no valor de R\$ 5.074.253,37 e saldo a recolher de R\$ 616.755,13, já abatido o recolhimento feito de R\$ 657.127,22, **deixa evidente que itens relevantes não foram executados**. Dentre aqueles de maior materialidade, cabe registrar as reduções na extensão da rede coletora condominial (peça 9, p. 774), redução de unidade de poços de visita (peça 9, p. 775) e não execução de importantes elementos das lagoas de estabilização, como aterros, proteção de taludes e chicanas (peça 9, p. 798-799).

12.16. **Nesse cenário, em que a vistoria realizada pela Codevasf ao final do ajuste apontou a inexecução de elementos relevantes na caracterização do objeto, em termos quantitativos e qualitativos, os quais representaram R\$ 616.755,13 após justificativas do município e devoluções financeiras, a responsabilidade do ex-prefeito não pode ser afastada.**

(...)

12.23. **Igualmente cumpre observar que as falhas que fundamentaram a condenação do ex-gestor não se mostram de profundidade técnica tal que seja razoável escapar ao dever de cuidado de um gestor médio** e denotam culpa grave na compreensão da jurisprudência do TCU relativa ao art. 28 da Lindb. A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do ‘administrador médio’, utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, caracteriza o ‘erro grosseiro’ a que alude o art. 28 da Lindb, consoante expresso no Acórdão 1.628/2018-TCU Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

15. Em seu recurso, o ex-prefeito não traz elementos capazes de afastar a inexecução parcial, mas simplesmente tenta excluir sua responsabilidade sob o argumento de que atuou baseado nas medições realizadas pela contratada, devidamente atestadas pela equipe técnica do município. Essas alegações já foram analisadas e refutadas quando da prolação do acórdão recorrido, bem como novamente afastadas pela Serur.

16. Na condição de gestor dos recursos, cabia ao Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 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. Por esse motivo, entendo que o acórdão recorrido deve ser mantido em seus exatos termos.

17. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito formulada pela Serur no sentido de negar provimento ao recurso (peças 54-56).”

É o Relatório.