TC 007.806/2016-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade: Município de Cupira/PE

Recorrente: Sandoval José de Luna (CPF 333.935.164-34)

Advogada constituída nos autos: Ana Carolina Alves da Silva OAB/PE 41.704, conforme procuração à peça 83

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Execução parcial do objeto. Conformidade. Afastamento do débito. Omissão no dever de prestar contas. Audiência. Contas irregulares. Multa. Recurso de reconsideração. Ausência de nulidades. Não se aplica a prescrição à pretensão punitiva. Argumentos insuficientes a elidir o fundamento da condenação. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Sandoval José de Luna (peças 99 a 105), na qualidade de Prefeito de Cupira/PE, no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 3460/2019 –2ª Câmara, Rel. Min. André Luís de Carvalho (peça 94), prolatado nos seguintes termos (grifos acrescidos):

> ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões apresentadas pelo revisor, com as quais anuiu o relator, em:
> 9.1. **considerar revéis o Sr. Sandoval José de Luna** e a empresa Audap Serviços Ambientais e Construção Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ressaltando que o expediente colacionado intempestivamente pelo Sr. Sandoval José de Luna, à peça 81, foi considerado na presente análise, em homenagem à busca da verdade material que rege a processualística da Corte de Contas;
> 9.2. excluir as empresas Audap Serviços Ambientais e Construção Ltda. e Una Engenharia Ltda. da presente relação processual;
> 9.3. acolher as alegações de defesa do Sr. José João Inácio, para julgar regulares suas contas, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I, 207 e 214, I, do RI/TCU;
> 9.4. **julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "a", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, III, da mesma Lei, c/c os arts. 1º, I, 209, I, 210, § 2º, e 214, III, do RI/TCU, as contas do Sr. Sandoval José de Luna;**
> **9.5. aplicar ao Sr. Sandoval José de Luna a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, I, do RI/TCU, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) , fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU) , o recolhimento da dívida 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;**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;
9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor dos ex-prefeitos de Cupira/PE, José João Inácio e Sandoval José de Luna (gestões 2005-2008 e 2009-2012, respectivamente).

3. O Contrato de Repasse 214.477-77/2006 firmado pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o município de Cupira/PE, na pessoa do Prefeito José João Inácio, em 29/12/2006, tinha por objeto a execução de pavimentação em paralelepípedos no referido município.

4. A vigência do convênio abarcou o período de 29/12/2006 a 30/3/2011, e previa a apresentação da prestação de contas até 29/5/2011, conforme Cláusula Décima Segunda do termo do ajuste, alterado pelos termos aditivos ao contrato (peça 1, p. 50-80).

5. Para a consecução do ajuste, previram-se recursos financeiros no valor total de R$ 565.730,00, dos quais R$ 536.250,00 restariam a cargo da União e R$ 29.480,00 corresponderiam à contrapartida do município.

6. A execução da obra teve início em 26/5/2008. Após a emissão de relatórios de acompanhamento, foram desbloqueadas duas parcelas de recursos federais, nos valores de R$ 86.062,43 e R$ 21.187,57, respectivamente, em 16/7/2008 e 24/9/2008, totalizando R$ 107.250,00 (execução física de 32,5%, do total do objeto).

7. De acordo com a Caixa Econômica Federal, a parcela da obra executada não apresentava funcionalidade, motivo pelo qual, no âmbito desta Corte de Contas, promoveu-se a citação dos ex-prefeitos e das empresas Audap Serviços Ambientais e Construção Ltda. (executora a obra) e Uma Engenharia Ltda. (responsável pelo projeto técnico).

8. Além do débito, Sandoval José de Luna foi ouvido em audiência em razão da omissão no dever de prestar contas, eis que de acordo com a Súmula 230, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor (peça 37). Devidamente citado, deixou transcorrer *in albis* o prazo para a produção de defesa, tendo apresentado documento intempestivo considerado como memorial para efeito de exame por parte do Relator *a quo* e do Ministério Público.

9. Outrossim, considerou-se a Audap Serviços Ambientais e Construção Ltda., dada sua inércia, revel para todos os efeitos processuais, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

10. Coligidas as defesas produzidas pelo ex-Prefeito José João Inácio e pela empresa Uma Engenharia Ltda., considerou-se elidida a irregularidade que fundamentou a citação dos responsáveis, eis que acatada a execução parcial do objeto, ainda que com falhas, o que não inviabilizava o aproveitamento das obras e nem mesmo a funcionalidade da pavimentação das vias devidamente construídas e atestadas pela Caixa. Ademais a funcionalidade das vias resultantes do Contrato de Repasse 214.447-77/2006 restou demonstrada por intermédio de imagens do Google Maps, capturadas em fevereiro de 2012.

11. Elidido o débito, restou remanescente a omissão no dever de prestar contas por parte de Sandoval José de Luna, motivo pelo qual suas contas foram julgadas irregulares e aplicou-se lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

12. Inconformado, interpôs recurso de reconsideração, objeto do presente exame.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Nos termos do despacho do Rel. Min. Aroldo Cedraz, alinha-se ao exame preliminar que concluiu pela admissibilidade, eis que presentes os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal, bem como reconheceu a incidência do efeito suspensivo sobre os itens 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 3460/2019 –2ª Câmara (peças 106 a 109).

EXAME TÉCNICO

14. A questão central tratada nos autos refere-se à omissão no dever de prestar contas.

15. O ex-prefeito atuou na condução do poder executivo municipal nas gestões de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016, e lhe competia prestar contas dos recursos federais repassados, dado o término da vigência do convênio em 30/3/2011.

16. Das razões recursais, inicialmente o recorrente alega a preliminar de nulidade processual em virtude de suposta ofensa à ampla defesa caracterizada pela intempestividade na instauração da tomada de contas especial, dado o prazo de quatro anos transcorridos entre a data final para a prestação de contas (30/5/2011) e a autuação do processo na Caixa Econômica Federal em 30/7/2015 (peça 99, pp. 6-7).

17. Em seu juízo, o art. 1º da IN TCU 13/1996 impõe ao administrador o prazo de 180 dias para a instauração da TCE contados a partir do momento em que restar caracterizada a irregularidade. Nessa linha, reproduz o art. 8º da Lei 8.443/1992, com o fito de demonstrar a necessária urgência na adoção do procedimento (peça 99, pp. 7-8).

18. Repisa que no caso, a omissão na prestação de contas refere-se à data limite de 30/5/2011 e o largo transcurso do tempo para a adoção das providências por parte da Caixa (30/7/2015) teria afrontado a ampla defesa, garantia fundamental do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF) (peça 99, p. 8).

19. Obtempera que a própria Constituição Federal em seu inciso LXXVIII acrescentou ao devido processo legal a razoável duração do processo e os meios que proporcionem a celeridade de sua tramitação. Em seguida, colaciona doutrina a respeito do devido processo legal (peça 99, pp. 8-9).

20. Ao final, informa que o longo transcurso do tempo lhe acarretou dificuldades para acessar os documentos necessários à sua defesa (peça 99, p. 9).

21. No que se refere à omissão no dever de prestar contas, alega a ausência de má-fé e ressalta a boa-fé, eis que teria fundamentado o ato praticado em parecer do Secretário de Infraestrutura. Destaca que durante sua gestão, protocolou o Processo 2009.83.00.017068-1 junto à Justiça Federal de Pernambuco acerca das transferências objeto do Contrato de Repasse 214.477-77/2006 (Siafi 584343), tendo sido prolatado o acórdão de recurso somente em 2013. Assim, os valores referentes ao contrato de repasse, durante sua primeira gestão, estavam sob júdice (peça 99, pp. 10 e 11).

22. Pondera que ao longo da execução do contrato de repasse, a liberação dos recursos derivava da aprovação das contas parciais prestadas na vigência do ajuste. Colaciona cópia de ofício do Secretário de Administração do Município de Cupira em que solicita ao Secretário de Infraestrutura, na data de 29/4/2011, o encaminhamento de informações e a prestação de contas dos recursos relativos à avença (peça 99, p. 10).

23. Em resposta, o Secretário de Infraestrutura informa que não haveria necessidade de apresentação da prestação de contas final, eis que não teriam sido repassados recursos na integralidade prevista de R$ 572.747,52, mas apenas R$ 107.250,00; e que a Caixa já havia acompanhado e aprovado as prestações de contas parciais da avença com a última medição em 20/8/2008. O Secretário pondera ainda que, a prestação de contas parcial e a aprovação pela CEF eram condições

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.

para a liberação dos recursos; os recursos foram executados na gestão anterior; não haviam documentos comprobatórios da execução dos serviços no âmbito da municipalidade (peça 99, p. 10).

24. O recorrente assevera que as prestações de contas parciais cumpriram com a função de demonstrar o correto emprego dos recursos, já que a aprovação das contas parciais por parte da CEF era condição para a liberação dos recursos. Redargua que, caso apresentadas as contas finais, seriam mera reprodução dos documentos que a CEF já detinha em seu conhecimento. Colaciona trechos de precedentes do TCU em que se julgaram regulares com ressalvas contas de gestores que demonstraram a correta aplicação de recursos por meio de prestações de contas parciais (Acórdão 8791/2017 – 1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo; Acórdão 1178/2006 – 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes) (peça 99, p. 12).

25. Colaciona aos autos cópias da:

i) sentença proferida e do acórdão obre a apelação nos autos do processo 2009.83.00.017068-1 (peças 100 e 101);
ii) Portaria 1/2009 que nomeou Alvani Correia Feitoza como Secretário de Administração de Cupira em Janeiro de 2009 (peça 102);
iii) ofício encaminhado pelo Secretário de Administração, de 2/4/2011 solicitando a prestação de contas do Contrato de Repasse 214477-77 por parte do Secretário de Infraestrutura de Cupira – PE (peça 103);
iv) Portaria 4/2009, que nomeou Sandoval Bispo de Melo como Secretário de Infraestrutura (peça 104);
v) ofício encaminhando resposta formulada pelo Secretário da Infraestrutura, em que se informa não ter havido a liberação da totalidade dos recursos, a fiscalização procedida pela CEF sobre a parcela desbloqueada e aplicada na execução parcial do objeto. Pondera não ter havido novos repasses, que os valor repassado já havia sido fiscalizado e que não havia documentos na Secretaria de infraestrutura para a comprovação dos serviços (peça 105);

Análise

26. Não se acatam as razões recursais oferecidas.

27. A **preliminar de nulidade processual** não pode ser acolhida. O mero transcurso de tempo não acarreta, em toda e qualquer situação indistinta, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo tal cerceamento ser comprovado no caso concreto (Acórdão 3457/2017 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

28. Quanto ao cerceamento à defesa, deve ser analisado em cada caso concreto. No processo de controle externo, inaugura-se a oportunidade do exercício da ampla defesa e do contraditório com a citação e/ou audiência válidas, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, situação observada no presente caso.

29. Devidamente notificado pela Caixa e citado pelo TCU, não há que se aventar prejuízo à possibilidade de produzir provas pelo transcurso do tempo, pois conforme consta dos autos da tomada de contas especial, Sandoval José de Luna fora notificado em 4/1/2013 a respeito das falhas identificadas nos serviços realizados e a respeito da omissão no dever de prestar contas (peça 1, pp. 6, 16, 18). Assim, desde 2013 o recorrente detinha ciência de que seria responsabilizado pela omissão no dever de prestar contas e não há registros de providências para sanear a questão junto à Caixa.

30. Não bastasse, a **intempestividade na instauração da tomada de contas especial** oriunda da extrapolação do prazo de 180 dias não limita a competência do TCU em fiscalizar os recursos, eis que imprescritíveis as ações de ressarcimento em face de dano ao erário. A inobservância do prazo definido enseja a responsabilidade solidária da autoridade administrativa competente e a imputação das sanções cabíveis (Acórdão 654/2009 – 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.

2630/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 3527/2006 – 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 690/2017 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 6531/206 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 3457/2017 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

31. Portanto, não resta demonstrado o suscitado prejuízo na produção de defesa em decorrência da instauração tardia da tomada de contas especial. A alegação genérica, desprovida de provas não socorre o recorrente.

32. Ademais, convém lembrar que o ônus de evidenciar o regular emprego da integralidade dos recursos públicos compete aos responsáveis, por meio de documentação consistente, nos termos do instrumento pactuado, apta a demonstrar os gastos efetuados na execução do objeto ajustado.

33. Ainda quanto ao decurso do tempo, em atenção às disposições do Acórdão 1441/2016 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, que determina o exame da incidência da prescrição de ofício, resta o entendimento de que se aplica a prescrição decenal prevista no art. 205 do Código Civil à **pretensão punitiva** em razão dos processos julgados pelo TCU. O prazo é contado a partir da data da irregularidade. No caso, o prazo para a prestação de contas findava-se em 29/5/2011 e o ato que ordenou a audiência data de 7/12/2017. Portanto, não transcorrido o prazo de dez anos, não se verifica a incidência do prazo prescricional sobre a multa aplicada ao recorrente.

34. No que concerne à **omissão no dever de prestar contas**, o posicionamento do Secretário de Infraestrutura de que não haveria providências a serem adotadas não favorece o recorrente. A obrigação de prestar contas decorre de previsão normativa (art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; parágrafo primeiro do art. 70 da CF) e encontrava-se consignada expressamente na alínea "e" do item 3.2 da Cláusula Terceira do Contrato de Repasse 214477-77/2006 (peça 1, p. 52).

35. Mesmo que presente nos autos da TCE o Relatório de Acompanhamento do Empreendimento que concluiu pela execução parcial do objeto e pela realização financeira no valor de R$ 184.601,63, não se identificam exames quanto à regularidade da execução financeira do ajuste, a exemplo de relatório de pagamentos, notas fiscais com atestes dos serviços pagos à Audap Serviços Ambientais e Construção Ltda. (peça 1, pp. 84-92).

36. Ao contrário, no Ofício 3991/2012, de 5/10/2012, a Caixa informa ao recorrente as pendências relacionadas à execução financeira do ajuste e a necessidade de que fosse encaminhada a relação de comprovação de pagamentos atualizada e consolidada, juntamente com cópia autenticada da última nota fiscal paga e demais comprovantes das movimentações financeiras na conta vinculada ao Contrato de Repasse (peça 1, pp. 104-106).

37. Tais documentos deveriam ser carreados aos autos por meio da prestação de contas final. Segundo o Secretário de Infraestrutura, não havia no município comprovantes financeiros da prestação dos serviços. Diante da impossibilidade de prestar contas, o Prefeito não comunicou tempestivamente a Caixa sobre o fato (art. 26-A, §8º, Lei 10.522/2002), não solicitou a instauração da tomada de contas especial e não ajuizou ação judicial em desfavor do prefeito antecessor.

38. A ação ajuizada na justiça federal pelo município (processo 2009.83.00.017068-1), julgada improcedente, também não auxilia a defesa do recorrente, uma vez que se trata de requisição da transferência dos recursos relativos ao saldo remanescente do contrato de repasse, e não aborda a inviabilidade de se cumprir com o dever de prestar contas por ausência de documentos.

39. Assim, ante a ausência de documentos que demonstrem com clareza a regular execução financeira do ajuste; e na falta de justificativas capazes de elidir o fundamento da condenação do recorrente, remanesce a omissão no dever de prestar contas, o que justifica a irregularidade das contas e a cominação da multa aplicada.

40. No que concerne ao exame da culpabilidade, o recorrente não demonstra a boa-fé alegada, que não pode ser presumida, mas devidamente extraída dos elementos fáticos que integram os autos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.

e do contexto propício ao reconhecimento dessa condição (Acórdão 4667/2017 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas).

41. Outrossim, não há necessidade da caracterização da má-fé, a responsabilidade de jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa do gestor (Acórdão 9004/2018 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas).

42. Na ausência de elementos modificativos do entendimento do Tribunal, propõe-se o conhecimento do recurso para que lhe seja denegado o provimento.

43. Informa-se, por fim, que tramitam nesta casa processos em que o recorrente consta como arrolado no polo passivo de tomadas de contas especiais:

Processo	Assunto	Tramitação processual
000.290/2015-7	Contrato de Repasse n. 0186.255-97/2005, que tem como objeto a ampliação de unidade esportiva do município de Cupira/PE	Contas irregulares, débito e multa
002.706/2015-6	Contrato de Repasse n. 196.496-12/2006, que tem como objeto a construção e equipamento de ginásio poliesportivo	Contas regulares com ressalvas
019.574/2015-0	Contrato de Repasse n. 198.111-07/2006, firmado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e a Prefeitura Municipal de Cupira/PE, que tem por objeto Implantação de sala de informática no centro de treinamento poliesportivo do município.	Contas irregulares, débito e multa
029.215/2015-3	Contrato de Repasse nº 176.454-96/2005, que tem por objeto a construção do equipamento de ginásio poliesportiva, firmado entre o Ministério do Esporte e a Prefeitura Municipal de Cupira/PE;	Contas irregulares, débito e multa
029.219/2015-9	Contrato de Repasse nº 188.887-75/2005, SIAFI 553247, que tem por objeto a construção de quadra descoberta na zona rural do município, firmado entre o Ministério do Esporte e a Prefeitura Municipal de Cupira/PE;	Em fase de julgamento

CONCLUSÃO

44. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Sandoval José de Luna, então Prefeito de Cupira/PE, no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 3460/2019 –2ª Câmara, Rel. Min. André Luís de Carvalho.

45. O recorrente alega inicialmente preliminar de nulidade processual caracterizada por suposto cerceamento de defesa em razão da intempestividade na instauração da tomada de contas especial pela Caixa Econômica Federal.

46. Consoante visto, A intempestividade na instauração da tomada de contas especial, extrapolação do prazo de 180 dias, não limita a competência do TCU em fiscalizar os recursos, eis que imprescritíveis as ações de ressarcimento em face de danos ao erário. Ademais, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.

intempestividade se constitui em fundamento para a imposição de solidariedade ao gestor e a aplicação das sanções cabíveis, mas não se constitui em nulidade.

47. Demais disso, desde janeiro de 2012, o recorrente detinha ciência da necessidade de prestação de contas em razão das disposições legais e contratuais, além da notificação encaminhada pela Caixa Econômica Federal.

48. As razões recursais não se mostraram suficientes a elidir a omissão no dever de prestar contas. A irregularidade é grave e justifica o julgamento pela irregularidade das contas e a cominação de multa.

49. Na ausência de elementos capazes de modificar o acórdão combatido, suas disposições devem ser mantidas hígidas. Assim, o recurso deve ser conhecido para que lhe seja negado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Ante o exposto, com fulcro nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, submete-se o exame do recurso de reconsideração interposto por Sandoval José de Luna contra o Acórdão 3460/2019 –2ª Câmara, com a proposta de:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco e demais interessados.

Serur, 3ª Diretoria, em 10/1/2020.

(assinado eletronicamente)
Sieglinda Cláudia Guerino Loureiro
AUFC 4578-0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63687724.