



TC 005.964/2015-6

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Pacajus/CE

Recorrente: Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo (CPF 010.290.863-87)

Advogada: Leonardo Wandemberg L. Batista OAB/PE 20.623 (procuração: peça 31)

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Continuidade de urbanização da Praia da Lama. Ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração do ex-prefeito. Inocorrência de prescrição. Contas liquidáveis. Responsabilidade devidamente imputada ao recorrente. Ausência de caracterização de enriquecimento ilícito do Estado. Subsistência do débito e da multa. Conhecimento do recurso. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 30) interposto por Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo contra o Acórdão 5.712/2017-TCU-1ª Câmara (peça 13), que apresenta o seguinte teor:

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 252.138,79 (duzentos e cinquenta e dois mil, cento e trinta e oito reais e setenta e nove centavos), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 05/12/2007, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar ao Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de



qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal relativamente ao Contrato de Repasse 0213912-97/2005 (peça 1, p. 56-68), no valor de R\$ 390.000,00 provenientes do Ministério do Turismo, e destinados à continuidade da urbanização da Praia da Lama.

2.1. Foi responsabilizado Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, ex-prefeito. As contas foram julgadas irregulares e ele foi condenado em débito que soma R\$ 252.138,79, sendo-lhe aplicada multa no valor de R\$ 45.000,00.

2.2. Os seguintes fatos sintetizam adequadamente os motivos da condenação:

a) o contrato de repasse teve valor total pactuado de R\$ 409.500,00, sendo R\$ 390.000,00 de origem federal e R\$ 19.500,00 de contrapartida (peça 1, p. 58). Foram liberados R\$ 252.138,79 (peça 1, p. 126);

b) a vigência inicial do ajuste seria encerrada em 21/12/2007 (peça 1, p. 66), prorrogada para 30/6/2012 (peça 1, p. 84).

c) foi emitido relatório atestando a execução de 64,65% do objeto em 10/1/2009 (peça 1, p. 114).

d) a CEF emitiu parecer técnico recomendando a desaprovação da gestão do total repassado em razão do “não cumprimento do objeto pactuado” (peça 1, p. 148).

e) este Tribunal decidiu da mesma maneira, considerando principalmente que “apesar de o ex-Prefeito não ter sido o gestor dos pagamentos relativos ao Contrato de Repasse constantes do ofício de citação, cabia a ele adotar as medidas pertinentes para finalizar a obra e dotar o empreendimento das condições necessárias ao uso pela comunidade, o que não ocorreu”.

2.3. Examina-se, nesta oportunidade, o recurso de reconsideração (peça 30) interposto por Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Ratifica-se a proposta de conhecimento do recurso, com efeito suspensivo, formulada no exame de peça 33 e acolhida pelo Relator, Walton Alencar Rodrigues, conforme Despacho de peça 35.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. A insurgência contra o acórdão condenatório é baseada nas seguintes questões, examinadas na sequência:

a) houve prescrição ou iliquidez das contas?

b) o recorrente é parte legítima deste processo?



c) foi indevidamente imputada responsabilidade objetiva ao recorrente?

d) o acórdão recorrido não foi devidamente motivado?

e) as irregularidades discutidas nos autos são meramente formais, ensejando apenas aplicação de multa?

f) a decisão recorrida importa enriquecimento sem causa por parte do Estado?

5. Prescrição ou iliquidez das contas

Razões recursais

5.1. O recorrente alega que sua condenação é indevida porque o TCU perdeu a pretensão sancionatória em razão do largo decurso de tempo entre a paralisação da execução da obra e a instauração da TCE, com base nos seguintes argumentos:

a) a gestão do contrato de repasse remonta a 2009, e a TCE foi efetivamente instaurada em 6/4/2015, caracterizando intervalo de mais de seis anos;

b) o lapso temporal extenso prejudica o exercício do contraditório e da ampla defesa;

c) os normativos que regem a atuação desta Corte e sua jurisprudência consideram o período de cinco anos como suficiente para tornar as contas iliquidáveis, prazo a partir do qual é materialmente impossível o julgamento das contas;

d) seis anos são suficientes para que se presuma a regularidade dos atos praticados;

e) a Constituição prevê que se aplique lei específica para cada prazo prescricional e, não havendo lei específica (como no caso da atividade do TCU), deve-se fixar o prazo por recurso à analogia e aos princípios gerais do direito, devendo-se concluir pelo prazo quinquenal, reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência;

f) a IN 56/2007 deste Tribunal estabelece o prazo de 180 dias para que a autoridade administrativa federal adote as providências de apuração de ilícitos.

Análise

a) prazo para a instauração de TCE

5.2. Em 10/1/2009 (início da gestão do recorrente), a obra estava com 64,65% de sua execução física concluída (peça 1, p. 114). Além disso, o recorrente assinou termos aditivos ao contrato de repasse em 14/10/2009 (peça 1, p. 78), 18/2/2011 (peça 1, p. 82) e 17/8/2011 (peça 1, p. 84). Esse instrumento previu ampliação da vigência do ajuste para 30/6/2012.

5.3. A gestão do contrato pelo recorrente, então, ocorreu até 17/8/2011. O aviso de recebimento de peça 5 evidencia que o ele foi citado por este Tribunal em 5/5/2015. O lapso entre a gestão e a citação, portanto, foi menor do que quatro anos.

b) prejuízo à defesa



5.4. O largo decurso de tempo realmente prejudica o exercício do contraditório e da ampla defesa, mas a dilação temporal extensa não ocorreu no caso em exame. Os quatro anos mencionados no item 5.3 não caracterizam transcurso temporal que prejudique a defesa.

5.5. Além disso, os termos aditivos mencionados no item 5.2 atestam que o recorrente tinha pretensão de concluir o objeto contratual. Deveria conhecer, portanto, o estado da obra e as dificuldades para o seu término.

5.6. Se o estado da obra estivesse tão precário que fosse necessário defender-se contra a inexecução contratual, o recorrente deveria ter-se absterido de celebrar os aditivos. Ao invés disso, poderia, desde então, providenciar os documentos necessários à sua defesa.

c) contas iliquidáveis

5.7. O mero transcurso de cinco anos não é suficiente para que as contas sejam consideradas iliquidáveis. O Acórdão 10.452/2016-TCU-2ª Câmara traz precedentes segundo os quais, a par do lapso temporal, é necessário que o prejuízo à defesa seja provado nos autos.

5.8. Além disso, como visto no item 5.3 desta instrução, o prazo entre ato de gestão dos recursos e a citação do recorrente foi de menos de quatro anos.

d) presunção de regularidade

5.9. Não é cabível a referida presunção de regularidade. Como destacado no Acórdão 3.890/2017-TCU-1ª Câmara, “repousa sobre o responsável o ônus de produzir defesa especificada, sob pena de presumirem-se verdadeiras as alegações de fato não impugnadas (CPC, 341)”. Desse modo, havendo indício de irregularidade, deve-se partir da consideração de que os recursos não foram boa e regularmente aplicados, cabendo ao gestor apresentar evidências para afastar essa presunção.

e) prescrição em 5 anos

5.10. Efetivamente, não há norma específica prevendo prazo para a prescrição das pretensões desta Corte. Isso caracteriza lacuna no ordenamento jurídico a ser preenchida por integração.

5.11. A prescrição perante este Tribunal de Contas segue regras distintas a depender da natureza da condenação. Quanto ao débito, é pacífico em que é imprescritível. A Súmula 282 desta corte estabelece que “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

5.12. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, cabe falar em prescrição decenal. De acordo com o Acórdão 10.364/2017-TCU-2ª Câmara, “deve ser observado o prazo geral de dez anos estipulado no art. 205 do Código Civil, cuja contagem se inicia na data de ocorrência da irregularidade sancionada e se interrompe, uma única vez, na data do ato que ordenar a citação, nos termos dos arts. 189 e 202, inciso I, do mesmo diploma legal”.

5.13. Os quatro anos transcorridos entre ato de gestão do contrato de repasse e a citação do recorrente (item 5.3 desta instrução) não alcançam esses 10 anos, de modo que não foi caracterizada qualquer prescrição.

f) IN 56/2007

5.14. De acordo com o Acórdão 9.789/2017-TCU-1ª Câmara, “o prazo de 180 dias se aplica ao responsável por instaurar a tomada de contas especial, a fim de lhe afastar a responsabilidade solidária para o débito. [...] O efeito do descumprimento do prazo previsto no normativo é tão somente uma eventual responsabilização solidária da autoridade incumbida de sua instauração com o devedor originário. Não se trata, assim, de hipótese de afastamento ou o cancelamento da dívida”.



5.15. Assim, o prazo estabelecido na IN 56/2007 não beneficia a defesa do recorrente.

6. Legitimidade passiva

Razões recursais

6.1. O recorrente defende sua ilegitimidade para figurar no polo passivo deste processo com base nos seguintes argumentos:

a) assumiu a administração municipal apenas em 2009, em momento algum gerindo despesas e, tendo sido afastado do cargo de prefeito em 13/12/2011, esteve impossibilitado de concluir o objeto do contrato, o que atraiu a responsabilidade para o seu sucessor;

b) mesmo os atos praticados em sua gestão estavam na alçada de outros agentes públicos, por força de desconcentração administrativa;

c) não foi indicada a norma legal especificando o tipo de responsabilidade que lhe foi atribuída, tendo o acórdão limitado-se a invocar os princípios da eficiência e da continuidade, e não é cabível sua condenação solidária, pois a solidariedade não pode ser presumida;

d) o município, efetivamente responsável pela gestão do contrato de repasse, ingressou com ação contra o antecessor diante da impossibilidade de seguimento da obra (processo 1.15.0000.003008/2013-72);

Análise

a) responsabilidade durante 2009 a 2011

6.2. Em 10/1/2009 (início da gestão do recorrente), a obra estava com 64,65% de sua execução física concluída (peça 1, p. 114). Além disso, o contrato foi assinado em 21/12/2006 (peça 1, p. 68), para vigor até 21/12/2007 (peça 1, p. 66). Isso faz presumir que um ano era período suficiente para execução integral do ajuste. Com mais razão, bastaria para concluir os menos de 36% faltantes. Ocorre que o recorrente esteve à frente da gestão municipal por quase o dobro desse período.

6.3. Se houvesse motivo que impossibilitasse essa execução, o responsável deveria ter comunicado a situação ao tomador de contas. Ao invés disso, celebrou três aditivos (peça 1, p. 78, 82 e 84), revelando intenção de concluir a execução contratual — vista, portanto, como possível.

6.4. A omissão do recorrente quanto ao término do contrato já estava plenamente caracterizada quando o sucessor assumiu o cargo. Nesses termos, eventual responsabilidade solidária do sucessor, contra quem não pesa a prática de nenhum ato relativo ao contrato, não afasta a responsabilidade do recorrente.

b) competência delegada

6.5. O recorrente não faz prova de que outro agente público estava a cargo da execução do contrato. Em processos de tomadas de contas, cabe ao responsável fazer as provas necessárias sobre sua responsabilidade na gestão dos recursos tomados. Desse modo, não está evidenciada a referida delegação de competências própria da desconcentração administrativa.

6.6. Além disso, os aditivos de peça 1, p. 78, 82 e 84, foram assinados diretamente pelo recorrente, atraindo a responsabilidade a si mesmo se houvesse delegação de competência. O princípio da continuidade, invocado no acórdão recorrido, justifica devidamente essa responsabilidade.

6.7. A assinatura vincula o signatário à responsabilidade pelo ato. Nesse sentido, o Acórdão 2.781/2016-TCU-Plenário considera que “a lei exige a assinatura nos documentos exatamente para delimitar responsabilidades. A participação de vários agentes na conformação do ato também é um



método de controle, sendo que a assinatura é condição de eficácia e de vinculação de responsabilidade de seu autor”.

c) natureza da responsabilidade

6.8. O recorrente foi omissivo na conclusão do contrato de repasse, embora tenha praticado atos destinados a ela. Isso é o bastante para caracterizá-lo como principal responsável pelo ilícito. Ao celebrar aditivos, manifestou que a conclusão era possível, embora não tenha se consumado. Caracterizou-se, portanto, conduta omissiva culposa casualmente vinculada ao resultado de falta de geração dos benefícios que deveriam defluir da execução contratual.

6.9. A solidariedade realmente não se presume, mas a questão não precisa ser detidamente considerada porque o recorrente não foi condenado em solidariedade com ninguém.

e) processo judicial

6.10. De fato, consta da peça 1, p. 150, a informação de que o município ajuizou ação contra o ex-prefeito, inaugurando o referido processo. Não obstante, isso não beneficia a defesa do recorrente.

6.11. A jurisprudência desta corte é clara em que, para caracterizar a responsabilidade do município, é preciso que esteja demonstrada a geração de benefícios à edilidade. O Acórdão 1.637/2015-TCU-1ª Câmara é exemplo de decisão nesse sentido, em que foi decidido que “Nos termos do art. 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, para que ocorra a responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, imperiosa a comprovação de que ente federado auferiu benefício decorrente da irregularidade cometida. Não havendo tal comprovação, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público”.

6.12. No caso em exame, existe documento que atestou a execução física de apenas 64,65% do objeto do contrato de repasse. Nenhuma evidência foi apresentada para demonstrar a geração de benefícios ao município.

6.13. Como destacado no Acórdão 3.890/2017-TCU-1ª Câmara, “repousa sobre o responsável o ônus de produzir defesa especificada, sob pena de presumirem-se verdadeiras as alegações de fato não impugnadas (CPC, 341)”.

6.14. O recorrente não se desincumbiu desse ônus e há motivos para que seja considerado o principal responsável pelo dano (item 6.8 desta instrução). Assim, deve pesar exclusivamente contra si a responsabilidade pelo ilícito.

7. Responsabilidade objetiva

7.1. O recorrente entende que foi objetivamente responsabilizado, o que é totalmente execrado pelo ordenamento jurídico pátrio.

Análise

7.2. De acordo com o Acórdão 2.420/2015-TCU-Plenário “No âmbito dos processos nesta Corte de Contas, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização, quais sejam: (i) o ato ilícito na gestão dos recursos públicos; (ii) a conduta dolosa ou culposa e; (iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Há de ser investigado, ainda, se houve a ocorrência de algum eventual excludente de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude”.



7.3. No caso discutido nesses autos, o ilícito foi a ausência de conclusão do objeto do contrato de repasse. A assinatura do ajuste fez surgir obrigação de fazer que, não cumprida, caracterizou o ilícito.

7.4. Quanto ao elemento anímico da conduta, é culposo se caracterizado o que a doutrina costuma referir como descumprimento do dever de cuidado. Quando alguma conduta esperada do homem médio não se realiza, a culpa resta caracterizada. Além disso, a conduta é dolosa quando o agente tem a intenção explícita de cometer o resultado ilícito ou assume o risco de sua produção (dolo eventual).

7.5. A conduta do recorrente foi a omissão no cumprimento da obrigação referida no item 7.3. Pelo Princípio da Continuidade Administrativa, é esperado do responsável que sucede a gestão que honre as obrigações administrativas. No caso em exame, ainda há agravante. Ao celebrar os aditivos, o recorrente reforçou que era esperado de si a conclusão do objeto do contrato de repasse.

7.6. Caracterizada a culpa, não cabe falar em responsabilidade objetiva.

7.7. Por fim, a conduta omissiva do recorrente põe-se em pleno nexo de causalidade com o ilícito. A obra estava em estágio avançado de execução e havia disponibilidade dos recursos repassados para financiar sua continuidade. Se o recorrente houvesse cumprido com o que se esperava dele, a obrigação contratual estaria cumprida. Assim, o ilícito não estaria caracterizado.

7.8. Por fim, não se extrai dos autos qualquer excludente de culpabilidade.

8. Motivação do acórdão recorrido

8.1. O recorrente alega que a decisão que o condenou é nula por falta de fundamentação. Entende que as decisões administrativas devem ser motivadas, força de inúmeros dispositivos legais e para que haja respeito ao princípio do devido processo legal, evitando excessos imotivados. Além disso, acrescenta que a fundamentação deve deixar claras as razões fáticas, técnicas, legais e de convencimento pessoal que suportam a condenação.

Análise

8.2. Não se contesta que as decisões desta Corte devem ser motivadas. Ocorre que, do voto e do relatório condutores do acórdão recorrido, consta inegavelmente sua fundamentação. Verifica-se, portanto, que o recorrente insurge-se contra a profundidade dos fundamentos invocados.

8.3. No entanto, embora sucintamente, a decisão declina todos os elementos necessários para caracterizar a condenação. Nesses termos, é importante considerar que, como exposto no Acórdão 2.921/2017-TCU-2ª Câmara, a motivação sucinta é perfeitamente legítima — o que encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência do STF.

8.4. Desse modo, não está caracterizado o vício que acarretaria nulidade da decisão.

9. Irregularidades meramente formais

9.1. O recorrente afirma que as irregularidades discutidas nos autos são meramente formais, ensejando apenas aplicação de multa.

Análise

9.2. Consoante análise dos itens 6.12 a 6.14 desta instrução, não deflui dos autos que os benefícios esperados da execução do contrato de repasse foram efetivamente gerados. Essa irregularidade não pode ser considerada meramente formal, uma vez que a geração de benefícios é a finalidade derradeira do ajuste.



9.3. O emprego dos recursos repassados pelo contrato sem a geração de benefícios caracteriza dano, atraindo o dever de ressarcir o erário. Desse modo, não cabe falar em mera aplicação de multa.

10. Enriquecimento sem causa do Estado

10.1. O recorrente entende que sua condenação acarreta enriquecimento ilícito do Estado porque, subsistindo, levará ao custeio de benefícios incontestes ao município com recursos de seu patrimônio pessoal.

Análise

10.2. O enriquecimento sem causa estaria caracterizado apenas se fosse o caso de se considerar que os benefícios esperados da execução contratual foram realmente gerados. Novamente, a análise dos itens 6.12 a 6.14 desta instrução obsta essa conclusão.

CONCLUSÃO

11. Da análise antecedente decorre que:

- a) não se caracterizou prescrição nem iliquidez das contas;
- b) o recorrente é parte legítima deste processo;
- c) a responsabilidade imputada ao recorrente foi subjetiva;
- d) o acórdão recorrido foi devidamente motivado;
- e) as irregularidades discutidas nos autos não são meramente formais e demandam condenação em débito;
- f) a decisão recorrida não importa enriquecimento sem causa do Estado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 5.712/2017-TCU-1ª Câmara e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) encaminhar os autos à Secex/CE para dar ciência da decisão ao recorrente e adotar as demais providências previstas no art. 54 da Resolução-TCU 259/2014.

TCU/Serur/4ª Diretoria, em 12/3/2018.

Daniel de Albuquerque Violato
AUFC – matr. 8132-9