

Processo TC-000.306/2022-3 (com 119 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Ivan de Souza Padilha, prefeito nos períodos de 1/9/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2013 a 31/12/2016, Fernando Antônio Bezerra de Medeiros, prefeito no período de 1/1/2017 a 5/8/2018, e Flaudivan Martins Cabral, prefeito no período de 6/8/2018 a 31/12/2020 e de 1/1/2021 em diante, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Contrato de Repasse 0342874-98/2010/MINISTÉRIO DAS CIDADES/CAIXA, registro Siafi 749837 (peça 47), firmado entre o Ministério das Cidades e o Município de Pendências - RN, que tinha por objeto a “*Construção de 62 unidades habitacionais*”.

Finalizada a fase interna do processo de tomada de contas especial, foram os autos analisados por intermédio da instrução acostada à peça 100. Naquela ocasião, o auditor-instrutor concluiu o seguinte:

“44. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Ivan de Souza Padilha e Município de Pendências-RN e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

45. Em tempo, também foi realizada a análise da ocorrência da prescrição (itens 12-21 da instrução), sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.”

Foi promovida a citação do responsável Ivan de Souza Padilha e do município de Pendências – RN, para que recolhessem os valores impugnados aos cofres públicos (no valor original total de R\$ 302.655,85) ou apresentassem alegações de defesa, pela seguinte irregularidade (peça 100, p. 9):

**Irregularidade1:** ausência de funcionalidade do objeto do contrato de repasse descrito como "Construção de 62 unidades habitacionais" sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial.

Expedidas as comunicações processuais pertinentes e transcorrido *in albis* o prazo de apresentação de alegações de defesa, foi elaborada a instrução acostada à peça 117, por meio da qual o auditor-instrutor concluiu o seguinte:

“51. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que os responsáveis Ivan de Souza Padilha e Prefeitura Municipal de Pendências - RN não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável Ivan de Souza Padilha ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

52. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

53. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao responsável Ivan de Souza Padilha.”

Foi proposto, com anuência do corpo diretivo da AudTCE (peças 118/9), o seguinte:

“a) considerar revêis os responsáveis Ivan de Souza Padilha (CPF: 406.389.104-63), prefeito do município de Pendências-RN, nos períodos de 1/9/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2013 a 31/12/2016, e Prefeitura Municipal de Pendências - RN, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Ivan de Souza Padilha e Prefeitura Municipal de Pendências – RN, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Ivan de Souza Padilha (CPF: 406.389.104-63) em solidariedade com Prefeitura Municipal de Pendências - RN:

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
1/11/2012	9.876,00
17/1/2013	68.835,72
22/2/2013	67.086,89
6/5/2014	31.475,60
18/9/2014	66.663,00
25/11/2014	58.718,64

c) aplicar ao responsável Ivan de Souza Padilha, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da

primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) informar à Procuradoria da República no Estado do RN, ao Ministério das Cidades e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

g) informar à Procuradoria da República no Estado do RN que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

## II

O Ministério Público de Contas da União discorda da proposta de encaminhamento acima transcrita.

Nesse sentido, convém ressaltar que foi proposto o imediato julgamento das contas do ente municipal. Para tanto, o auditor-instrutor argumentou:

“45. Cumpre informar que não tendo o município respondido à citação, deve ser aplicado ao presente caso o entendimento proferido no voto exarado no TC 012.156/2018-3, abaixo transcrito, que fundamentou o Acórdão 569/2021-TCU-Plenário:

Com relação ao município, conforme disposto nos §§ 3º ao 5º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, caso houvesse apresentado defesa e essa fosse rejeitada, caberia fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o município quitasse o débito atualizado monetariamente, mas sem os juros de mora.

Contudo, considerando o estágio em que o processo se encontra e já tendo o ente municipal sido citado por duas vezes, ocasiões em que optou pelo silêncio e pela revelia, consoante à conclusão da unidade técnica, entendo que possa ser, desde já, julgado o mérito do presente processo, com base no entendimento manifestado no Acórdão 4024/2014-TCU-Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes e do Acórdão 284/2014-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro.”

Especificamente quanto a este ponto, o MP de Contas da União reconhece que a jurisprudência deste Tribunal não é uníssona, uma vez que existem julgados nos quais se promove o pronto julgamento das contas do ente municipal quando houver sua revelia e outros nos quais a ele se concede novo e improrrogável prazo para o recolhimento dos valores impugnados aos cofres públicos.

Todavia, este *parquet* se filia à tese de ser impossível aferir a boa-fé das pessoas jurídicas de direito público. Assim, mesmo em situações nas quais há revelia do ente municipal, se faz necessário fixar novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU.

Nessa linha, diga-se, são diversos arestos deste Tribunal, dos quais citam-se, a título ilustrativo, os recentes Acórdãos 28/2024 e 2085/2024, ambos da Segunda Câmara. Ademais, há o

seguinte enunciado da jurisprudência selecionada do Tribunal:

A revelia do município não afasta eventual presunção de boa-fé que milita em favor da pessoa jurídica de direito público, tendo em vista que a apresentação de defesa é mero ônus processual.

Acórdão 6361/2013-Primeira Câmara | Relator: VALMIR CAMPELO

### III

Além disso, o MP de Contas entende que neste caso em concreto não há elementos aptos a caracterizar que o ente municipal se beneficiou, ao menos parcialmente, do objeto pactuado, eis que as diversas evidências constantes dos autos denotam que ser inaproveitável a parcela das obras executada. Memore-se, por oportuno, as condutas atribuídas ao ente municipal (peça 100), *in verbis*:

“Responsável: Município de Pendências-RN

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, **restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados**, tendo sido apontadas as seguintes irregularidades no Relatório de Avaliação Final do Trabalho Social do Governo – ATF, de 12/12/2016:

- a) rachadura em pisos e paredes em 100% das unidades habitacionais entregues;
- b) falta de água encanada;
- c) localização das unidades habitacionais em área que inunda com as chuvas; e
- d) execução e entrega de vinte unidades habitacionais das sessenta e duas previstas, sendo que em seis delas os beneficiários não constavam da relação originária entregue à Caixa e não foram apresentadas justificativas para a substituição realizada.” (grifou-se)

A Decisão Normativa TCU 57/2004 assim dispõe (grifou-se):

“Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.”

Para a responsabilização do ente federado por dano ao erário oriundo da aplicação irregular de recursos federais, não basta o mero benefício potencial, decorrente de um hipotético aproveitamento futuro da parcela executada. Tal responsabilização depende da efetiva ocorrência de proveito para o município, o que não se verificou no caso em análise. Cumpre citar, a propósito, os seguintes precedentes do TCU:

Somente ocorre a responsabilização do ente federado beneficiário de transferência de recursos da União caso haja a comprovação de que ele auferiu benefício decorrente da

irregularidade apurada; caso contrário, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público. (Acórdão 7321/2022-Primeira Câmara)

Havendo comprovação de que os recursos repassados mediante convênio ou instrumento congênere foram aplicados com desvio de finalidade em benefício da pessoa jurídica de direito público interno, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado. (Acórdão 4491/2020-Primeira Câmara)

Caracterizado o desvio de finalidade na aplicação dos recursos da União, em benefício do ente federado, o débito é imputado individualmente ao ente beneficiado e a multa aplicada ao gestor responsável pelo ilícito. Além disso, as contas de ambos são julgadas irregulares. (Acórdão 5735/2016-Primeira Câmara)

Justamente por não ter sido atingido o objetivo pactuado no Contrato de Repasse 0342874-98/2010 é que se consumou o prejuízo aos cofres federais, o qual deve ser ressarcido unicamente pelo gestor que cometeu as irregularidades (por ação ou omissão), tendo em vista que a obra inconclusa não trouxe benefício algum para o ente federado (cf. Acórdãos 12.170/2019-1ª Câmara, 8.002/2020-2ª Câmara e 16.671/2021-1ª Câmara).

Portanto, entende-se que a citação do ente municipal nesta TCE foi indevida, cabendo sua exclusão da relação processual, por ilegitimidade passiva (cf. Acórdão 11.571/2018-1ª Câmara).

#### IV

Ante o exposto, o MP de Contas da União manifesta-se no sentido de o Tribunal:

- a) excluir da relação processual o município de Pendências/RN;
- b) considerar revel o responsável Ivan de Souza Padilha (CPF: 406.389.104-63), prefeito do Município de Pendências/RN, nos períodos de 1/9/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2013 a 31/12/2016, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Ivan de Souza Padilha, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Ivan de Souza Padilha (CPF: 406.389.104-63):

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
1/11/2012	9.876,00
17/1/2013	68.835,72
22/2/2013	67.086,89
6/5/2014	31.475,60
18/9/2014	66.663,00
25/11/2014	58.718,64

- d) aplicar ao responsável Ivan de Souza Padilha, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do

Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) informar à Procuradoria da República no Estado do RN, ao Ministério das Cidades e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do RN que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal

Brasília, 18 de Abril de 2024.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador