

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 025.464/2015-9

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Faxinal - PR

Responsáveis: Construfax Construtora Faxinal Ltda - Me (01.961.751/0001-37); Valdecir Aparecido Poletini (307.006.479-53).

Representação legal: Rafael Jaqueline Zambiazzi Fernandes da Silva (52.584/OAB-PR) e Murilo Zambiazzi da Silva (48.858/OAB-PR), representando Valdecir Aparecido Poletini.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS DE RECURSOS DO FNAS PELO MUNICÍPIO DE FAXINAL/PR. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE GERAÇÃO DE RENDA. EXECUÇÃO DE RECURSOS RELATIVOS AO ANO 2000. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-PREFEITO. REVELIA DA CONSTRUTORA. CONTAS IRREGULARES. PARECER DA UNIDADE TÉCNICA PELA PRESCRIÇÃO PUNITIVA. DÉBITO IMPRESCRITÍVEL, SEGUNDO SÚMULA 282. PARECER DIVERGENTE DO MP/TCU. DEFESA DE PRESCRIÇÃO PUNITIVA QUINQUENAL E PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. SOLICITAÇÃO PARA ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. ALTERNATIVAMENTE, JULGAR IRREGULARES AS CONTAS DO EX-PREFEITO, COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO. PREJUÍZO PARA A DEFESA DA CONSTRUTORA, EM FACE DO LONGO TEMPO DECORRIDO. ARQUIVAMENTO COM RELAÇÃO À EMPREITEIRA, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO, ANTE A AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PARA A CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO TCU PELA PRESCRIÇÃO PUNITIVA DECENAL E IMPRESCRITIBILIDADE DO DÉBITO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em desfavor do Sr. Valdecir Aparecido Poletini (CPF: 307.006.479-53), em razão da não execução do objeto do Termo de Responsabilidade 4573/1999 (Siafi389504), firmado com o município de Faxinal/PR, com a finalidade de “Geração de renda”, com vigência no período de 12/1/2000 a 20/6/2001.

2. Transcrevo, com os ajustes de forma que entendo necessários, a instrução lançada no âmbito da Secex-TCE (peça 56), que contou com a anuência do Secretário da unidade (peça 57):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combata à Fome - MDS,*

em desfavor do senhor Valdecir Aparecido Polettini (CPF: 307.006.479-53), em razão da não execução do objeto do Termo de Responsabilidade 4573/1999 (Siafi389504), firmado com o município de Faxinal/PR e cujo objeto visava à “Geração de renda”, com vigência no período de 12/1/2000 a 20/6/2001 (peça 1, p. 26-32).

1.1. Referido objeto consistia na edificação de um Centro de Geração de Renda, com 159,60 m², com o intuito de desenvolver cursos profissionalizantes nas áreas de corte e costura, bordado, marcenaria e artesanato, dirigidos a adolescentes, senhoras gestantes e não gestantes e boias frias.

HISTÓRICO

2. Para execução do objeto, foram previstos R\$ 60.000,00, sendo R\$ 12.000,00 de contrapartida municipal e R\$ 48.000,00 de recursos do FNAS, que repassou os R\$ 48.000,00, via ordem bancária 2000OB001554, de 20/4/2000 (peça 1, p. 38).

3. A obra fora contrata e paga à empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda., conforme dados abaixo:

Número do Cheque	Data da emissão	Nota Fiscal	Data da NF	Valor em R\$
801450 (contra partida)	12/12/2000	200	4/12/2000	13.792,94
903121	16/5/2000	168	16/5/2000	19.200,00
903122	20/6/2000	176	20/6/2000	10.000,00
3710 (transferência)	21/6/2000	196	23/11/2000	18.800,00
TOTAL				61.792,94

4. A prestação de contas do ajuste foi encaminhada em 18/12/2000, mediante o Ofício 203/2000 (peça 1, p. 50), cuja análise técnica resultou no Parecer Técnico 457/2014-CPC-TV (DSGM), de 28/10/2014 (peça 1, p. 3 e 4).

5. O resultado dessa análise foi comunicado à Prefeitura Municipal de Faxinal/PR, pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social, mediante o Ofício/SEAS/CAPC 602 (peça 1, p. 52), ressaltando a ausência dos seguintes documentos na prestação de contas:

a) relatório de cumprimento do objeto;

b) cópia do Termo de Aceitação Definitiva da Obra, especificando o local, áreas e as condições da edificação;

c) declaração da autoridade competente quanto à boa e regular aplicação dos recursos transferidos;

d) fotos da placa de identificação do projeto, do terreno, da área, das fases e da conclusão da obra, inclusive da parte interna no caso de construção ou reforma.

6. A título de resposta, em 8/5/2001, a Prefeitura Municipal de Faxinal/PR encaminhou os documentos complementares pelo Ofício 151/2001 (peça 1, p. 54).

7. Ao apurar denúncia oferecida pela Associação de Produtores e Entregadores de Leite de Faxinal, a Câmara Municipal de Faxinal/PR (peça 1, p. 58-7 e 82-108) constatou a inexistência do Centro de Geração de Rendas no local (Rua 8 do Município de Faxinal/PR) definido em projeto arquitetônico, relatou depoimento de que, em substituição ao objeto ajustado, teria sido construído um laticínio no interior do município e concluiu “Fica clarevidenciado existência de fortes indícios de fraude, tanto na construção, quanto no Objeto do Termo de Responsabilidade,

pois tudo indica que a construção do 'laticínio' nada tem a ver com o 'Centre de Geração de Rendas'".

8. Em maio de 2004, o Fundo Nacional de Assistência Social expediu o Ofício DGFNAS 04-MSP (peça 1, p. 110), notificando o senhor Valdecir Aparecido Polettini para que devolvesse os recursos repassados no âmbito do Termo de Responsabilidade 4573/MPAS/SEAS/99.

9. Em 28/10/2008, foi emitido pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome o Relatório de Prestação de Contas (peça 1, p. 112-116), no qual sugeriu a reprovação das contas e cobrança da devolução dos recursos, tendo em vista que denúncia apresentada pela Associação dos Produtores e Entregadores de Leite de Faxinal informou que a obra não foi executada.

10. Em 5/11/2008 foi expedido o Ofício 9793/DEFNAS/SNAS/MDS, solicitando ao senhor Valdecir Aparecido Polettini a devolução dos recursos repassados para a execução do Convênio 4753/MPAS/SEAS/99, em virtude da não aprovação da prestação de contas (peça 1, p. 118-120).

11. A Prefeitura Municipal de Faxinal/PR foi notificada, via Ofício 9798/208 (peça 1, p. 132-134), para devolver os recursos repassados para a execução do Convênio 4753/MPAS/SEAS/99, em virtude da não aprovação da prestação de contas.

12. Em 27/11/2008, o então Prefeito, Sr. Juarez Barreto de Macedo, informou ter impetrado ação judicial contra o ex-prefeito Valdecir Aparecido Polettini (peça 1, p. 144).

13. Relatório do Tomador de Contas Especial 22/2015 (peça 1, p. 174-186) conclui pela inexecução total do objeto pactuado, indicou como responsável o Sr. Valdecir Aparecido Polettini e conclui que o débito corresponde aos R\$ 48.000,00 transferidos pela União.

14. As conclusões do tomador de contas são corroboradas pela Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 192-1945) e cientificada pelo Ministro da pasta (peça 1, p. 204).

15. No âmbito do Tribunal, foi incluída na responsabilidade a Construfax Construtora Faxinal Ltda. (CNPJ 01.961.751/0001-37), posto que o Relatório de Averiguação, elaborado pela Câmara Municipal em 6/8/2001 (peça 1, p. 58-76), identificou que aquela empresa venceu licitação para a construção do Centro de Geração de Rendas e recebeu o montante de R\$ 61.792,94 (item 3, acima).

16. Dessa feita, ela e o gestor foram citados solidariamente, conforme instrução, despacho do Relator e comunicações (peças 3, 6, 10-12, 22-23 e 53), pela "não aprovação da Prestação de Contas dos recursos repassados para a execução do Termo de Responsabilidade 4753/MPAS/SEAS/99 (Siafi 389504), celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS e a Prefeitura Municipal de Faxinal/PR, tendo por objeto 'Geração de Renda', com vigência no período de 12/1/2000 a 20/6/2001", consubstanciada na inexecução total do objeto pactuado.

17. Embora tenha sido devidamente citada (ver despacho de peça 55), a empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda-ME (Rep. Legal: Silvio Fernandes dos Santos) optou em permanecer inerte, devendo ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

18. Já o Sr. Valdecir Aparecido Polettini apresentou as alegações de defesa que integram as peças 24-26 dos autos, as quais serão analisadas adiante.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

19. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 2000, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:*

19.1. *em maio de 2004, o Fundo Nacional de Assistência Social expediu o Ofício DGFNAS 04-MSP (peça 1, p. 110), notificando o senhor Valdecir Aparecido Polettini para que devolvesse os recursos repassados no âmbito do Termo de Responsabilidade 4573/MPAS/SEAS/99. Ele ainda foi notificado em 2008 (peça 1, p. 118-120);*

19.2. *a empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda (CNPJ 01.961.751/0001-37) foi convocada pela Comissão legislativa municipal em 2001, via Ofício 088/2001 (peça 1, p. 60), a prestar esclarecimentos acerca dos fatos denunciados.*

Valor de Constituição da TCE

20. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 137.431,12, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

21. *Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis ao responsável Valdecir Aparecido Polettini em outras TCEs registradas no sistema e-TCE:*

Responsável	TCEs
<i>Valdecir Aparecido Polettini</i>	<i>007.215/2013-4 – TCE – aberto, mas julgado pelo Acórdão 9530/2017 – TCU – 2ª Câmara, que imputou débito ao responsável.</i>

22. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

23. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:*

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

[...]

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no

mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

[...]

24. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

25. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

26. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia da empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda.

27. *No caso vertente, houve seis tentativas de cita-la via ofício, usando-se endereços dela constantes em bases de dados da Receita Federal custodiadas pelo TCU e de seu representante legal, todas elas infrutíferas, consoante detalhado nos despachos de peças 52 e 55, de sorte que ela acabou sendo citada via Edital, publicado no Diário Oficial da União (peças 53-54).*

28. *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.*

29. *Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar 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.”*

30. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações da responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Contudo, tal providência mostrou-se infrutífera. Ademais, a defesa oferecida pelo outro responsável não a socorreu.*

31. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).*

32. *Dessa forma, a empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda. deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado, em solidariedade com o ex-Prefeito municipal.*

Prescrição da Pretensão Punitiva

33. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição 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 dos responsáveis.*

34. *No caso em exame, configurou-se a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 2000 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 2016 (peça 6).*

Alegações de Defesa do Sr. Valdecir Aparecido Polettini (peças 24-26)***Argumento***

35. Preliminarmente, alega a prescrição da ação punitiva. Como fundamento, cita a Lei 9.873/1999 e seu prazo prescricional de 5 anos, bem como o interstício entre a prática do ato (2000) e a apresentação de suas alegações de defesa (2017). O Acórdão 653/2013-TCU-Plenário também foi citado como defesa do prazo prescricional de 5 anos.

35.2. Ainda em preliminar, aponta a extrapolação do prazo, previsto no art. 11 da Instrução Normativa/TCU 71/2012, para o órgão instaurador enviar a tomada de contas especial a este Tribunal, morosidade que, segundo a defesa, impede o processo de gerar efeitos.

Análise

36. Quanto ao prazo de 180 dias previsto no art. 11 da IN/TCU 71/2012 para envio da TCE ao Tribunal, cabe salientar que sua simples extrapolação não impede que o processo surta seus efeitos naturais, posto que aquela norma tem por objetivo atender aos princípios da eficiência e efetividade da ação administrativa, visando à celeridade processual, maior probabilidade e rapidez na obtenção da recomposição do patrimônio público, não possuindo a intenção de proteger direitos dos responsáveis.

36.1. O efeito do descumprimento do prazo previsto no normativo é tão somente uma eventual responsabilização da autoridade incumbida de sua conclusão e encaminhamento. Não se trata, assim, de hipótese de afastamento ou cancelamento da dívida, e nem de pressupostos processuais.

36.2. Sobre a prescrição da pretensão punitiva, conforme discorrido acima (itens 33-34), ela é de 10 anos a contar do fato gerador ou do término do prazo da obrigação de fazer, sendo que, neste caso, já se consumou. A jurisprudência dominante entende que os ditames da lei 9.873/99, referentes ao tema em questão, não se aplicam aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 49/2008 – 1ª Câmara, rel. Ministro Marcos Bemquerer.

36.3. Acerca da prescrição do débito, consoante bem retratado no Acórdão 1.449/2018 - Plenário, o entendimento desta Corte de Contas é pela sua imprescritibilidade, conforme enunciado de Súmula 282 do TCU (“As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”).

36.4. Deve-se registrar que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 636886/AL, fixou o seguinte enunciado para o Tema 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Porém, essa decisão do STF alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em tramite no TCU, conforme orientação sufragada pelo Acórdão 6589/2020-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

36.5. Aliás, da ementa do julgado do STF, constou que: “A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em Acórdão do Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)”. Portanto, até o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU, permanece imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da instauração da tomada de contas especial, conforme enunciado de Súmula 282 do TCU (“As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”).

36.6. Sendo assim, não cabe acolhimento das preliminares levantadas na defesa do Sr. Valdecir.

Argumento

37. Afirma que executou em sua integralidade, via empresa contratada, o centro de geração de renda objeto do convênio, consubstanciado em um laticínio, que teria atendido sobremaneira aos produtores leiteiros municipais e da região, o qual teria sido inclusive utilizado pela Associação dos Produtores e Entregadores de Leite de Faxinal e outras associações e fundações locais e regionais para expor produtos, ministrar palestras e qualificar profissionais interessados nos serviços, tudo nos moldes do objetivo traçado pelo Centro de Geração de Rendas.

37.1. Nessa linha, defende que a fotografia de peça 25 comprova a execução do prédio objeto do ajuste, contendo secretaria, 4 salas de atividade, cozinha, circulação e sanitários masculino e feminino, com 159,60 m² de área construída.

37.2. E, nestes termos, segue defendendo que executou o objeto e que foram alcançados em sua integralidade os objetivos do ajuste, não havendo razão para devolução dos recursos utilizados:

Pela foto ora juntada, atesta-se que a obra fora realmente executada pela empresa vencedora da Carta Convite, sendo que sua utilização primordial passou a ser a pasteurização de leite, para os produtores de leite de Faxinal e entorno.

Assim, a obra existiu, foi executada, e todos os recursos repassados, tanto pelo então MPAS (atual MDS) como a coparticipação do Município de Faxinal (pouco mais de R\$ 13 mil) investidas naquela obra, sendo originalmente utilizada como centro de geração de renda e, posteriormente, como local para pasteurização de leite, visto a pouca efetividade do objeto original.

*Diz-se que o centro de geração de rendas não surtiu os efeitos esperados, tendo sido **direcionado o espaço construído para outras finalidades, que foi o alojamento de maquinário e pessoal para a embalagem de leite dos produtores locais, de Faxinal e entorno.***

*Dessa forma, não seria justo, nem estritamente correto, afirmar que a obra sequer existiu, ou que não teria sido executada com aqueles recursos. Novamente se expõe: **o centro de geração de rendas foi construído pelo ora requerente, utilizando-se todos os recursos nessa tomada de contas especial citados (R\$ 48 mil do MDS, mais R\$ 12 mil do Município de Faxinal), tendo sido posteriormente destinado à utilização da Associação dos Produtores e Entregadores de Leite de Faxinal e de outras entidades congêneres, todas próximas dos produtores de leite locais.***

Assim, não há que se falar em inexecução total da obra, do objeto conveniado, por vez que houve todo o procedimento administrativo legal para que se alcançasse os objetivos expostos nos instrumentos (convênio, plano de trabalho e execução, projeto arquitetônico etc.). O que houve, na verdade, foi um desvirtuamento precoce dos objetivos da área construída, que passou a abrigar outras atividades não previstas no convênio.

Assim, uma coisa é se falar em inexecução de contrato; outra, totalmente diversa, é destinar o local construído para outra atividade que não a originalmente prevista no plano de trabalho.

37.3. Diz que ser completamente inviável compensar, pecuniariamente, o valor atual do débito, que passara de R\$ 48 mil para R\$ 300 mil.

37.4. Por fim, defende que, se o Tribunal entender que o alegado desvio de finalidade prejudicou o cumprimento integral dos objetivos do convênio, a utilização do local para outra finalidade culmina por comprovar, primeiramente, que a obra foi executada e que se presta a um fim, mesmo que não o plano original. Daí, pede, alternativamente ao débito pelo valor integral dos repasses, que se considere ao menos a execução física do objeto, que teria custado R\$ 60.000,00, e a transformação da parcela (alojamento de pessoal especializado e outros objetos para palestras, reuniões etc. para geração de renda advinda de trabalhos no campo) executada parcialmente em multa pecuniária adstrita a essa parte, haja vista entender ele que

resulta em enriquecimento ilícito da União a devolução da parcela executada e que teria sido e ainda pode ser aproveitada.

Análise

38. Consoante apurado pela Câmara Municipal de Faxinal/PR (peça 1, p. 58-7 e 82-108), não foi executado o Centro de Geração de Rendas no local (Rua 8 do Município de Faxinal/PR) definido em projeto arquitetônico. A Câmara, por outro lado, obteve depoimento de que, em substituição ao objeto ajustado, teria sido construído um laticínio no interior do município e concluiu “Fica clarevidenciado existência de fortes indícios de fraude, tanto na construção, quanto no Objeto do Termo de Responsabilidade, pois tudo indica que a construção do ‘laticínio’ nada tem a ver com o ‘Centre de Geração de-Rendas’”.

38.1. Portanto, a questão é verificar se a empresa recebeu os recursos federais e se ela executou o objeto definido no termo de reponsabilidade. Nessa linha, é preciso avaliar se o centro de geração de renda foi mesmo substituído pelo referido laticínio. Ou seja, se há evidências concretas de que a Prefeitura resolveu alterar o objeto original para um laticínio e de que este foi custeado com os recursos do termo de responsabilidade.

38.2. Em agosto de 2001, quando todo recurso federal já havia disso utilizado, a Câmara Municipal de Faxinal, ao apurar denúncia sobre o caso, ouviu pessoas, analisou a documentação referente aos projetos (plano de trabalho, memoriais de cálculo e descritivo, orçamento, projeto arquitetônico), ao procedimento licitatório e à comprovação da execução financeira do ajuste (empenhos, extratos bancários, cópias de cheque e notas fiscais), além de ter feito vistoria ao local onde seria construído o centro de geração de rendas e avaliado foto de um laticínio abandonado. Ao final das apurações (peça 1, p. 58-76), a Câmara verificou que a empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda. venceu a Carta Convite 020/2000 para construir em 90 dias o centro de geração de renda (pelo valor de R\$ 61.792,94), que os recursos federais foram repassados à contratada e que no local indicado no projeto arquitetônico (Rua 8, Sede do Município) não existia qualquer obra construída ou em execução. A Comissão Parlamentar de Inquérito relatou, todavia, depoimentos de que uma obra para pasteurizador de leite em construção no interior do município seria o referido centro de geração de rendas. Ao final, a Comissão concluiu:

Fica portanto, clarividenciado a existência de fortes indícios de fraude, tanto na construção, quanto no Objeto do Termo de Responsabilidade, pois tudo indica que a Construção do “laticínio”, nada - tem a ver com o “entro de Geração de Rendas”.

38.3. Pelas informações consignadas nos autos e sobretudo as colhidas pela Câmara Municipal, verifica-se que a empresa contratada recebeu os recursos federais e, de fato, não executou o objeto do termo de responsabilidade, não merecendo ser acatadas as alegações de defesa do gestor, inclusive o pedido de acatamento parcial das despesas. Observe-se que não consta nos autos nenhuma evidência concreta de manifestação prévia da Prefeitura Municipal no sentido de que alteraria a localização ou o próprio objeto do termo de compromisso, cabendo ressaltar que, segundo o Instrução Normativa STN 1/1997 (art. 4, § 1º), somente poderia ocorrer alteração no objeto do instrumento de transferência voluntária após aprovação do órgão concedente. Também não há relatório de fiscalização da obra do laticínio por fiscal designado para acompanhar a execução do objeto do termo de compromisso.

38.3.1. Ademais, em seu depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito (peça 1, p. 98), o sócio da Construtora Construfax Ltda., Sr. Valdivino do Espirito Santo (CPF 543.246.109-91), disse que não sabia, mesmo após os pagamentos do objeto, que sua empresa havia sido contratada para executar o centro de geração de renda, não conhecia os outros sócios da contratada e negou que determinada assinatura em ofício fosse dele. Por sua vez, o denunciante, Sr. Milton Munhoz Filho, declarou que o laticínio teria sido custeado com

recursos originalmente destinados à construção de um “albergue” e que a Construtora Construfax Ltda. havia recebido todo o pagamento antes de iniciar a obra e que “a construção começou e em seguida parou”.

38.3.2. Por fim, o projeto do centro de geração de renda previa a construção de secretaria, 4 salas de atividade, cozinha, circulação e sanitários masculino e feminino, com 159,50 m² de área construída (peça 1, p.22), projeto diverso da construção demonstrada na fotografia de peça 25, onde não se verifica a área de circulação e nem as 4 salas.

38.4. Portanto, a inexistência de qualquer manifestação da Prefeitura de que iria mudar o objeto de centro de geração de renda para laticínio, a ausência de relatório do fiscal de contrato com informações sobre a execução da obra do laticínio, o desconhecimento da Câmara Municipal de que o laticínio era a obra do termo de compromisso, a declaração do sócio da empresa de que não sabia que sua empresa tinha sido contratada para construir o centro de geração de renda mesmo após o pagamento do objeto, a informação do denunciante de que a construção do laticínio seria bancada com verba destinada à construção de um “albergue”, e não com verba de um centro de geração de renda, e de que a obra já havia sido paga antes mesmo de seu início não permitem ligar os recursos federais do Termo de Compromisso 4573/1999 com o laticínio da foto de peça 25 que, segundo a defesa, fora construído em lugar do centro de geração de rendas.

38.5. Importante frisar que as justificativas declaradas no Plano de Trabalho pelo responsável para a celebração do convênio foram estas (peça 1, p. 14):

Neste Centro de Geração de Renda, pretendemos desenvolver cursos profissionalizantes nas áreas de corte e costura, bordado, marcenaria, artesanato, dirigido à adolescentes, senhoras gestantes e não gestantes, boias frias, aproveitando as vocações e potencialidades existentes em nosso Município, provendo o aumento de renda e uma nova fonte de sustento para as famílias de nosso município.

38.6 Portanto, não merecem ser acolhidas as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Valdecir Aparecido Poletini, por não conseguirem demonstrar que o objeto do ajuste foi executado, mesmo que com outro projeto (laticínio), de maneira que suas contas devem ser julgadas irregulares, com imputação de débito solidário com a empresa contratada.

CONCLUSÃO

39. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa do Sr. Valdecir Aparecido Poletini, uma vez que não lograram desconstituir a irregularidade a ele atribuída. Por sua vez, a Construfax Construtora Faxinal Ltda (CNPJ 01.961.751/0001-37), instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

40. Ressalta-se que houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada, não mais cabendo aplicação de sanção aos responsáveis.

41. Tendo em vista, então, que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, desde logo, 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

42.1. considerar revel, para todos os efeitos, a empresa Construfax Construtora Faxinal Ltda. (CNPJ 01.961.751/0001-37), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

42.2. *rejeitar as alegações de defesa do Valdecir Aparecido Polettini (CPF 307.006.479-53), ex-Prefeito Municipal de Faxinal/PR (gestão 1997-2000);*

42.3. *julgar irregulares, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Valdecir Aparecido Polettini (CPF 307.006.479-53) e da Construfax Construtora Faxinal Ltda. (CNPJ 01.961.751/0001-37), imputando-lhes débito solidário nas quantias originais indicadas e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento dos citados valores aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor:*

Valores do débito e datas de ocorrência

19.200,00	16/5/2000
10.000,00	20/6/2000
18.800,00	21/6/2000

Valor do débito atualizado até 10/11/2020: R\$ 156.513,60

42.4. *autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações;*

42.5. *autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-os de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

42.6. *encaminhar cópia do acordo que for adotado ao Ministério da Cidadania e aos responsáveis, para conhecimento, e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Paraná, 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 que entender cabíveis, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”*

3. O MP/TCU manifestou-se à peça 59, na pessoa da Exma. Procuradora-Geral Cristina Machado, divergindo da unidade técnica. A eminente Procuradora apresentou preciosas contribuições acerca do instituto da prescrição punitiva e da prescrição reparatória. Eis o teor do parecer emitido pelo **Parquet**:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em virtude da não execução do objeto e, por conseguinte, do não atingimento dos fins almejados pelo Termo de Responsabilidade n.º 4573/1999, firmado com o município de Faxinal/PR.

2. *Tal ajuste vigorou no período de 12/1/2000 a 20/6/2001 e destinou recursos federais no montante total de R\$ 48 mil (somados à contrapartida de R\$ 13.792,94) para a construção de um “Centro de Geração de Renda”, cujo objetivo era desenvolver cursos profissionalizantes nas áreas de corte e costura, bordado, marcenaria e artesanato, dirigidos a adolescentes, senhoras gestantes e não gestantes e boias-frias (peça 1, pp. 26-32).*

3. *Foram devidamente citados o Senhor Valdecir Aparecido Polettini, prefeito à época dos fatos inquinados, e a Construfax Construtora Faxinal Ltda., contratada para executar as obras*

programadas. Apenas o ex-prefeito apresentou alegações de defesa, que a SecexTCE concluiu serem insuficientes para desconstituir a irregularidade apontada nos autos.

4. Destarte, a Unidade Técnica propõe considerar revel a construtora e rejeitar as alegações de defesa do ex-gestor, julgando-se irregulares as contas de ambos e condenando-os solidariamente a restituir aos cofres do FNAS o débito apurado, com os acréscimos devidos de correção monetária e juros de mora a partir das datas de referência das parcelas que compõem a dívida. No tocante à multa, a Unidade assinalou a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas no caso, à luz do entendimento firmado no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário (peça 56-57).

5. Pedimos vênias para divergir do encaminhamento alvitrado pela Unidade Técnica.

6. De início, cumpre-nos assinalar a ocorrência de prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa por parte da Construfax Construtora Faxinal Ltda., devido ao longo tempo transcorrido entre os fatos geradores do dano ao erário e sua citação nestes autos.

7. Com efeito, há registro nos autos de que a empresa compareceu perante a Câmara Municipal de Faxinal/PR em 2001 para esclarecer as irregularidades em apuração, no âmbito do inquérito levado a efeito pela casa legislativa (peça 1, pp. 60, 68-70).

8. Releva destacar, contudo, a existência de controvérsias não dirimidas acerca da responsabilidade da empresa, visto que seu sócio-gerente à época dos fatos, Senhor Valdivino do Espírito Santo, em seu depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito, alegou desconhecer que sua empresa havia sido contratada para executar o Centro de Geração de Renda (peça 1, p. 98).

9. Ademais, constata-se, em pesquisa à base de dados do CNPJ, que os atuais sócios, Senhores Silvio Fernandes dos Santos e Marcos Rodrigues de Faria, foram constituídos em 24/01/2002, após a ocorrência dos fatos inquinados (peça 9). Portanto, a notificação subsequente da empresa, efetivada apenas em 27/11/2017 (peças 52-54), se deu mais de 15 anos depois da alteração em seu quadro societário.

10. O decurso do tempo, nesse caso, acarreta prejuízo insuperável ao exercício do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista a dificuldade para se reconstituir os fatos e se obter os documentos pertinentes, o que enseja o arquivamento das contas da Construfax Construtora Faxinal Ltda., sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo.

11. Afora isso, sobressai o fato de que a presente apuração busca o ressarcimento de danos decorrente de irregularidades ocorridas no ano 2000.

12. Nesse contexto, impõe-se analisar a alegação de defesa manejada pelo Senhor Valdecir Aparecido Poletini acerca da ocorrência da prescrição da pretensão reparatória e punitiva no caso vertente, à luz da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), com repercussão geral, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas

13. Como mencionado, a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). Por ocasião do julgamento desse RE, foi fixado o entendimento de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

14. Para melhor compreensão do alcance dessa tese, cumpre-nos transcrever trecho do voto condutor daquele julgamento, da lavra do Ministro Relator Alexandre de Moraes:

“Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na

prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

Ressalte-se, ainda, que, com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, eventualmente, condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no TEMA 897, será imprescritível.”

15. *Não resta dúvida, portanto, que o STF sedimentou o entendimento de que são prescritíveis as pretensões de ressarcimento fundadas em decisões do TCU, excepcionando apenas aquelas ações que configurem atos de improbidade administrativa dolosos tipificados na Lei n.º 8.429/1992.*

16. *Impende salientar que o instituto da repercussão geral apresenta o chamado efeito multiplicador, ou seja, o de possibilitar que o Supremo Tribunal Federal decida uma única vez e que, a partir dessa decisão, os processos idênticos sejam atingidos. No regime da repercussão geral introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o STF divulga previamente a conclusão sobre a questão constitucional controversa exatamente para possibilitar sua utilização imediata como orientação aos demais órgãos julgadores, sendo certo que esse efeito erga omnes também atinge o TCU na apreciação das matérias de sua competência.*

17. *Não se olvide ainda do entendimento consolidado da Suprema Corte no sentido de que a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o **juízo imediato** de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do “leading case” (ARE 673.256-AgR, rel. Min. Rosa Weber; ARE 930.647-AgR/PR, rel. Min. Roberto Barroso; RE 611.683-AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, entre outros).*

18. *Adicionalmente, deve ser considerado que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE 636.886 (tema 899) tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.*

Prescritibilidade das pretensões reparatória e executória

19. *Embora a controvérsia dirimida no RE 636.886 tenha sido circunscrita à prescrição ocorrida no curso da execução, quando o dano ao erário já havia sido objeto de acerto, materializado em acórdão condenatório proferido pelo TCU, é necessário considerar as razões essenciais da decisão, para identificar seus reflexos também no que diz respeito à prescrição reparatória.*

20. *Observa-se que, para resolver a lide, o STF concluiu que a ressalva constante da parte final do art. 37, § 5.º, da Constituição Federal (“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”)*

não criou uma hipótese de imprescritibilidade apta a alcançar as decisões dos Tribunais de Contas. É o que se depreende do seguinte trecho do Voto do Ministro Alexandre de Moraes:

“A ressalva que permaneceu no § 5º do art. 37 da CF (ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento), mesmo após a retirada da expressão QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS [expressão excluída por emenda do Plenário quando da apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização], teve por finalidade evitar, principalmente, uma anomia em relação à possibilidade de ressarcimento ao erário em face de responsabilização pela prática de eventuais atos ilícitos, enquanto ainda não tipificados pela lei exigida no § 4º do art. 37 da CF como atos de improbidade administrativa.

A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento.”

21. *Ocorre que, no âmbito do processo perante o TCU, a proteção do art. 37, § 5.º, da CF, era a fonte utilizada na defesa da imprescritibilidade tanto na fase condenatória como no curso da execução dos títulos extrajudiciais consubstanciados nos seus acórdãos.*

22. *Nesse diapasão, é forçoso concluir que também é prescritível a pretensão de ressarcimento exercida pelo TCU com o fim de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e condenar o agente que lhe deu causa. Essa conclusão resulta das razões de decidir utilizadas na paradigmática decisão da Corte Suprema, que delimitaram o sentido e o alcance da ressalva contida no art. 37, § 5.º, da Constituição Federal.*

Regras prescricionais aplicáveis

23. *Na situação específica do RE 636.886, que tratou da prescrição da pretensão ressarcitória na fase de execução de julgado do TCU, o STF aplicou as regras de prescrição contidas na Lei de Execução Fiscal (conjugada com os dispositivos pertinentes do Código Tributário Nacional).*

24. *As regras da Lei de Execução Fiscal, no entanto, não se prestam a disciplinar a prescrição da pretensão reparatória do TCU na fase anterior à formação do respectivo título executivo extrajudicial consubstanciado em seu acórdão condenatório.*

25. *Ocorre que não há norma legal específica que discipline a prescrição no processo de controle externo, o que faz necessária a utilização da analogia para suprir essa lacuna, buscando-se um sistema normativo já existente que seja mais compatível com as atividades de identificação de dano e de imputação de responsabilidades levadas a efeito pelo TCU.*

26. *Aqui defendemos que deva ser aplicado o mesmo marco normativo prescricional tanto para a pretensão punitiva do Tribunal quanto para a sua pretensão de ressarcimento do dano ao erário. Isso se justifica na medida em que o instituto da prescrição busca indicar se ainda é possível ao Tribunal de Contas exercer a apuração e julgamento dos fatos, independentemente do desfecho do processo (imputação de débito ou aplicação de sanções). Ademais, sob a perspectiva do tempo como vetor da segurança jurídica e da própria prescrição como elemento indissociável do devido processo legal, a fixação de um prazo prescricional também objetiva não comprometer a possibilidade de defesa do responsável. E sua defesa normalmente se refere a fatos em relação aos quais teve participação ou conhecimento, independentemente de, após a apuração, as consequências de sua responsabilidade se situarem no âmbito do ressarcimento ou da sanção.*

27. *Cabe pontuar que houve ampla discussão acerca da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal, que culminou com a adoção do prazo de dez anos do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário), em detrimento do regime de prescrição quinquenal da Lei n.º 9.873/1999, o qual então nos parecia mais adequado, conforme expusemos detalhadamente em manifestação exarada nos autos do TC 020.635/2004-9.*
28. *Naquela oportunidade, já não vislumbrávamos fundamentos jurídicos sólidos para a adoção do Código Civil como referencial analógico a ser utilizado pelo Tribunal de Contas da União em matéria de prescrição, senão apenas uma aparente escolha conservadora pelo prazo mais dilatado para o exercício da jurisdição de Controle Externo.*
29. *Parecia-nos que a opção pelo prazo prescricional quinquenal previsto na Lei n.º 9.873/1999 era a mais consentânea com a atuação estatal de Controle Externo, por dispor expressamente sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, como também por prever o lustro como o prazo para o perecimento do direito de agir da Administração Pública.*
30. *Com efeito, embora o controle externo não seja exercido com respaldo no poder de polícia mencionado no art. 1.º do diploma legal supra, a atuação punitiva de ambos apresenta mais similaridades do que diferenças, autorizando o uso da analogia. Uma das semelhanças é a inexistência de partes em ambos os processos administrativos, tanto o punitivo derivado do poder de polícia quanto aquele exercido pelo TCU, nos quais, também, o órgão estatal exerce independentemente de provocação de outrem o direito de perseguir e de punir (jus perseguendi e jus puniendi), aproximando as duas esferas de atuação sobremaneira.*
31. *Ademais, observávamos que a Lei n.º 9.873/1999 disciplinava a prescrição em sua integralidade, estabelecendo um prazo geral de 5 anos, incidente sobre todo e qualquer fato que enseja a pretensão punitiva da União, com disposições sobre termo inicial de contagem do prazo, interrupção e suspensão.*
32. *Também a previsão da prescrição intercorrente no prazo de 3 (três) anos (art. 1.º, § 1.º, da lei) se afigura medida harmônica com o exercício do Controle Externo, como forma de evitar que a inércia e morosidade do Poder Público se estendam indefinidamente, constituindo importante instrumento de segurança jurídica e de estabilidade das relações jurídicas, que recomendava a integração analógica por meio da Lei n.º 9.873/1999.*
33. *De todo modo, o Tribunal perfilhou entendimento diverso, tendo uniformizado sua jurisprudência quanto à prescrição da pretensão punitiva com a adoção do prazo decenal geral do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário).*
34. *No entanto, entendemos que, com o recente reconhecimento da prescritibilidade do débito pelo STF, faz-se necessário revisitar toda a matéria.*
35. *Em situações que versavam sobre sanções aplicadas pelo TCU, a prescrição foi discutida pelo STF em julgamentos posteriores ao Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário. Houve decisões colegiadas de ambas as turmas do STF no sentido de que a pretensão punitiva no processo de controle externo é regida pela Lei n.º 9.873/1999 (1.ª Turma: MS 32.201, DJe-173, 4/8/2017; 2.ª Turma: MS 35.512-AgR, DJe-135, 19/6/2019 e MS 36.067, DJe-234, 28/10/2019).*
36. *A matéria foi objeto de detalhada análise no MS 32.201. Nesse julgamento, após examinar os fundamentos do Acórdão n.º 1441/2016-TCU-Plenário, o STF manifestou-se em sentido diverso, nos termos da seguinte ementa:*

“Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade.

1. *A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei n.º 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. [...]”*

37. *O critério utilizado pelo STF no exame da prescrição punitiva pode ter aplicação mais ampla, para ser utilizado como fonte de integração também no que diz respeito à pretensão reparatória, até que haja a edição de norma específica.*

38. *Cabe destacar que o prazo de cinco anos fixado na Lei n.º 9.873/1999 é compatível com a diretriz de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), e o prazo quinquenal foi adotado pelo STF para a execução do acórdão condenatório do TCU (RE 636.886).*

39. *Ressalte-se, ainda, que, na ausência de norma em contrário, o princípio da simetria orienta que o Poder Público tenha, para agir, o mesmo prazo que a lei estabelece para a pretensão inversa, ou seja, para quando o Estado é demandado, sendo certo que a pretensão de ressarcimento exercida pelo particular contra o Estado observa o prazo quinquenal fixado pelo Decreto n.º 20.910/1932.*

40. *Além disso, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta hipóteses detalhadas quanto aos outros aspectos da regulação da prescrição (termo inicial e causas interruptivas), compatíveis com as peculiaridades do processo de controle externo como um todo (e não apenas quando tal processo se destina à aplicação de sanções).*

41. *No que toca às causas interruptivas, vale ressaltar que, nos julgamentos dos Mandados de Segurança 32.201 e 36.067, o Supremo Tribunal Federal descortinou diversos procedimentos de controle que se enquadrariam analogicamente às hipóteses previstas no art. 2.º da Lei n.º 9.873/1999, a exemplo de lavratura de relatório de auditoria, certamente um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), instauração de tomada de contas especial, também um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), autuação da TCE no Tribunal, do mesmo modo (art. 2.º, II), citação do responsável (art. 2.º, I), e exercício do poder punitivo por meio da prolação de acórdão condenatório (art. 2.º, III).*

42. *Por fim, cumpre transcrever trecho do Voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 636.886, em que justifica a adoção supletiva do art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999 para o deslinde da questão:*

“Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, mutatis mutandis, como poder de polícia administrativa lato sensu, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, é etapa obrigatória a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário.”

43. *Isto posto, até que sobrevenha norma específica, entendemos que a adoção do regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 apresenta-se como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para rege-la limitação temporal ao poder sancionador do TCU.*

Exame da prescrição no caso concreto

44. *A prestação de contas do ajuste foi encaminhada em 18/12/2000, mediante o Ofício n.º 203/2000 (peça 1, p. 50). Em resposta ao Ofício/SEAS/CAPC n.º 602, de 14/03/2001, o conveniente encaminhou documentos complementares em 08/05/2001 (Ofício n.º 121/2001, à peça 1, pp. 52-54).*
45. *Diante de denúncia oferecida pela Associação de Produtores e Entregadores de Leite de Faxinal, a Câmara Municipal de Faxinal/PR instituiu, por intermédio da Portaria n.º 015/2001, Comissão Especial de Inquérito para apuração de irregularidades na execução do convênio.*
46. *O Relatório de Averiguação, de 06/08/2001 (peça 1, pp. 58-76), concluiu pela procedência da denúncia oferecida pela Associação de Produtores e Entregadores de Leite de Faxinal, visto que, a despeito de os recursos repassados pelo FNAS terem sido destinados à Construfax para a construção do “Centro de Geração de Rendas”, as obras não foram realizadas. Esse relatório foi aprovado por resolução da Câmara Municipal, em 18/04/2002 (peça 1, pp. 3, 57-108).*
47. *Uma vez notificado da apuração levada a termo pela Câmara de Vereadores, o Fundo Nacional de Assistência Social expediu, em maio de 2004, o Ofício DGFNAS 04-MSP (peça 1, p. 110), requerendo do senhor Valdecir Aparecido Poletini que devolvesse os recursos repassados no âmbito do Termo de Responsabilidade 4573/MPAS/SEAS/99.*
48. *Em 30/10/2008, a Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome elaborou o Relatório de Prestação de Contas (peça 1, p. 112-116), sugerindo a reprovação das contas.*
49. *Em 05/11/2008, foram expedidos pelo FNAS ofícios solicitando ao senhor Valdecir Aparecido Poletini e aos prefeitos que o sucederam a devolução dos recursos repassados para a execução do Convênio n.º 4753/MPAS/SEAS/99, em virtude da não aprovação da prestação de contas (peça 1, p. 118-120).*
47. *Em 31/08/2009, foi produzido Relatório Complementar de Prestação de Contas (peça 1, pp. 148-150).*
50. *Em 21/05/2010, o processo foi restituído à Ordenadora de Despesa do FNAS para saneamento de falha formal referente aos valores do débito (peça 1, pp. 152-158), o que foi feito por intermédio do Parecer Técnico n.º 457/2014-CPC-TV(DSGM), de 20/10/2014 (peça 1, pp. 3-4).*
51. *A TCE foi autuada em 26/03/2015, e o Relatório do Tomador De Contas Especial n.º 022/2015 (peça 1, pp. 174-184) data de 30/03/2015. Após o trâmite usual pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os autos foram encaminhados para apreciação do TCU em 11/09/2015 (peça 1, pp. 188-205).*
52. *Após instrução preliminar, datada de 06/12/2016 (peças 3-5), os responsáveis foram devidamente citados (em 23/02/2017, o Senhor Valdecir Aparecido Poletini, por carta entregue em seu endereço de domicílio, e em 27/11/2017, a empresa Construfax, por edital, após diversas tentativas mal sucedidas de notificá-la por carta, conforme peças 8, 10, 14 e 52-54).*
53. *A instrução de mérito foi concluída pela SecexTCE em 10/11/2020 (peças 56-57) e é objeto de pronunciamento do Parquet especial nesta oportunidade.*
54. *Feito esse retrospecto, não obstante não tenha se observado o transcurso de mais de cinco anos entre atos processuais com o condão de interromper a prescrição, impõe-se reconhecer a prescrição intercorrente no presente caso. Nos termos do art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho.*
55. *A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Nesse sentido, uma vez interrompida a*

prescrição por alguma das hipóteses do art. 2.º da lei, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

56. *É certo que o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, consoante a Instrução Normativa TCU 71/2012, podem não contemplar informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que prejudica a análise de eventual paralisação por mais de três anos.*

57. *No caso vertente, a documentação carregada aos autos da TCE evidencia a extrapolação do prazo trienal em duas oportunidades. A primeira delas se deu entre a expedição do Ofício DGFNAS 04-MSP requerendo do Senhor Valdecir Aparecido Poletini a devolução dos recursos repassados no âmbito do Termo de Responsabilidade 4573/MPAS/SEAS/99, em maio de 2004 (peça 1, p. 110), e a elaboração do Relatório de Prestação de Contas pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, sugerindo a reprovação das contas, em 30/10/2008 (peça 1, pp. 112-116).*

58. *A outra ocorrência se deu entre a restituição dos autos à Ordenadora de Despesa do FNAS, em 21/05/2010, para saneamento de falha formal relativa aos valores do débito (peça 1, pp. 152-158), o que se cumpriu mediante a elaboração do Parecer Técnico n.º 457/2014-CPC-TV(DSGM), datado de 20/10/2014 (peça 1, pp. 3-4).*

59. *Diferentemente do primeiro caso, em que há margem para dívida quanto à eventual prática de atos intermediários de impulso processual, a prescrição intercorrente é incontroversa no segundo caso.*

60. *Portanto, em linha oposta à defendida pela SecexTCE nestes autos, concluímos que o julgamento destas contas especiais pela Corte de Contas resta inviabilizado pela prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.*

Conclusão

61. *Pelo exposto, tendo em vista a ocorrência da prescrição no caso concreto, mediante a integração das normas da Lei n.º 9.873/1999, e considerando que a Lei Orgânica do TCU, seu Regimento Interno e demais normas regulamentares não dispõem sobre as hipóteses para sua identificação, e levando em conta, ainda, o disposto no art. 298 do Regimento Interno do TCU, impõe-se a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil para a resolução de mérito deste processo.*

62. *Diante disso, esta representante do Ministério Público de Contas, com as devidas vênias à Unidade Técnica, manifesta-se no sentido de que o Tribunal delibere, em caráter definitivo, pela ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, na forma do art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, dando ciência aos responsáveis e órgãos interessados e arquivando o presente feito, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.*

63. *Ciente da possibilidade de que a proposta acima não seja acolhida, visto que o TCU não tem observado o entendimento fixado em repercussão geral pelo STF no tema 899, ante a pendência de apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União no RE 636.886, manifestamo-nos, em caráter alternativo, parcialmente de acordo com o encaminhamento oferecido pela SecexTCE, no sentido de rejeitar as alegações de defesa do Senhor Valdecir Aparecido Poletini e julgar irregulares suas contas, condenando-o a restituir o prejuízo apurado com os acréscimos devidos de correção monetária e juros de mora, e de arquivar os autos em relação à empresa Construfax, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c arts. 6.º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, ante a ausência de pressupostos para constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.”*

É o relatório.