

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 002.753/2015-4

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Aldenir Santana Neves (176.561.093-15)

Representação legal: Carlos Sérgio de Carvalho Barros (4.947/OAB-MA) e outros, representando Aldenir Santana Neves.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE URBANO SANTOS/MA. EXECUÇÃO PARCIAL DE CONVÊNIO. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONTAS ILIQUIDÁVEIS EM RAZÃO DO DECURSO DE TEMPO. NÃO ACOLHIMENTO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Aldenir Santana Neves (peça 54), ex-prefeito do Município de Urbano Santos/MA, contra o Acórdão 6.470/2017-TCU-1ª Câmara.

2. A tomada de constas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em razão da execução parcial do Convênio 1711/2005, Siafi 555371, celebrado com a prefeitura de Urbano Santos/MA, tendo por objeto a construção de 84 módulos sanitários com banheiro, vaso, lavatório, reservatório, tanque séptico e sumidouro.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, apresentou o seguinte teor:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Aldenir Santana Neves (CPF: 176.561.093-15), prefeito do Município de Urbano Santos/MA no período de gestão 2005/2008 e da empresa JPL Construções Ltda. - ME (CNPJ: 07.556.570/0001-01), e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), nos termos do art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
51.325,20	20/9/2007
15.850,00	24/10/2007
7.500,00	8/11/2007

9.2. aplicar, individualmente, a Aldenir Santana Neves (CPF: 176.561.093-15) e a empresa JPL Construções Ltda. - ME (CNPJ: 07.556.570/0001-01), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar o recolhimento da multa aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

monetariamente a partir da data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação; e

9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, aos responsáveis, à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.1 a 9.3 do acórdão recorrido (peça 58).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela auditora da Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 66), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 66-68) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 69):

“HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em razão da execução parcial do Convênio 1711/2005, Siafi 555371, celebrado com a prefeitura de Urbano Santos/MA, tendo por objeto a construção de 84 módulos sanitários com banheiro, vaso, lavatório, reservatório, tanque séptico e sumidouro.

2.1. Inicialmente, foi previsto o montante de R\$ 164.948,46 para a execução do objeto, dos quais R\$ 160.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 4.948,46 corresponderiam à contrapartida municipal. Os recursos federais efetivamente repassados, no entanto, somaram a quantia de R\$ 128.000,00 (exercícios de 2006 e 2007).

2.2. Por meio dos documentos juntados à prestação de contas, verificou-se que a execução física do objeto foi da ordem de 41,66%, tendo sido pago à empresa contratada, JPL Construções Ltda., a quantia de R\$ 132.450,00. Dessa forma, o débito proporcional foi calculado em R\$ 74.675,20.

2.3. No âmbito desta Corte, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 6.470/2017-TCU-1ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas dos responsáveis solidariamente, condenando-o ao ressarcimento do débito, além de aplicar-lhes multa.

2.4. Não satisfeito com o julgado, o Sr. Aldenir Santana Neves interpôs recurso de reconsideração (peça 54), objeto do presente exame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 55), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 58), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 6.470/2017-TCU-1ª Câmara, em relação ao recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se as contas são iliquidáveis.

5. Da iliquidez das contas

5.1. O recorrente argumenta que as contas são iliquidáveis conforme preceitua a determinação insculpida no art. 211, § 1.º do Regimento Interno do TCU, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) a notificação feita ao defendente, com objetivo de apresentar documentação complementar, só se efetivou no ano 2016, ou seja, quase nove anos após a execução do objeto do convênio;

- b) em decorrência da demora injustificada do TCU/MA em realizar a instauração do presente processo, verifica-se que o direito de defesa do defendente foi cerceado, posto que não foram asseguradas as garantias constitucionais do devido processo legal, na medida em que teve a sua defesa prejudicada, em razão do longo decurso de tempo entre a execução do objeto do convênio e as suas notificações para apresentação de documentação complementar, encontrando dificuldades para encontrar os documentos solicitados;
- c) o prejuízo à defesa não só é presumido, como manifesto, eis que não se vislumbra paridade de armas entre o cidadão que, quase nove anos após, já distante do cargo que ocupava, do tempo e das provas, sem acesso aos documentos da municipalidade e em exíguo prazo de 15 dias precisa se desvencilhar da pretensão sancionadora da Administração;
- d) o presente caso enquadra-se na norma supramencionada, uma vez que o defendente está impossibilitado de juntar documentos referentes à sua gestão em decorrência da deterioração dos mesmos por força do tempo, ou seja, por força alheia a sua vontade, o que de certa forma impossibilita o julgamento do mérito do presente processo. O próprio Tribunal de Contas da União em situações idênticas adotou esse entendimento.

Análise

5.2. Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. A argumentação da defesa é inaplicável ao caso.

5.3. O ajuste vigeu no período de 16/12/2005 a 17/1/2010 e previa a apresentação da prestação até 18/3/2010 (peça 1, p. 5, 67, 100, 103, 109, 113 e 117).

5.4. A tomada de contas especial foi instaurada em 23/5/2011 (peça 2, p. 96). Na fase interna, o responsável foi notificado pelo concedente em 11/9/2013 para conhecer da instauração do processo e apresentar as informações, justificativas ou recolher o débito apurado (peça 2, p. 100).

5.5. No âmbito desta Corte, foi promovida a citação do Sr. Aldenir Santana Neves cerca de seis anos após o prazo normativo para o responsável prestar contas, conforme evidencia os Ofícios 2053/2016 e 2054/2016, datados de 5/8/2016 (peças 16 e 17); o primeiro encaminhado para o seu endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF (peça 15) e o segundo para a sede do Urbano Santos Esporte Clube, do qual o responsável é presidente, recebidos respectivamente em 30/8/2016 e 9/9/2016 (peças 18 e 19).

5.6. Posteriormente, foi promovida nova citação do Sr. Aldenir Santana Neves mediante Ofício 2797/2016-TCU/Secex-MA, datado de 14/11/2016 (peça 26), encaminhado para endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF (peça 15). Ressalta-se que foi também enviado ofício à sede do Urbano Santos Esporte Clube, que retornou com a informação de ‘mudou-se’ (peças 27 e 31).

5.7. O ex-prefeito recebeu o ofício de citação em 21/12/2016, como comprova o aviso de recebimento à peça 28, tanto que constituiu o advogado Bertoldo Klinger Barros Rego, OAB/MA 11909, solicitou em 3/1/2017 e obteve prorrogação do prazo de defesa em mais quinze dias (peças 33 e 34).

5.8. Apesar de o Sr. Aldenir Santana Neves ter sido devidamente citado, ter outorgado poderes de representação a advogados legalmente constituídos e ter obtido prorrogação no prazo de defesa, não apresentou alegações de defesa sobre as irregularidades a ele imputadas. Logo, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte, foi considerado revel, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5.9. No que tange a incidência das normas relativas ao trancamento de contas por supostamente serem iliquidáveis, tão somente pelo transcurso do prazo, há de se fazer a correta leitura dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992, *in verbis*:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

Art. 21. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o

consequente arquivamento do processo.

5.10. Assim, nos termos dos artigos 20 da Lei 8.443/1992, é necessária a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, que torne materialmente impossível o julgamento de mérito das contas, o que não ocorreu no presente processo.

5.11. É fundamental advertir que o cabia ao responsável a guarda, por 5 anos, dos documentos da prestação de contas. Destaque-se que tal prazo somente se inicia com a aprovação das contas pelo órgão concedente, nos termos do art. 30, § 1º da IN 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional.

5.12. No caso concreto, enquanto pendia o processo de análise das contas, o prazo quinquenal de guarda sequer havia se iniciado, não se podendo alegar prejuízo à defesa por transcurso de prazo. Nesse sentido, vale transcrever trecho da citada Instrução Normativa:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

5.13. Deste modo, a alegação de prejuízo à defesa do responsável não está calcada em qualquer demonstração empreendida pelo responsável, presumindo o recorrente, sem a comprovação devida, não ter acesso aos elementos de prova, presunção contrária as normas que regem o Direito Financeiro, especialmente as obrigações decorrentes da comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais.

5.14. Nesse espeque, vale destacar que as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário.

5.15. As jurisprudências citadas pelo recorrente não o socorrem, pois tratam de casos distintos, com instauração de TCE com mais de 12 anos dos fatos. No caso sob análise, a tomada de contas especial foi instaurada em pouco mais de quatro anos do fato gerador, ocorrido em dezembro de 2006 (peça 2, p. 125).

5.16. Vale aqui destacar que este Tribunal firmou entendimento no sentido de que se o responsável não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu ao assinar o convênio (Acórdãos 8791/2016 - 2ª Câmara, relatado pelo ministro Augusto Nardes; 3527/2006-2ª Câmara, relatado pelo ministro Benjamin Zymler; 2990/2012-1ª Câmara, da relatoria da ministra Ana Arraes; 3845/2009-1ª Câmara, relatado pelo ministro Walton Alencar).

5.17. Diante dos fatos, não se identifica falha processual atribuível ao Estado que tenha acarretado prejuízo à capacidade de defesa do responsável. Não houve demora excessiva na instauração da TCE ou na citação do responsável.

5.18. Ao receber os recursos o recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas devidamente até a data em que esteve à frente da municipalidade. Quanto a este ponto, registre-se que o prazo de prestação de contas transcorreu durante o período do mandato do responsável, não podendo agora alegar dificuldades posteriores para apresentar tal documentação.

5.19. Caberia ao responsável, ora recorrente, à época em que esteve no comando do poder

executivo municipal apresentar a documentação exigida a título de prestação de contas, tais como: documentos do processo licitatório, comprovante de recolhimento de tributos, comprovação da utilização da contrapartida. No entanto, na análise da prestação de contas apresentada identificou-se incompatibilidade entre a execução física (41,66%) e a financeira (80%), utilização indevida dos rendimentos auferidos de aplicação no pagamento de despesas, não utilização da contrapartida pactuada (peça 1, p. 337, 367-381).

5.20. Nos termos da legislação em vigor, a prestação de contas constitui dever cujo cumprimento há de ocorrer no prazo e modo fixados, com o objetivo de possibilitar o correto exercício do controle, sem acarretar transtornos desnecessários para a Administração.

5.21. A conduta do administrador que não presta contas no devido tempo ou a apresenta de forma incompleta configura violação ao princípio do dever de prestar contas, inculcado dentre os princípios constitucionais sensíveis, que autorizam a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, d, e 35, II, da CF).

5.22. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal determina que ‘prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária’. No plano infraconstitucional, o Decreto-lei 200/1967 corporifica o aludido princípio no art. 93.

5.23. Dessa forma, não tem fundamento as alegações apresentadas, uma vez que para as contas serem consideradas ilíquidas, é condição *sine qua non* a existência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, e que tais fatos resultem na impossibilidade do julgamento de mérito.

CONCLUSÃO

6. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

- a) para as contas serem consideradas ilíquidas, é condição *sine qua non* a existência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, e que tais fatos resultem na impossibilidade do julgamento de mérito. Tal situação não foi verificada nos autos;
- b) se o responsável não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu ao assinar o convênio.

6.1. Assim, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

É o relatório.

