

## TC 010.671/2014-5

**Tipo:** Tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Ipaumirim/CE.

**Recorrente:** Luiz Alves de Freitas (CPF: 033.557.993-00).

**Advogados:** Luiz Alves de Freitas Júnior (OAB/CE 22.287) e outro. Procuração à peça 23.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio com o Fundo Nacional de Saúde. Aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Inexecução parcial do objeto. Impugnação de Despesas. Possibilidade de aproveitamento de parcela executada. Atraso na destinação dos bens adquiridos. Não localização de equipamentos. Contas irregulares Débito parcial. Multas. Recurso de reconsideração. Ausência de prejuízo à ampla defesa. Presença dos pressupostos básicos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Recurso conhecido e não provido.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recurso de reconsideração (peça 21) interposto por Luiz Alves de Freitas, contra o Acórdão 8.682/2015-TCU-2ª Câmara (peça 14).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o Sr. Luiz Alves de Freitas, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Luiz Alves de Freitas, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 3.002,00 (três mil e dois reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados desde 16/12/2005 até a data da efetiva quitação, deduzidos os valores eventualmente devolvidos, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. Luiz Alves de Freitas a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da

notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar ao Sr. Luiz Alves de Freitas a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.7. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.

## HISTÓRICO

1.2. Em análise, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), arrolando-se como responsável o Sr. Luiz Alves de Freitas, ex-prefeito de Ipaumirim/CE (gestões: 2001-2004 e 2005-2008), em razão da impugnação parcial das despesas efetuadas no âmbito do Convênio 4.394/2004-Siafi 520.630 (peça 1, p. 60-74), que teve por objeto a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, com vistas ao fortalecimento do SUS.

1.3. O Convênio teve vigência de **31/12/2004** a **21/12/2006**, com o prazo para prestação final das contas em 19/2/2007. Os recursos foram repassados no montante de R\$ 56.800,00, por meio da ordem bancária 2005OB907065, em 14/12/2005 (Peça 2, p. 74), além da contrapartida da conveniente, prevista em R\$ 4.544,00.

1.4. Inicialmente, a unidade técnica havia proposto o julgamento das contas do recorrente pela irregularidade e com imputação de débito apurado em função da não localização da totalidade dos itens adquiridos quando da última vistoria realizada *in loco* pelo FNS (peças 10-11). O titular da Secex/CE, discordando do encaminhamento proposto, entendeu que a situação descrita nos autos revelaria um quadro de desorganização administrativa mas que não comprovaria extravio ou desvio dos bens, propondo apenas o responsável apenas com multa (peça 12).

1.5. O Exmo. Sr. Ministro Relator do Acórdão vergastado, André Luís de Carvalho, em seu voto à peça 15, acompanhou a proposta divergente do Ministério Público junto ao TCU (peça 13), e propôs responsabilizar o então gestor municipal em relação a dez equipamentos não localizados durante a segunda vistoria realizada pelo FNS, além de aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei Orgânica do TCU e também a do art. 58 do mesmo normativo.

Desse modo, o Tribunal condenou o recorrente em débito no montante original de **R\$ 3.002,00**, além de multa individual no valor de **R\$ 5.000,00** por conta do extravio de parte dos equipamentos adquiridos com recursos da avença, além de multa no valor de **R\$ 10.000,00**, fundamentada no fato de que os equipamentos encontrados estavam encaixotados ou sem distribuição aos setores da unidade hospitalar, a exemplo da ociosidade com uma incubadora e um berço aquecido, demonstrando injustificável falta de diligência da administração municipal para com a prestação do serviço de saúde à população local.

1.6. Prolatado o Acórdão 8.682/2015-TCU-2ª Câmara (peça 14), insurge-se o Sr. Luiz Alves de Freitas, interpondo recurso de reconsideração (peça 21).

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

1.7. O Exmo. Ministro Relator do recurso, Augusto Nardes, admitiu, em despacho à peça 27, o recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 8.682/2015-TCU-2ª Câmara (peça 14), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do *decisum*, consoante o parecer de admissibilidade da Serur (peças 24-25).

1.8. Determinou ainda fosse informado ao Órgão cientificado do Acórdão recorrido (Procuradoria-Geral da República no Estado do Ceará) sobre o efeito suspensivo do presente recurso, o que foi providenciado conforme peças 28-29.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **2. Delimitação**

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se em virtude do tempo decorrido entre os fatos irregulares e a notificação do recorrente impõe-se o trancamento das presentes contas sem julgamento de mérito, em virtude de perda de pressuposto básico de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo por ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

### **3. Do longo decurso de prazo para notificação do recorrente (peça 21, p. 2-5).**

3.1. O recorrente argumenta que o convênio objeto da presente TCE encerrou-se no ano de 2007, oportunidade em que apresentou a prestação de contas da avença. Entretanto, afirma que somente em 2014 o Sr. Luiz Alves de Freitas, recorrente, foi notificado por este Tribunal para que apresentasse suas justificativas, prazo esse demasiado longo, o que teria dificultado o exercício da ampla defesa (p. 2).

3.2. Tece considerações acerca do princípio do devido processo legal e seus consectários do contraditório e da ampla defesa, enfatizando que os referidos princípios possuem abrangência mais ampla do que a simples citação do responsável e comunicações processuais subsequentes, mas que inclui igualmente o direito da parte em realizar uma defesa potente (p. 2).

3.3. Defende a ocorrência do cerceamento de defesa, trazendo em socorro jurisprudência do TCU nos autos da Decisão nº 667/1995, que versou sobre a impossibilidade de proceder ao julgamento de mérito das contas em virtude do longo lapso entre as ocorrências e a instauração da tomada de contas especial (p. 2-3).

3.4. Afirma que o TCU tem se posicionado reiteradamente pelo trancamento das contas sem julgamento de mérito, quando constatado o extenso lapso temporal entre a prática do ato de gestão e a citação do responsável, conforme atestariam os Acórdãos 64/2007-TCU-2ª Câmara, 711/2006-TCU-1ª Câmara, 716/2006-TCU-1ª Câmara e 1.849/2005-TCU-2ª Câmara (p. 3-5).

3.5. Argumenta ainda que para esta Corte, o prazo para guarda de documentos por parte do gestor expira-se em cinco anos conforme a IN nº 12/1998 da Secretaria do Tesouro Nacional (p. 5).

3.6. Afirma que as contas em apreço devem ser julgadas ilíquidáveis, em face da impossibilidade real do defendente em alcançar fisicamente os documentos e esclarecimentos a esta altura dos fatos, notadamente por ter sido sucedida por gestões adversárias políticas, sob pena de cerceamento do sagrado direito de defesa e contraditório (p. 5).

Análise:

- 3.7. Improcede a alegação de cerceamento de defesa do recorrente, e de que foi notificado somente em 2014 para apresentar justificativas.
- 3.8. Na espécie, observa-se que o ex-gestor foi notificado em **14/12/2006**, antes mesmo do envio da prestação de contas final, conforme aviso de recebimento à peça 1, p. 246, pela Divisão de Convênios e Gestão do FNS, acerca do Relatório de Vistoria *in loco* nº 190-1/2006, realizada pelo FNS em 23/10/2006 (peça 1, p. 106-118), por meio do Ofício à peça 1, p. 244.
- 3.9. Posteriormente, foi novamente notificado em **13/9/2007** (peça 1, p. 314), conforme aviso de recebimento à peça 1, p. 316, oportunidade em que tomou conhecimento do Relatório de Verificação “*in loco*” nº 100-2/2007 (peça 1, p. 260-304) realizada pelo Fundo, bem como da necessidade atendimento às recomendações ali contidas uma vez que não haviam sido atendidos os objetivos do Convênio.
- 3.10. Referida notificação reiterada em **15/10/2007** (peça 1, p. 318) e recebida pelo gestor em 19/10/2007, conforme aviso de recebimento à peça 1, p. 320, sob pena de aplicação das medidas legais cabíveis.
- 3.11. Posteriormente, o ex-gestor foi ainda notificado pela Prefeitura de Paumirim/CE acerca do conteúdo de novo Relatório de Verificação “*in loco*”, de número 105-3/2010, de **25/10/2010** (peça 1, p. 322-352), conforme informações do então gestor daquela localidade, Sr. José Geraldo dos Santos, (peça 1, p. 362 e 388).
- 3.12. Na fase externa da TCE, já no âmbito do Tribunal de Contas, o recorrente foi regularmente citado por meio do Ofício à peça 7 em **15/1/2015**, conforme aviso de recebimento à peça 9. Não tendo apresentado alegações de defesa, operou-se a revelia. Prolatado o Acórdão combatido, o recorrente veio aos autos apresentar recurso de reconsideração (peça 21), demonstrando-se aí, o pleno exercício do seu direito de defesa.
- 3.13. A jurisprudência deste Tribunal tem se orientado no sentido de considerar as contas iliquidáveis quando a notificação do responsável se dá de forma tardia, **em prazo superior a dez anos**, ante o evidente prejuízo ao exercício da ampla defesa causado pela mora da Administração Pública, conforme consta dos Acórdãos 2.325/2011 do Plenário, Acórdãos 2.303/2009, 1.915/2009, 3.983/2010 e 7.693/2010 da 1ª Câmara e Acórdãos 1.178/2008, 1.183/2008 e 368/2009 da 2ª Câmara.
- 3.14. Isso ocorre quando o responsável sequer é citado na fase interna ou na externa, relativa à tramitação da TCE, ou quando ocorre demora na remessa dos autos de tomada de contas especial a este Tribunal, impedindo o julgamento das contas. Tal ocorrência obstará o pleno exercício do direito constitucional do responsável ao contraditório e à ampla defesa, com todos os meios e recursos a eles inerentes, dada a impossibilidade de colheita de nova documentação e novas verificações *in loco*, implicando na ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos **do art. 212 do RI/TCU**.
- 3.15. Diversa, contudo, é a hipótese dos autos, uma vez que o recorrente foi notificado das diversas vistorias *in loco* realizadas pelo FNS, tendo tomado conhecimento das irregularidades e pendências sem solução, além de ter sido regularmente citado no âmbito deste Tribunal de Contas, para que exercesse o seu contraditório, além de ingressar com o presente recurso de reconsideração.
- 3.16. Cumpre assinalar também que **não se observou, na espécie, a incidência de prescrição da pretensão punitiva do TCU** em relação às multas do art. 57 e 58 da LO/TCU. Nos termos do incidente de uniformização de jurisprudência instaurado para assentar orientação sobre o tema (TC 030.926/2015-7), o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário,

que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos.

3.17. A prescrição a que se refere o dispositivo acima é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. No caso presente, o prazo do Convênio estendeu-se até 21/12/2006, o que ensejaria um prazo prescricional com termo em 21/12/2016.

3.18. Definiu ainda a decisão oriunda do incidente de uniformização, que **interrompe** a prescrição o **ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte**, fato esse que se deu em **15/1/2015** (peça 1, p. 9), contando-se a partir daí novo prazo prescricional. Não há que se cogitar igualmente, portanto, de prescrição da pretensão punitiva do TCU.

3.19. Oportuno acrescentar ainda que o novo gestor municipal, Sr. José Geraldo dos Santos, interpretou erroneamente a orientação contida naquele Relatório de Verificação, no sentido de “notificar o Gestor para que devolva os recursos financeiros do convênio com os acréscimos legais ao FNS/MS”. Segundo manifestação do FNS (peça 1, p. 384), a comunicação foi feita corretamente pelo FNS ao gestor em exercício no momento, o Sr. José Geraldo dos Santos, que deveria atender às recomendações do referido Relatório.

3.20. Quanto à limitação do prazo de guarda da documentação, o recorrente deveria ter mantido os comprovantes de gasto em seu poder pelo **prazo mínimo de cinco anos contados da aprovação da prestação ou tomada de contas da entidade concedente, relativamente ao exercício da concessão**, nos termos do art. 30, § 1º da IN 1/1997 e não do normativo indicado pelo defendente.

3.21. O que se destaca é que o Sr. Luiz Alves de Freitas, recorrente, foi devidamente notificado ainda na fase interna da tomada de contas especial, e deveria, a partir daí, cercar-se de todos cuidados quanto à guarda da documentação comprobatória da correta aplicação dos recursos federais recebidos, independentemente no prazo previsto na referida Instrução Normativa, até porque o defendente não teve a prestação de contas dos recursos federais recebidos integralmente aprovada.

3.22. O recorrente argumenta ainda que a **rivalidade política** de seus sucessores na gestão municipal agrava a impossibilidade de obtenção de evidências documentais e materiais para compor sua defesa.

3.23. Esta Corte tem sólida jurisprudência no sentido de que eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas ou comprovação da correta aplicação dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, **se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria**, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal (v.g. Acórdãos 3.357/2016-TCU-1ª Câmara, 1.731/2014-TCU-2ª Câmara e 280/2009-TCU-2ª Câmara).

3.24. Tal responsabilidade deriva do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, os quais impõem **ao ex-gestor o ônus da prova da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais recebidos**. Tal entendimento é corroborado pelo **Supremo Tribunal Federal** no Mandado de Segurança 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves, e consolidado nesta Corte de Contas, conforme os Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

3.25. O débito parcial nestes autos decorreu da não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos repassados pelo Convênio 4.394/2004-Siafi 520.630 (peça 1, p. 60-74), celebrado entre o Fundo Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Ipaumirim/CE, e correspondeu aos dez equipamentos de suporte à saúde não localizados em vistoria realizada pelo FNS, e a multa do art. 58 da LO/TCU decorreu da existência de maquinário ocioso, imprescindível ao atendimento da população, o que demonstra a falta de zelo da administração municipal na gestão dos recursos recebidos, como bem pontuou o Ministro Relator do Acórdão recorrido (peça 15, p. 2):

Anote-se que, apesar de os bens localizados nessa vistoria de 21/8/2007 não configurarem o débito, a constatação de que parte deles ainda estava encaixotada ou sem distribuição aos setores da unidade hospitalar, a exemplo da ociosidade com uma incubadora e um berço aquecido, demonstra injustificável falta de diligência da administração municipal para com a prestação do serviço de saúde à população local, por não colocar os equipamentos e materiais permanentes, adquiridos e pagos com recursos federais ainda em dezembro de 2006, à disposição da população necessitada o mais rápido possível, cumprindo, assim, o objetivo pretendido na avença, de tal modo que a aludida conduta omissivo-comissiva se mostra ilícita e reprovável, dando ensejo, pois, à aplicação de multa fundada no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, diante dessa grave infração à norma legal de natureza orçamentária, financeira e patrimonial.

3.26. Diante do exposto, impõe-se a rejeição do presente recurso de reconsideração.

### **CONCLUSÃO**

4. Das análises anteriores, conclui-se não haver razões para o trancamento das presentes contas tampouco perda de pressuposto básico de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo por ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

5. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Luiz Alves de Freitas contra o Acórdão 8.682/2015-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.
- b) dar ciência desta deliberação ao responsável e à Procuradoria-Geral da República no Estado do Ceará.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 11/8/2016.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 8183-3