

VOTO

Em exame embargos de declaração opostos por Clóvis José Pragana Paiva, ex-prefeito de Ribeirão/PE, ao Acórdão 7.866/2022 – 1ª Câmara.

2. Por meio da decisão embargada foi apreciado e negado provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo responsável contra o Acórdão 8.885/2021 – 1ª Câmara, que, por sua vez, julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito e multa.

3. A condenação original decorreu da inexecução parcial do Convênio 1.915/2005, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o referido município para a reforma da estação elevatória de água e a adequação do stand-pipe (reservatório elevado) existente na localidade, pelo valor estimado total de R\$ 169.042,47, dos quais R\$ 100.000,00 custeados com verba federal. A vigência do convênio foi de 19/12/2005 a 24/8/2010, com prazo final para prestação de contas em 23/10/2010.

4. A Funasa se comprometeu a transferir os recursos em três parcelas, (duas de R\$ 40.000,00 e a última de R\$ 20.000,00), mas a terceira parcela não foi repassada devido a problemas na prestação de contas da primeira etapa. Vistorias realizadas na obra estimaram o percentual de execução em 1,96%, o que levou à impugnação total dos recursos repassados, dada a inutilidade do que havia sido executado para a população.

5. Nesta fase processual, o responsável alega que houve omissão da decisão anterior em relação à avaliação da ocorrência de prescrição no caso concreto à luz dos critérios estabelecidos na Resolução-TCU 344/2022.

6. Como, ao menos no plano formal, foram atendidos os requisitos previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, conheço do expediente encaminhado pelo ex-prefeito como embargos de declaração contra o Acórdão

7. Quanto ao mérito, verifico que não houve a alegada omissão.

8. Para demonstrar, transcrevo trecho do relatório da decisão ora embargada, que reproduziu análise efetuada pela Secretaria de Recursos, atual Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

“4.2. Por se tratar de matéria de ordem pública será analisada se houve a ocorrência da prescrição.

5. Prescrição

5.1. Sobre a prescrição, destaca-se que o caso em exame cuida de tomada de contas especial, hipótese em que o termo inicial do referido prazo extintivo sofre influência do que foi recentemente decidido pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (rel. Ministro Edson Fachin), posteriormente à decisão proferida no RE 636.886.

5.2. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

5.3. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.

5.4. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei

9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) *‘a atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873/1999, ‘prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’;*

b) *‘pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei.’*

5.5. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações.

5.6. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que *‘o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno’.*

5.7. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) *no caso de omissão de prestação de contas: ‘o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues’;*

b) *na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: ‘o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas’;*

c) *em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: ‘Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial’.*

5.8. No caso específico da presente TCE, assume especial relevância a questão do termo inicial da prescrição.

5.9. No presente processo, o responsável encaminhou a prestação de contas final (peça 7, pp. 296-396, peça 8, pp. 4-104) que foi analisada pelo Parecer Financeiro 23/2015 (peça 9, pp. 22-26), opinando-se por sua reprovação total, no valor de R\$ 80.000,00, em razão da execução física de somente 1,96% das obras. Foram responsabilizados solidariamente Clóvis José Pragana Paiva e a empresa Aliance Engenharia Ltda., contratada para a execução das obras (peça 7, pp. 268-280).

5.10. Assim sendo, e considerando o que restou decidido na ADI 5509, o termo inicial da prescrição é a própria instauração da TCE, que ocorreu em 21/11/2015 (peça 9, p. 94).

5.11. As seguintes causas interruptivas já afastam a prescrição (ato de apuração de fatos):

a) *Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2016, de 21/11/2016 (peça 9, pp. 94-104);*

b) *Relatório de Auditoria 562/2019 da Controladoria Geral da União (CGU), de 10/6/2019 (peça 2, pp. 5-8);*

c) *Acórdão 8.885/2021 – 1ª Câmara, de 29/6/2021 (peça 34).*

5.12. Adotando-se o critério fixado posteriormente pelo STF, no julgamento da ADI 5509, observa-se que não ocorreu a prescrição do débito e da multa no caso em exame.”

9. Essa análise foi por mim corroborada, consoante registrei de forma expressa no voto que proferi na ocasião:

“9. Registro, por fim, como já destacado no voto condutor do acórdão recorrido e reforçado, em nova análise, pela Serur, que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, embora isso não tenha sido alegado pelo recorrente.”

10. Em seu arrazoado, o embargante aduz que:

“a irregularidade apurada se materializou em 30/06/2005, quando o Embargante encaminhou a prestação de contas ao Órgão Conveniente, sendo que a instauração da TCE somente ocorreu em 21/11/2015 (peça 9, p. 94), enquanto o relatório de Auditoria 562/2019 da Controladoria Geral da União (CGU), em 10/6/2019 (peça 2, pp. 5-8); ou seja, mais de 10 anos depois!”

11. Contudo, essa alegação não encontra amparo nos fatos ocorridos, como se depreende a partir da análise detalhada dos elementos disponíveis nestes autos.

12. A prestação de contas parcial, da primeira etapa das obras foi encaminhada à Funasa em 23/9/2008, pelo Ofício 211/2008 – GP (peça 7, p. 296). Após fazer uma primeira análise da documentação, a autarquia comunicou à prefeitura, por meio do Ofício 2.616/2008/ASPLAN/CORE/PE, de 3/10/2008, estar ausente a Relação de Pagamentos Efetuados, solicitando seu envio (peça 8, p. 106).

13. A prestação de contas parcial foi complementada pela prefeitura em 21/10/2008 (Ofício 228/2008 – GP, peça 8, p. 110).

14. Em fevereiro de 2009, a Funasa fez inspeção **in loco**, para verificar o andamento do empreendimento, elaborando o Relatório de Visita Técnica 2, em 18/2/2009 (peça 8, pp. 120-130), que relatou execução mínima e a paralisação das obras. Em face desse apontamento, foi realizada nova visita técnica no empreendimento, cujo relatório foi finalizado em 25/8/2009 (peça 8, pp. 142-146), confirmando a constatação anterior. Essas irregularidades foram formalmente comunicadas à prefeitura por meio da Notificação Técnica 283/2010, de 22/11/2010, (peça 8, p. 164), solicitando a adoção das medidas cabíveis para sua correção. Em face do silêncio da conveniente, essa notificação foi reiterada em 21/02/2011 (Ofício 638/2011, peça 8, p. 170).

15. Em resposta, a prefeitura encaminhou à Funasa, em 16 de junho de 2011, plano de trabalho do convênio, com documentação relativa à execução do convênio (peça 8, p. 180). Contudo, foi constatado que apenas foi reenviado material relativo ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), já encaminhado anteriormente (cf. Parecer Técnico 99/2011, peça 8, p. 198). Assim, foi reiterada a solicitação de atendimento à Notificação Técnica 283/2010 em 14/10/2011, mediante o Ofício 3.037/2011 (peça 8, p. 200). Diante de nova omissão da conveniente, foi feita nova reiteração do pedido, nos mesmos termos anteriores, em 4/7/2012 (Ofício 1.448/2012, peça 8, p. 206).

16. Finalmente, em 23/7/2012, a prefeitura encaminhou, em atendimento à Notificação Técnica 283/2010, documentos comprobatórios relativos à execução do Convênio 1.915/2005, por meio do Ofício 101/2012 – GP (peça 8, p. 214).

17. Em outubro de 2013, a Funasa procedeu a nova visita técnica no empreendimento, concluindo que (peça 8, pp. 258-298):

“Foi estimado o percentual executivo de 1,96% para o objeto, composto da placa de obras. Foram utilizados, como referência, os preços da planilha licitada, em virtude de inexistência de planilha no projeto básico aprovado.

A prestação de contas apresentada, 25225.009.258/2008-23, no Anexo XIII, fl. 06, indica a aquisição de materiais que, ou não foram instalados, ou necessitam de comprovação de utilização (ventosas), excetuando-se a placa de obras, item visualizado por ocasião da visita técnica realizada em 2/5/2008 (fls.172 a 175, processo projeto). Desta feita, no que compete as questões atinentes à área técnica de engenharia, resguardados quaisquer demais aspectos porventura intervenientes na avença, sugerimos a não aprovação da prestação de contas apresentada. Cabe citar que a PC apresentada possui dois boletins de medição (fls. 111 a 113 e fl.174) com itens medidos e não descritos no Anexo XIII (fl.06).”

18. Como as irregularidades apontadas não foram sanadas ou justificadas, a Funasa elaborou o Parecer Financeiro 23/2015, de 15/4/2015, concluindo pela reprovação da prestação de contas do convênio (peça 9, pp. 22-26). Essa conclusão foi confirmada no Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2016 (peça 9, pp. 94-104), de 21/11/2016, responsável, formalmente por instaurar a presente TCE. Seguiram-se a esse parecer, os procedimentos detalhados pela Serur no trecho de relatório reproduzido acima.

19. Em resumo, ao contrário do alegado pelo embargante, nunca houve prestação de contas final deste convênio. As últimas informações fornecidas no âmbito da primeira prestação de contas parcial foram encaminhadas ao órgão repassador em 23/7/2012 (Ofício 101/2012 – GP). Este deve ser considerado o marco inicial para contagem da prescrição, à luz do disposto no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022.

20. Essa prestação de contas parcial foi analisada: (i) em termos físicos, em outubro de 2013 (3ª Visita Técnica); (ii) em termos financeiros, em abril de 2015 (Parecer Financeiro 23/2015); redundando na (iii) reprovação das contas, em novembro de 2016, pelo Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2016. A conclusão final da Funasa, corroborada pela análise da unidade técnica, é de que os recursos federais foram integralmente utilizados na aquisição de materiais e insumos. Contudo, eles deixaram de ser utilizados na obra pela ausência de aplicação da contrapartida municipal. Assim, apesar de não ter se verificado a prática de ato doloso de improbidade administrativa por parte do ex-prefeito, as irregularidades decorreram de má gestão. Todos os três eventos mencionados tiveram por objeto, inequivocadamente, a apuração dos fatos, motivo pelo quais constituem causas interruptivas da prescrição, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022.

21. Confirma-se, assim, que não se operou a prescrição em relação aos fatos tratados nesta TCE, nem mesmo na modalidade intercorrente. Portanto, não havendo omissão ou qualquer outro vício que comprometa a decisão anterior, os presentes embargos de declaração devem ser rejeitados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de agosto de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator