

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 002.661/2014-4

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Urbano Santos/MA.

Recorrente: Abnadab Silveira Leda (062.095.213-04).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Nórton Nazareno (OAB/MA 5.425).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). CONTRATO DE REPASSE. EXECUÇÃO DE ESTRUTURA ESPORTIVA EM COMUNIDADES CARENTES. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CITAÇÃO POR MEIO DE CARTA REGISTRADA. ENTREGA NO ENDEREÇO DO RESPONSÁVEL. VALIDADE. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NA FASE INTERNA DA TCE. PROCEDIMENTO MERAMENTE INQUISITORIAL. NOTIFICAÇÃO PELA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA NO ANO DE 2011, SIMULTANEAMENTE À OCORRÊNCIA DA ILICITUDE. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE O LONGO TRANSCURSO DE TEMPO, ISOLADAMENTE, CONDUZIR À EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO OU À ILIQUIDEZ DAS CONTAS. NECESSIDADE DE PROVA DE PREJUÍZO EFETIVO AO DIREITO DE DEFESA. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VALIDADE DA PRETENSÃO PUNITIVA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito aprovada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 57; despachos do diretor e do secretário às peças 58 e 59), cujo encaminhamento contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 60):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Abnadab Silveira Leda, ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos/MA (peça 46) contra o Acórdão 2.020/2016-TCU Segunda Câmara (peça 33).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondem ao reconhecimento do efeito suspensivo recursal):

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas ‘a’ e

'b' e § 1º; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea 'a', e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. excluir do rol de responsáveis Aldenir Santana Neves;

9.2. considerar revel Abnadab Silveira Leda;

9.3. julgar irregulares as contas de Abnadab Silveira Leda;

9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da dívida acima imputada;

9.6. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.9. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. dar ciência à Superintendência da Caixa Econômica Federal do Maranhão das ocorrências a seguir:

9.10.1. prorrogações sucessivas de vigência de contrato de repasse sem apresentação de justificativas adequadas, sem promoção dos devidos ajustes do Plano de Trabalho e Cronograma Físico-Financeiro e com prazo além do necessário à conclusão das obras, em desacordo com o art. 7º, inciso IV, da Instrução Normativa STN 1/1997;

9.10.2. não recolhimento à conta única do Tesouro Nacional dos valores remanescentes em conta específica do contrato mesmo após instaurada a tomada de contas especial, em desacordo com o art. 21, §6º, da mesma IN STN 1/1997 e com o item 7.4.3 do Contrato de Repasse;

9.10.3. deficiência na fiscalização, caracterizada pela falta de providências quando identificada a inércia do contratado, em afronta ao art. 21, §4º, inciso II, da IN STN 1/1997;

9.11. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, aos responsáveis e ao Superintendente da Caixa Econômica Federal no Maranhão.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Urbano Santos/MA, nos termos do Contrato de Repassa 103.554-65/2000, para 'execução de implantação de estrutura esportiva em comunidades carentes/construção e equipamentos de quadra de esportes coberta' (peça 1, p. 59-69). Os recursos financeiros para amparar o trato foram estabelecidos pela Cláusula Quarta, que destinou a importância de R\$ 124.967,41 ao objeto da avença. Destes, R\$ 80.000,00 correriam às custas da União e R\$ 44.967,41 seriam aportados pela conveniente, a título de contrapartida. A parte que cabia à União foi liberada com utilização da Ordem Bancária (OB) 2000OB000244, de 26/12/2000 (peça 2, p. 78).

2.1. Após a realização de adaptações ao plano de trabalho originalmente proposto, a primeira planilha de mensuração de obra foi apresentada em 30/3/2002, pela empresa HBC Serviços e Projetos Ltda. (peça 1, p. 117), acompanhada por vistoria da CAIXA em 1/4/2002, conforme Relatório de Acompanhamento – RAE Setor Público (peça 1, p. 111-115). Ali ficou consignado haver sido realizado 2,97% do objeto pactuado.

2.2. Após prorrogações de prazo, novas vistorias foram realizadas pela CEF, atestando a consecução de 33,11% do objeto (peça 1, p. 119, e peça 2, p. 2-18). Objetivando proceder à liberação das parcelas restante da pactuação, a instituição financeira atestou a execução da obra em 46,85%, sem embargos de consignar algumas impropriedades, tais como: falta de atestado de responsabilidade técnica da etapa de fiscalização; ausência de

aprovação do projeto pelo Corpo de Bombeiros; e, necessidade de aditivo contratual com a construtora. Em derradeira vistoria, realizada em 2014 (peça 10), os engenheiros da Caixa atestaram que a obra foi concluída, ‘com divergências em relação à proposta original, porém apresenta a funcionalidade e benefício a população alvo’.

2.3. Quanto às movimentações financeiras, repisa-se os apontamentos da Secex/MA (peça 4, p. 2-3):

(...)

11. Conforme extrato bancário e comprovantes de depósito existentes à peça 2, p. 24-28, foram realizados aportes nos valores de R\$ 439,07 e R\$ 7.312,89, perfazendo a soma de R\$ 7.751,96, creditados à conta 132-6, agência 1649, da Caixa (conta específica do convênio). Além disso, foram creditados R\$ 37.482,10, provenientes de transferência oriunda da conta de poupança 3036-0, da mesma agência.

12. Esses valores guardam coerência com o documento intitulado ‘Controle de Desbloqueio’, existente à peça 2, p. 42-44. Segundo o documento, o valor de R\$ 37.482,10 é parcela cabível à União e o valor de R\$ 7.751,96 tratar-se-ia da parcela de contrapartida, perfazendo a soma liberada em 26/8/2003 de R\$ 45.234,06.

13. Vale salientar que a ‘Relação de Solicitação/Comprovação de Pagamento – OGU’, datada de 25/8/2003 e existente à peça 2, p. 20, traz apenas a soma de R\$ 42.672,09, pagos à empresa LDM Construções Ltda. (CNPJ: 04.450.493/0001-12). Um segundo documento de mesma identificação, sem data de assinatura, consta à peça 2, p. 22, dando conta de dois pagamentos à Prefeitura Municipal de Urbano Santos, perfazendo a soma de R\$ 2.551,97. Somando-se esse valor ao mencionado no início desse parágrafo, chega-se ao montante citado ao final do item precedente.

14. Utilizando-se do Ofício 090/03, de 25/9/2003 e existente à peça 2, p. 54, a Prefeitura de Urbano Santos/MA solicita a liberação de valores referentes à segunda medição, apresentando, em anexo do referido ofício, planilhas de medição de obra. De acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeira, encontrado à peça 1, p. 56, o objeto havia sido executado em 69,32% do previsto.

15. Na mesma data foi emitida a Relação Solicitação/Comprovação de Pagamento – OGU (peça 2, p. 30), autorizando o pagamento de R\$ 42.672,09 à empresa LDM Construções Ltda. (CNPJ: 04.450.493/0001-12).

16. Muito embora o afirmado acima, o documento intitulado Controle de Desbloqueio, emitido pela Caixa em 21/11/2011 e encontrado à peça 2, p. 42, dá conta da liberação de apenas R\$ 21.693,65.

2.4. Após três prorrogações de vigência, foi solicitado a devolução integral dos recursos, em 20/4/2005 (peça 1, p. 11-13 e p. 15), do então prefeito daquela municipalidade, Aldenir Santana Neves, providência também adotada em relação ao prefeito anterior, ora recorrente, em 8/8/2006 (peça 1, p. 19 e p. 21), o qual respondeu à notificação por meio da manifestação datada de 28/8/2006 (peça 1, p. 23). Por fim, novas prorrogações de vigência da tratativa foram efetuadas, torando a prazo final de sua vigência a data de 29/7/2011 (vide tabela de prorrogações de vigência à peça 11, p. 1-2).

2.5. Coube à Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) a instrução do feito que, preliminarmente, promoveu o saneamento dos autos com a realização de diligência à CEF (peça 7) e lançou as seguintes considerações (peça 11, p. 6-7):

56. Frise-se que o Plano de Trabalho assinado em 12/12/2000 e consubstanciado à peça 1, p. 31-45 trazia a previsão financeira de R\$ 80.000,00 a cargo da União e R\$ 44.967,41 a título de contrapartida, perfazendo a soma de R\$ 124.967,41 na origem.

57. O conjunto das informações acima leva a concluir que não existe nexos de causalidade entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto pactuado, uma vez que não foram apresentados documentos fiscais, diários de obras, Atestado de Responsabilidade Técnica, termos de recebimento dos materiais etc.

58. Atente-se, ainda, para o fato de que, após afirmar que os recursos disponíveis não eram suficientes para construir o objeto, e sem utilizar os valores residuais disponíveis em conta específica do Contrato, a obra simplesmente surge concluída em 100%. Fica claro que não foi financiada com recursos do trato em tela.

59. Os documentos apresentados como prova de utilização dos recursos se resumem a um RAE emitido pela Caixa, a exemplo daquele localizado à peça 2, p. 32-34 e uma relação de pagamentos emitida pela Prefeitura, como a existente à peça 2, p. 20 e cujo valor não bate com o débito ocorrido em conta corrente (peça 9, p. 4).

60. Nesses termos, os documentos apresentados como prestação de contas da primeira parcela de recursos não possuem o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos valores ali consignados.

61. No caso das parcelas seguintes, o item 1.3.1 do Ofício 916/2014/GIGOV/SL, de 14/8/2014 e visualizado à peça 9, p. 1-2, afirma que não houve prestação de contas final da avença e, nesse caso, o gestor deve responder pelo débito em razão da omissão no dever de prestar contas.

62. Recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não apresentar a prestação de contas, o gestor ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

2.6. Dessa forma, entendendo que a responsabilidade recaía unicamente sobre o prefeito que assinou o termo de parceria, a unidade técnica de origem propôs que fosse realizada a sua citação, nos seguintes termos do Ofício 1.436/2015-TCU-SECEX-MA, de 28/4/2015 (peça 14), *verbis*:

a) Da inadequação das prestações de contas relativas à primeira parcela de recursos e pela omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação das demais parcelas dos recursos descentralizados por força do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69), celebrado entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - Indesp, autarquia federal vinculada ao Ministério do Esporte, e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, com interveniência da Caixa Econômica Federal, tendo por objeto 'a execução de implantação de estrutura esportiva em comunidades carentes / construção e equipamentos de quadra de esportes coberta', com vigência inicialmente estipulada para 31/12/2001, em afronta ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e Cláusula Décima Primeira do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69);

a.1.) Quantificação do débito:

DATA DA OCORRÊNCIA VALOR ORIGINAL (R\$)

26/8/2003 37.482,10

8/10/2003 21.693,65.

2.7. Regularmente citado, em 9/6/2015 (peça 20), o responsável não apresentou alegações de defesa, sujeitando-se, assim, aos efeitos de sua revelia. Dessa forma, foi proposto o julgamento irregular de suas contas, a imputação das mencionadas parcelas de débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 24-26).

2.8. No essencial, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) emitiu parecer acolhendo as proposições da Secex/MA, divergindo apenas quanto aos fundamentos legais para o julgamento irregular das contas que, em vez das alíneas 'a' e 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, opinou no sentido de que se dessem sob as alíneas 'a' e 'c' do mesmo dispositivo legal. Consignou, adicionalmente, que (peça 28):

(...)

Justifica-se a condenação do responsável, considerando que permaneceu revel, embora tenha sido devidamente citado, e que não há nos autos elementos capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos e realização do objeto conforme previsto. Ressalte-se ainda que o prazo inicialmente previsto para o término da vigência da avença era 31/12/2001, mas foi sucessivamente prorrogado até 29/7/2011, atendendo-se às solicitações formuladas por meio de cartas reversais e ofícios. Nessas condições, o órgão concedente e os meios de controle não permaneceram inertes durante o período, tampouco o responsável esteve alheio acerca das ocorrências.

2.9. Este Tribunal, dissentindo dos posicionamentos da unidade técnica e do parecer do MP/TCU, entendeu que o débito não restou devidamente fundamentado. Assim sendo, em 23/2/2016, foi prolatado o Acórdão 2.020/2016 TCU Segunda Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.10. Irresignado com o teor daquele julgado, o responsável, ora recorrente, interpõe recurso de reconsideração o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 49-50) onde se propôs o conhecimento do recurso e a concessão de efeito suspensivo aos subitens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 52), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se houve infringência ao princípio do devido processo legal decorrente de invalidade nas notificações do responsável;

a.2) se houve cerceamento da defesa do recorrente decorrente do decurso de prazo superior a 10 anos entre a execução do contrato de repasse e as notificações do recorrente para apresentação de documentação complementar à prestação de contas;

a.3) se incide o instituto da prescrição punitiva em favor do responsável em relação à multa a ele aplicada;

a.4) se foram atendidos os pressupostos de constituição e validade da presente tomada de contas especial;

b) no mérito:

b.1) se, à míngua de qualquer dano ao Erário, desfalque ou desvio de dinheiro, ato ilegítimo ou antieconômico, as irregularidades apontadas podem ser consideradas de natureza meramente formais; e

b.1) se as presentes contas devem ser julgadas ilíquidáveis .

5. Devido processo legal

5.1. Em sede preliminar, o recorrente alega que não foi observado o princípio do devido processo legal, pois (peça 46, p. 3-6):

a) diversos atos processuais foram praticados sem que o recorrente tivesse sido notificado sobre eles;

b) das notificações dirigidas a ele por via postal, com aviso de recebimento (AR), não houve o seu recebimento pessoal, mas sim por terceira pessoa;

c) consta no voto, inclusive, que não foi encaminhado ao responsável 'nenhum documento que indicasse com clareza a inadequação nas prestações de contas'; e

d) a falta de notificação válida ocasiona violação ao devido processo legal o que impede o exercício da ampla defesa e do contraditório. Ademais, extrai-se da Constituição Federal de 1988 (incisos LIV e LV do art. 5º) o entendimento de que ninguém pode ser privado de seus bens sem o devido processo legal (*due process of law*).

Análise:

5.2. A preliminar de invalidade das notificações do recorrente não pode prosperar.

5.3. O aspecto principal do argumento apresentado pelo recorrente leva em consideração o fato de que sua notificação de sua citação perante este Tribunal não se deu de forma pessoal, ou seja, com a aposição de sua assinatura nos AR's. Tal ocorrência não configura infringência ao princípio do devido processo legal, pois já se encontra consolidado neste Tribunal o entendimento no sentido de que:

a) considera-se como forma necessária e suficiente para se considerar efetivada a notificação a simples entrega no endereço do destinatário, com aviso de recebimento. Inexiste qualquer exigência para que seja o próprio responsável o receptor da correspondência (Acórdão 2.595/2007-TCU-Plenário); e

b) a intimação das decisões do TCU não necessita ser pessoal, podendo ser realizada por meio de carta registrada. O inciso II do art. 179 do RI/TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples (Acórdão 4.632/2012-TCU-Primeira Câmara).

5.4. Mesmo no fase interna do processo de TCE, onde prevalece a natureza meramente inquisitorial de busca e coleta de dados, informações e provas, consta que o recorrente foi validamente notificado sobre as questões discutidas nestes autos, conforme se pode verificar pelos comprovantes de aviso de recebimento à peça 1, p. 21 (manifestação quanto ao compromisso da prefeitura em concluir as obras objeto do contrato de repasse em discussão, de 18/8/2006) e p. 29 (notificação para regularização quanto à conclusão da quadra poliesportiva coberta, de 1/8/2011), além da resposta ao ofício da CEF, à peça 1, p. 87 (solicitação de prorrogação de prazo de vigência da pactuação em tela, de 12/3/2004). Há que se consignar que eventuais falhas nas notificações na fase interna da TCE não acarretam a nulidade do processo quando a citação é regularmente efetivada, como é o que se verifica nestes autos.

5.5. Por fim, ainda que não se acolham os argumentos anteriores, como a imputação do recorrente se deu por omissão no dever de prestar contas, entende-se cabível o mesmo entendimento proferido no âmbito dos Acórdão 1.787/2014-TCU-Plenário, a seguir enunciado:

A ausência de prova de que o responsável foi notificado pelo órgão concedente para que houvesse a prestação de contas não tem o condão de afastar a irregularidade relativa à omissão do dever de prestar contas, pois o gestor responsável pela prestação de contas tem o dever de prestá-las independentemente de ser instado a fazê-lo, sendo seu, inclusive, o ônus da prova. Ou seja, a suposta ausência de notificação válida na fase interna da tomada de contas especial não constitui motivo suficiente para reformar o acórdão condenatório que reconheceu a omissão do responsável do dever de prestar contas, pois qualquer vício eventualmente existente na fase interna da TCE não tem o condão de afetar o processo que se desenrola na fase externa, na Corte de Contas.

5.6. Dessa forma, inexistente qualquer infringência ao devido processo legal e nem à ampla defesa e ao contraditório dele decorrentes, uma vez que a citação do responsável perante este Tribunal se deu de forma válida.

6. Cerceamento de defesa por decurso de tempo

6.1. Em outra preliminar, o recorrente assevera que sua defesa resta prejudicada por ter ocorrido longo decurso de tempo entre a execução do contrato e as suas notificações ressaltando, em especial, que (peça 46, p. 6-8):

a) foi prefeito de Urbano Santos/MA nos períodos de 1997/2004 e 2009/2011 e prestou contas de todos os recursos públicos percebidos nesta qualidade. Acontece que a única notificação feita ao recorrente com o objetivo de apresentar documentação complementar só se deu, em 9/6/2015, ou seja, mais de 12 anos após a execução do contrato de repasse (vide ofício de citação à peça 13);

b) apesar da busca exaustiva dos documentos alegados faltosos, o mesmo já não era gestor daquele município e não existe compromisso, por parte de outros gestores municipais, de se zelar pelo acervo documental da prefeitura;

c) além disso, a situação só teve o desfecho hostilizado em razão da lentidão quanto à constatação das irregularidades apontadas, caso contrário o recorrente teria tido tempo para disponibilizar os elementos faltantes ora requeridos; e

d) enfim, o longo decurso de tempo assinalado impossibilita a realização de diligências, especialmente relacionadas à apresentação de documentos, devendo os presentes autos ser arquivados e anulada a multa.

Análise:

6.2. A preliminar de cerceamento de defesa por decurso de longo tempo não pode prosperar.

6.3. Em que pese o fato do recorrente ter estado à frente da gestão municipal de Urbano/Santos/MA, nos exercícios de 1997/2000 e de 2009/2011, as vigências do Contrato de Repasse 0103554-65/2000 foi objeto de sucessivas prorrogações de prazo, cuja última prorrogação se estendeu até 29/7/2011 (ou seja, dentro da gestão do próprio recorrente). Tal notificação foi efetuada por meio de ofício dirigido à Prefeitura de Urbano Santos (peça 1, p. 109), Ofício CEF 553/2010/SR/RNSGOV/SL, de 6/8/2010 a qual foi publicado no DOU de 11/8/2010, Seção 3, p. 72.

6.4. Importa assinalar que, no período em que o recorrente não esteve à frente da gestão da mencionada municipalidade, exercício de 2005 a 2008, entende-se que deva ser aplicada a inteligência do disposto na Súmula-TCU 230, no sentido de que: *‘Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co responsabilidade’.*

6.5. Ante tais considerações, entende-se que o recorrente manteve responsabilidade sobre todo o período de vigência do contrato de repasse em questão, não podendo ser acolhida a alegação de cerceamento de defesa por ocorrência de longo decurso de prazo, até porque, entre a derradeira data de fim de vigência contratual e a citação do recorrente perante este Tribunal (ocorrida em 9/6/2015 – peça 20), não houve transcorreu interregno de tempo superior a quatro anos.

7. Prescrição punitiva

7.1. Ainda em se sede preliminar, o recorrente assinala que, nos termos do novo código civil, incide o instituto da prescrição punitiva de forma a invalidar a pena de multa a ele aplicada por já ter decorrido prazo superior a 10 anos (peça 46, p. 8-9).

Análise:

7.2. A preliminar de incidência da prescrição punitiva alegada pelo recorrente não lhe aproveita.

7.3. Para essa análise é importante resgatar as fundamentações lançadas no ofício de citação do recorrente (peça 14, p. 1) que, do ponto de vista processual, delimitam a controvérsia presentemente instaurada. Consta naquele documento, expressamente, que a prestação de contas referente à primeira parcela liberada no âmbito da pactuação em discussão resta inadequada e, quanto ao restante dos recursos repassados, há ‘omissão no dever de prestar contas’.

7.4. Dessa forma, o prazo a quo para contagem de incidência prescrição punitiva deve ser o dia em que se exauriu o prazo para que o responsável apresentasse a prestação de contas final dos recursos por ele geridos, nos termos do disposto no § 5º do art. 28 da IN/STN 1/1997, *verbis* (redação original vigente à época da assinatura do contrato de repasse em questão):

§ 5º A prestação de contas final será apresentada à unidade concedente até a data final da vigência do convênio. Nos convênios cuja vigência ultrapasse o final do exercício financeiro, será apresentada, até 28 de fevereiro do ano subsequente a prestação de contas final dos recursos recebidos no exercício anterior.

7.5. Enfim, como dito alhures, a vigência do contrato de repasse se encerrou em 29/7/2011, o prazo de sessenta dias para que o recorrente apresentasse a prestação de contas final daqueles recursos se encerrou em 30/8/2011, donde se conclui que o termo inicial para contagem da prescrição punitiva começou em 31/8/2011, com termo final, dez anos depois, em 30/8/2021. Assim, como a aplicação da multa ocorreu na sessão de 23/2/2016, data em que foi prolatado o acórdão recorrido, não milita a favor do recorrente a tese de incidência da prescrição punitiva apta a invalidar a pena a ele aplicada.

8. Validade quanto aos pressupostos processuais do processo de TCE

8.1. A última preliminar invocada pelo recorrente assevera que os pressupostos de constituição e validade desta TCE não se fazem presentes tendo em vista que (peça 46, p. 9-10):

a) o art. 8º da Lei 8.443/1992 enumera as hipóteses de existência da TCE, inclusive com a quantificação do dano ao Erário apurado;

b) não é o caso de omissão no dever de prestar contas porque o recorrente juntou toda a documentação relacionada à prestação de contas dos mencionados recursos recebidos com a comprovação de sua aplicação em benefício da comunidade, o que veio a ser reconhecido no âmbito do acórdão recorrido;

c) não subsiste qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; e

d) assim, não existiu qualquer hipótese autorizativa para se instaurar processo de TCE o que torna o presente processo nulo, com o seu consequente arquivamento.

Análise:

8.2. Em relação a essa última preliminar, melhor sorte não socorre ao recorrente.

8.3. A parte inicial do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992 enumera como uma das hipóteses para a instauração de tomada de contas especial a ‘omissão no dever de prestar contas’. De outro lado, os incisos do art. 28 da IN/STN 1/1997 enumeram o rol de documentos que devem compor a prestação de contas final de recursos federais recebidos, a saber:

Art. 28. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

I - Plano de Trabalho - Anexo I - fls. 1/3, 2/3 e 3/3;

II - cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação - Anexo II;

III - Relatório de Execução Físico-Financeira - Anexo III;

IV - Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos - Anexo IV;

V - Relação de Pagamentos - Anexo V;

VI - Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União) - Anexo VI;

VII - Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

VIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia;

IX - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.

X - cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública.

8.4. Compulsando os autos, não foi apresentada pelo recorrente, a título de ‘prestação de contas final’, o rol de documentos exigidos pela instrução normativa acima mencionada. De outro lado, consta na citação do recorrente a imputação sobre a omissão no dever de prestar contas de parte dos recursos transferidos sendo, assim, forçoso concluir que restam atendidos os pressupostos de constituição e validade da presente TCE.

8.5. Além disso, o argumento apresentado pelo recorrente, de que este Tribunal veio a reconhecer que a obra foi realizada em benefício da comunidade, não lhe aproveita, pois tal reconhecimento se deu com base nos relatórios de vistoria da concedente, que acabou por desconstituir o débito pelo qual o recorrente foi citado, mas não convalidou a sua imputação de omissão no dever de prestar contas.

9. Falhas formais

9.1. No mérito, o recorrente assevera que as irregularidades a ele imputadas se caracterizam como falhas meramente formais, quais sejam: não apresentação de documentação complementar; atraso na devolução do saldo do recurso; e, não aplicação dos recursos no mercado financeiro. Ademais, não foram constatadas quaisquer outras irregularidades graves caracterizadas como improbidade administrativa e as instruções previstas no Manual sobre TCE deste Tribunal prevê que as contas sejam julgadas regulares com ressalvas quando evidenciado o cumprimento do objeto (peça 46, p. 10-13).

Análise:

9.2. No mérito, também não assiste razão ao argumento de que as irregularidades em discussão têm natureza meramente formais.

9.3. Já existem diversos precedentes neste Tribunal no sentido que a ausência de documentação, a título de prestação de contas de recursos federais geridos por responsáveis, se traduz em irregularidade grave. Com efeito:

a) Acórdão 2.841/2007-TCU-Segunda Câmara: ‘A omissão no dever de prestar contas configura ato que caracteriza grave infração à norma legal, punível com a imposição de multa, podendo a apresentação de documentação posterior, apenas, desconstituir o débito imputado ao responsável’;

b) Acórdão 6.273/2010-TCU-Primeira Câmara: ‘A intempestiva apresentação de documentos, comprobatórios da aplicação dos recursos na finalidade do convênio, necessariamente integrantes da prestação de contas, pode elidir o débito, se comprovada a sua regular aplicação, mas não sana a grave irregularidade inicial, caracterizada pela omissão, e implica o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa ao gestor’; e

c) Acórdão 7.402/2011-TCU-Primeira Câmara: ‘A intempestiva apresentação de documentos, comprobatórios da aplicação dos recursos na finalidade do convênio, necessariamente integrantes da prestação de contas, pode elidir o débito, se comprovada a sua regular aplicação, mas não sana a grave irregularidade inicial, caracterizada pela omissão, e implica o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa ao gestor’.

9.4. Adicionalmente, há que se ressaltar que o recorrente também deixou de comprovar qualquer fato que justificasse seu ato omissivo. Ao contrário, ao ser citado, em que pese ter solicitado prorrogação de prazo para atendimento (peça 16), manteve-se silente e sujeito aos efeitos de sua revelia, com a consequente presunção de que incorreu na irregularidade a ele imputada.

9.5. Por fim, quanto ao posicionamento invocado pelo recorrente em relação ao que consta no Manual de TCE, há que se esclarecer que, no trecho mencionado pelo recorrente (peça 46, p. 13, item 47), há orientação no sentido de que as contas ‘(...) **poderão** ser aprovadas pelo concedente’ [grifos] no caso de eventual ausência de documento exigido para integrar a prestação de contas e não ‘deverão’ como almeja o recorrente. Dito por outras palavras, a decisão se insere no juízo de discricionariedade do órgão responsável pela instauração de TCE o que, no presente caso concreto, foi no sentido de promovê-la.

10. Contas iliquidáveis

10.1. Por fim, o recorrente requer que, com base no disposto nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, suas contas sejam julgadas iliquidáveis com o seu consequente arquivamento (peça 46, p. 11).

Análise:

10.2. Também não assiste razão ao recorrente.

10.3. Preliminarmente, reitera-se a análise lançada no item 6.5 deste Exame – onde se ressaltou que o transcurso de tempo que se operou, supostamente favorável à tese do recorrente, não ultrapassou, sequer, o interregno de tempo quatro anos. Dessa forma, não há que se falar em suposta incidência de caso fortuito ou força maior por decurso de longo tempo.

10.4. Caso assim não se entenda, há que ser aplicado ao presente caso concreto o que foi decidido no Acórdão 3.845/2009-TCU-Primeira Câmara, assim enunciado: ‘só há contas iliquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a sua obrigação de prestar contas na época apropriada e, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da TCE para se eximir dos compromissos que contraiu ao assinar o convênio’.

10.5. Ademais, entende-se que o mero transcurso de tempo não pode ser considerado, nem caso fortuito, nem força maior. Como o recorrente não trouxe aos autos a comprovação da incidência de qualquer evento que se caracterizasse como caso fortuito, ou de força maior, resta ausente suporte fático para incidência do disposto no art. 20 da Lei 8.443/1992, motivo pelo qual não há que se falar em contas iliquidáveis.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a notificação quanto à citação do recorrente, sem qualquer inobservância aos termos regimentais, se deu de forma válida;

b) não se verifica longo decurso de tempo apto a cercear a defesa do responsável;

c) nos termos da Instrução Normativa 1/1997, o parâmetro a ser observado para contagem do termo inicial da prescrição punitiva é o fim de vigência do contrato de repasse em que pese o fato de que o mesmo tenha sido sucessivamente prorrogado;

d) a omissão no dever de prestar contas constitui hipótese autônoma para a instauração de processo de tomada de contas especial;

e) considera-se grave a irregularidade do gestor público que não apresenta em tempo oportuno a integralidade da documentação referente à prestação de contas de recursos federais por ele geridos ainda que se reconheça que a comunidade tenha sido beneficiada; e

f) não se verifica no presente caso concreto o transcurso de longo decurso de tempo apto a caracterizar eventual ocorrência de caso fortuito ou força maior com o conseqüente reconhecimento de iliquidez das contas.

11.1. Com base nessas conclusões e considerando que não foram apresentados quaisquer novos documentos, propõe-se que o recurso interposto por Abnada Silveira Leda não seja provido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido.

É o relatório.