

VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade Tomada de Contas Especial (TCE) convertida de processo de Representação, por força do 2.977/2017-TC-2ª Câmara (Peça 42), para averiguar irregularidades identificadas nos Convênios 80/2007 (Siafi 601821) e 50/2004 (Siafi 511824), celebrados entre o então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Município de Guaíra-PR, e realização das citações dos responsáveis relacionados no parecer da então Secex-PR, exarado naquele processo (Peça 40).

2. O Convênio 50/2004 teve por objeto a aquisição de equipamentos para um frigorífico de pescados instalado em galpão reformado com recursos municipais. Foi firmado no valor de R\$ 145.010,00, sendo R\$ 101.510,00 à conta do concedente e R\$ 43.500,00 referentes à contrapartida do convenente (Termo Simplificado à Peça 10, fl. 24). Teve vigência iniciada em 25/10/2004 e, por força do Sétimo aditivo, foi finalizada em 31/12/2008 (peça 6, fl. 81). Foram repassados pela União recursos em parcela única no valor de R\$ 101.510,00, em 5/11/2004, com crédito na conta em 9/11/2004 (extrato à peça 81, fl. 1). A prestação de contas foi remetida em 12/3/2007 (Peça 9, fl. 4).

3. O Convênio 80/2007 teve por objeto a construção de um frigorífico de peixes no distrito de Dr. Oliveira Castro, município de Guaíra, e foi concebido, segundo informações do Relatório de Fiscalização, em virtude de o imóvel previsto no convênio anterior ter se mostrado inadequado para a atividade, razão pela qual os equipamentos adquiridos deveriam ser utilizados no objeto deste convênio. A avença foi firmada no valor de R\$ 525.206,63, sendo R\$ 300.000,00 à conta do concedente e R\$ 225.206,63 referentes à contrapartida do convenente (Peça 23, fls. 26 a 32). Teve vigência iniciada em 14/12/2007 e, por força do Terceiro Aditivo (Peça 25, fl. 6), o convênio seria finalizado em 30/11/2010. Foi repassado pela União o valor de R\$ 300.000,00, em 18/1/2008 (conforme informado no relatório de fiscalização). A prestação de contas foi remetida em 26/1/2011 (Peça 34, fl. 4).

4. O Município de Guaíra-PR, a ex-Prefeita Maria Elci Venâncio da Silva e o gestor do concedente, José Fritsch, foram citados, em solidariedade: I) pela celebração do Convênio 50/2004 para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento; e II) pelo descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construída não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

5. No que tange ao Convênio 80/2007, foram citados, também em solidariedade, o Município de Guaíra/PR, o Prefeito Fabian Persi Vendruscolo e o gestor do concedente, Altemir Gregolin: I) pela celebração do Ajuste sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, em desacordo com o art. 2º, Inciso VIII da Instrução Normativa STN 01/1997; II) não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, em infringência ao Artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997; III) celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional; e IV) descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construída não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

6. Em análise realizada à Peça 107, foi proposto que, quando da instrução de mérito, fosse

excluído o município de Guaíra-PR do polo passivo da presente relação processual, uma vez que não foram constatadas evidências de que a obra e os equipamentos, viabilizados com os recursos dos Convênios 102/2004 (Siafi 511824) e 80/2007 (Siafi 601821), foram ou serão aproveitados pelo município.

7. Na mesma instrução de Peça 107, foram parcialmente acolhidas as alegações de defesa de Maria Elci Venâncio da Silva, tendo sido proposta a insubsistência do débito que lhe fora atribuído. Foi proposto, contudo, que, na instrução de mérito, o julgamento de suas contas fosse pela irregularidade, com imputação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face da irregularidade cometida na celebração do Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004. De ressaltar que não houve a prescrição da pretensão punitiva em relação a ela, conforme análise disposta nos itens 50 e 51, da instrução de Peça 151.

8. Ainda, em relação às alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Fritsch, foi proposto o seu acolhimento parcial, para tornar insubsistente o débito que lhe fora atribuído, tendo sido proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em virtude da irregularidade configurada na celebração do Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004, quando da instrução de mérito. Ressalta-se, também, que não houve a prescrição da pretensão punitiva em relação a ele.

9. Quanto ao responsável Fabian Persi Vendruscolo, houve, na etapa anterior, o acolhimento parcial de suas alegações de defesa referentes ao Convênio 80/2007, tendo sido proposto que suas contas fossem julgadas irregulares, com imputação de débito no valor de R\$ 168.017,27, além de cominação de multa.

10. Após nova oportunidade de apresentação de alegações de defesa concedida ao responsável, os argumentos trazidos aos autos não foram capazes de alterar as análises efetuadas na instrução anterior, conforme parágrafos 79 a 83 da instrução (Peça 107), de modo que suas alegações de defesa devem ser parcialmente acatadas. Ao responsável também deve ser imputado o débito no valor de R\$ 101.510,00, referente ao Convênio 50/2004, sem aplicação de multa, ante a prescrição da pretensão punitiva dele.

11. Em relação ao Sr. Manoel Kuba, as análises efetuadas nos itens 66 a 75 da instrução à Peça 151 apontam para o acolhimento parcial de suas alegações de defesa e para o julgamento pela irregularidade de suas contas, sem a proposição de aplicação de multa, ante a prescrição da pretensão punitiva dele.

12. O Sr. Altemir Gregolin teve a sua citação renovada. Após as análises de suas argumentações, constantes dos itens 35 a 59 da instrução de Peça 151, esta concluiu pela rejeição das alegações de defesa do responsável e pelo julgamento pela irregularidade de suas contas, com a proposição de aplicação de multa.

13. Foi analisada em preliminar a arguição de ocorrência de prescrição, 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 (cinco) 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, relacionando eventos constantes do item 45, alíneas **a** a **h**, da instrução à Peça 151.

14. Em relação **ao termo inicial da contagem** do prazo prescricional, foi considerado o disposto no *caput* do art. 1º da Lei 9.873/1999.

15. Especificamente, quanto à prescrição da pretensão punitiva, a unidade técnica observou disposto no Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência sobre essa questão, registrando que, também não teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 31/12/2008 e 30/11/2010 (fim da vigência dos convênios) e o ato de ordenação da citação ocorreu em 4/4/2017 (Peça 42).

16. Portanto, diferente do entendimento esposado pelos responsáveis, concluiu que não se configurou a prescrição, tanto em relação à competência sancionatória deste Tribunal quanto em relação ao ressarcimento dos danos ao erário.
17. Ante as conclusões retro transcritas, a então Secex-PR propôs, entre outras providências, afastar o Município de Guaíra-PR da relação processual, julgar irregulares as contas dos Sra. Maria Elci Venâncio da Silva e dos Srs. José Fritsch, Fabian Persi Vendruscolo e Manoel Kuba, condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias apuradas no processo, além da aplicação da multa prevista no art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.
18. O diretor técnico da então SecexTCU, com a anuência do titular da unidade técnica, manifestou-se parcialmente em desacordo com a proposta formulada pelo auditor instrutor, no sentido de acolher as alegações de defesa do Sr. Manoel Kuba e ajustar a proposta de encaminhamento, no tocante ao débito, a fim de evitar a cobrança em duplicidade e preservar a solidariedade das dívidas consignadas na citação, ficando a composição dos valores a serem cobrados da forma expressa adiante.
19. O Ministério Público junto a este Tribunal, no Parecer à Peça 154, manifesta divergência com a proposta da unidade técnica, sendo o primeiro ponto a discordância quanto ao fundamento para a atribuição de dano nos autos, consubstanciado na ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, pois a unidade de beneficiamento de pescados, com equipamentos adquiridos e instalações concluídas, não entrou em funcionamento.
20. Entende o **Parquet** que a imputação de débito – no caso, pela integralidade dos valores repassados – deve ser revista, dado que os objetos de ambos os convênios foram reconhecidamente executados, e há possibilidade de virem a ter serventia, conforme os objetivos inicialmente ajustados, após superados os entraves a seu funcionamento, e que envolvem questões sob jurisdição de outros órgãos, alheios ao alcance direto da gestão da municipalidade (Inkra e Funai).
21. Registra, com os fundamentos que apresenta, que neste caso concreto, não vislumbra a ocorrência de erro primário na condução da obra ou do respectivo convênio, tampouco omissão imputável aos prefeitos que deram continuidade ao ajuste, a despeito dos entraves existentes. Objetivamente, verifica que não foram atingidos os objetivos pactuados – até o momento porque persistem pendências externas à gestão municipal que impedem o pronto funcionamento do frigorífico, mas que tem sido e devem continuar a ser, objeto de acompanhamento para que sejam solucionadas.
23. O **Parquet** apresenta, ainda, questão, de ordem mais objetiva, a ser considerada para o desfecho deste processo, mas que não teria sido devidamente abordada pela SecexTCE, qual seja, a incidência da prescrição no caso concreto.
24. Assegura que, embora a unidade técnica tenha examinado a questão à luz da Lei 9.873/1999 (Peça 151, p. 9-13), em sintonia com a tese que passa a defender em razão da mudança jurisprudencial sobre o tema, no âmbito do RE 636.886 (STF), não aplicou à análise os devidos parâmetros de interrupção e suspensão da contagem do prazo, pois teria adotado como ato interruptivo, por exemplo, o fim da vigência dos convênios, o que levou à equivocada conclusão de que não houve a incidência da prescrição neste caso concreto. Além disso, prevaleceu, em sua proposta, o entendimento extraído da aplicação das diretrizes presentes no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, deliberação que considerou, à época, estar superada para fins de aplicação aos processos de controle externo em andamento no Tribunal.
25. Assim, diante da nova análise efetivada nos itens 44 a 52, concluiu que, embora tenham sido praticados atos de apuração na fase de auditoria que precedeu a instauração da TCE, os responsáveis apenas foram comunicados das irregularidades a eles atribuídas após ultrapassados mais de cinco anos do termo **a quo** do prazo prescricional, **12/3/2007** para o Convênio 50/2004 e **26/1/2011** para o Convênio 80/2007 e que anteriormente a essas datas, pressupõe-se que os responsáveis não tinham conhecimento da associação de suas condutas às irregularidades identificadas. Embora tenham

sido praticados atos de apuração dos fatos anteriormente às citações, como a elaboração do relatório de auditoria que deu ensejo à prolação do Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara, todos os responsáveis apenas foram comunicados de sua participação nas ocorrências quando já ultrapassado o prazo quinquenal, a caracterizar a incidência do instituto para todos, relativamente a ambos os ajustes.

26. Propõe, portanto, que o Tribunal delibere, em caráter definitivo quanto ao mérito, pela ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, na forma do art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, dando-se ciência ao responsável e órgãos interessados, com envio de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público Federal e à Advocacia-Geral da União para subsidiar eventual ação de improbidade administrativa e realizar recomendado ao Ministério da Agricultura para que, em cooperação com o Município de Guaíra-PR, adote as providências necessárias junto aos órgãos competentes para dar solução às pendências de natureza administrativas que ainda impedem a entrada em operação da unidade de beneficiamento de pescados objeto dos convênios 50/2004 e 80/2007.

29. Feito esse relato das instruções produzidas nos autos e considerando a aprovação por este Tribunal da Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, depreendo necessária a reanálise da prescrição neste caso concreto, atentando, inclusive, para o disposto no art. 6º do novo normativo, visto que a presente TCE teve origem em processo de Representação de unidade técnica.

30. No caso em exame, o termo **a quo** para contagem do prazo prescricional teve início em **12/4/2007** para o Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004, prestação de contas parcial (Peça 9. P. 4 a 14) e **26/1/2011** para o Convênio 80/2007 (Peça 34, p. 4), data da apresentação das respectivas prestações de contas (art. 4º, inciso II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial).

31. Entretanto, deve ser observado, conforme alertado pelo MPTCU, que o Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004, teve vigência -de 25/10/2004 a 31/12/2008, em razão das sucessivas prorrogações.

31. A partir daí, diversos atos inequívocos que interrompem a prescrição segundo o art. 5º da mencionada norma, foram praticados, tanto na fase interna quanto na fase externa, tais como:

I) Convênio 50/2004 renumerado para 102/2004 (Siafi 511824):

a) em **21/1/2008**: Ofício 062/2008-COGPA/DIGEAI/SA/SEAP/PR, encaminha o 7º Termo Aditivo ao convênio 102/2004, alterando o prazo de vigência para 31/12/2008 (Peça 7, p. 7);

b) em **15/5/2009**: Parecer - COGPA/DIGEAI/SA/SEAP/PR, e Parecer, da análise realizada na documentação enviada pelo Ofício/GP 238/2007, de 12.03.07, a título de prestação de contas final do Convênio (Peça 14, p. 62);

c) em **18/5/2009**: Memorando 264/2009 - COGPA/DIGEAI/SA/SEAP/PR (Peça 15, p.2);

d) em **20/5 e 3/9/2009**: Memorando 230 e 523/2009- COGPA/DIGEAI/SA/PR, apresentação de Parecer Técnico - Convênio 102/2004 (Peça 15, p. 48 e 49);

e) em **16/7/2015**: Memorando 411/2015-CPC/SPOA/SE/MPA, solicitação de remessa de processo de prestação de contas para análise (Peça 15, p. 51);

f) em **9/8/2016**: Relatório de Auditoria do TCU (Peça 39);

g) em **18/8/2016**: pronunciamentos da unidade técnica (Peças 40 e 41);

h) em **4/4/2017**: Acórdão 2977/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 42);

i) em **11/7, 23/8 29/9/2017**: citações (Peças 45 a 49, 89,97);

- j) em **9/12/2020**: Instrução de citação da unidade técnica no TCU (Peça 107);
- l) em **17 e 18/12/2020**: Pronunciamentos da unidade técnica (Peças 108 e 109);
- m) em **23/12/2020**: Despacho do relator autoriza citação (Peça 22);
- n) em **26/11/2015**: Novo Parecer do Ministério Público junto ao TCU (Peça 110);
- o) em **30/12/2020 e 29/4 19/5/2021**: novas citações (Peças 115 a 117 e 125 a 129);
- p) em **8/11/2021**: Instrução de mérito da unidade técnica no TCU (Peça 151);
- q) em **12 e 16/11/2021**: Pronunciamentos da unidade técnica (Peças 151 a 153);
- r) em **26/5/2022**: Parecer do Ministério Público junto ao TCU (Peça 154).

II) Convênio 80/2007 (Siafi 601821):

- a) em **26/11/2009**: Despacho 343/2009- CPO/SPOA/SE/MPA, solicita providências no sentido de que seja emitido Parecer Técnico (Peça 8. p. 17);
- b) em **9/12/2009**: Nota Técnica 156/2009 - Coinf/Dilog/Seif/MPA (Peça 8. P. 19);
- c) em **21/1/2010**: Despacho 005/2009-CPO/SPOA/SE/MPA, solicita emissão de parecer técnico (Peça 8, p. 62);
- d) em **28/1/2010**: Nota Técnica 012 /2010 - Coinf/Dilog/Seif/MPA, prorrogação de prazo para 30/11/2010 (Peça 8. P. 65);
- e) em **6/8/2014**: Solicitação de auditoria 201317611-04-CGU (Peça 25, p.24);
- f) em **30/12/2014**: Despacho 1764/2014 - CPC/Spoa/SE/MPA, Solicitação de Parecer Técnico Conclusivo elo Convênio 080/2007 (Peça 37, p. 101);
- g) em **10/12/2014**: Relatório de viagem, inspeção para elaborar o Parecer Técnico sobre a conclusão do objeto dos Convênios 080/2007 (Peça 37, p. 103);
- h) em **9/1/2015**: Parecer Técnico 001/2015 - Coinf/Dilog/Seif/MPA (Peça 38, p. 13);
- i) em **9/8/2016**: Relatório de Auditoria do TCU (Peça 39);
- j) em **18/8/2016**: pronunciamentos da unidade técnica (Peças 40 e 41);
- l) em **4/4/2017**: Acórdão 2977/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 42);
- j) em **11/7, 23/8 29/9/2017**: citações (Peças 45 a 49, 89,97);
- k) em **9/12/2020**: Instrução de citação da unidade técnica no TCU (Peça 107);
- l) em **17 e 18/12/2020**: Pronunciamentos da unidade técnica (Peças 108 e 109);
- m) em **23/12/2020**: Despacho do relator autoriza citação (Peça 22);
- n) em **26/11/2015**: Novo Parecer do Ministério Público junto ao TCU (Peça 110);
- o) em **30/12/2020 e 29/4 19/5/2021**: novas citações (Peças 115 a 117 e 125 a 129);
- p) em **8/11/2021**: Instrução de mérito da unidade técnica no TCU (Peça 151);
- q) em **12 e 16/11/2021**: Pronunciamentos da unidade técnica (Peças 151 a 153);

31. Analisando a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, depreendo que transcorreu prazo superior a três anos entre as datas de citação dos responsáveis, **11/7/2017, 3/8/2017 e 29/9/2017** (Peças 45 a 49, 89,97) e a instrução da unidade técnica em **9/12/2020** (Peça 107), suficiente para que seja reconhecida a prescrição intercorrente, conforme previsto art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999, c/c o art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

32. Em relação ao Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004, houve, também, lapso temporal superior a cinco anos, sem que fosse efetivado qualquer ato fundamente a interrupção do prazo prescricional Memorando 230 e 523/2009- COGPA/DIGEAI/SA/PR, datados de 20/5 e 3/9/2009, respectivamente, apresentando o Parecer Técnico - Convênio 102/2004 (Peça 15, p. 48 e 49) e a ação seguinte se deu somente em 16/7/2015, com a expedição do Memorando 411/2015-CPC/SPOA/SE/MPA, solicitação de remessa de processo de prestação de contas para análise.

33. Inegável, portanto, a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento em relação às irregularidades tratadas nesta TCE, à luz do previsto no art. 2º e 8º da Resolução -TCU 344/2022, razão pela qual este processo deve ser arquivado o presente processo, com fulcro no art. 11 da mencionada resolução.

Ante o exposto VOTO por que esta Corte adote o Acórdão que ora submeto à apreciação da Segunda Câmara.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de junho de 2023.

AROLDO CEDRAZ

Relator