



TC 019.574/2015-0

Apenso: 027.814/2017-3

Tipo: tomada de contas especial (recurso de revisão)

Unidade: Município de Cupira/PE

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

Advogado constituído nos autos: Walles Henrique de Oliveira Couto OAB/PE 24.224, conforme procuração à peça 43.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Não comprovação da regular aplicação dos recursos. Citação. Revelia. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de revisão. Conhecimento. Erro de cálculo. Provimento parcial. Ajuste do valor do débito. Redução proporcional da multa. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Sandoval José de Luna (peças 47-50), na qualidade de prefeito de Cupira/PE, no período de 2009 a 2016, contra o Acórdão 5502/2017 – 2ª Câmara (peça 21), Rel. Min. André Luís de Carvalho, prolatado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Sandoval José de Luna, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito no valor de R\$ 100.730,00 (cem mil setecentos e trinta reais), atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados desde 8/7/2009 até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.2. aplicar ao Sr. Sandoval José de Luna a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações;

9.5. determinar à Caixa Econômica Federal que, se ainda não fez, devolva ao Tesouro Nacional o saldo remanescente na conta corrente dos recursos do Contrato de Repasse nº 198.111-07/2006; e



9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.

BREVE HISTÓRICO

2. Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Sandoval José de Luna, ex-prefeito de Cupira/PE (gestões: 2009-2012 e 2013- 2016), diante da inexecução do Contrato de Repasse 198.111-07/2006 celebrado pela Caixa, como mandatária da União representada pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, para a implantação de salas de inclusão digital.

3. O ajuste vigeu de 29/12/2006 a 30/12/2011, com o prazo final para a prestação de contas em 28/2/2012, e previa a alocação de recursos para a execução do seu objeto no montante de R\$ 127.899,79, com R\$ 18.099,79 a título de contrapartida do conveniente e R\$ 109.800,00 à conta dos repasses federais, tendo os recursos federais sido liberados no valor de R\$ 100.730,00, em 8/7/2009 (peça 1, fl. 131).

4. Segundo o tomador de contas, a TCE foi instaurada pela inexecução do objeto pactuado (salas de inclusão digital), pois, muito embora constatado o elevado percentual de execução (95,41%), não apresentou funcionalidade e não trouxe benefícios à população, visto que a obra se encontrava deteriorada por falta de conservação e as salas estão abandonadas e/ou sendo utilizadas como depósito de móveis (peça 1, p. 189-195).

5. No âmbito deste Tribunal, promoveu-se a citação de Sandoval José de Luna para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o débito apurado nos autos, diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais; pela inexecução do objeto avençado, pois as instalações construídas não tiveram a destinação pretendida, em desobediência às alíneas “m” e “n” da Cláusula Terceira do instrumento contratual.

6. Regularmente citado, o responsável não se manifestou nos autos, a despeito do deferimento do pedido para a prorrogação do prazo de defesa (peças nos 11 e 13).

7. O exame concluiu pela irregularidade das contas de Sandoval José de Luna, para condená-lo pelo débito no valor total repassado, além de lhe aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. O Relator *a quo* acompanhou as conclusões técnicas, o que redundou na prolação do acórdão nos termos acima transcritos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Em consonância com o despacho proferido pelo Rel. Min. Raimundo Carreiro (peça 60), alinha-se ao exame preliminar que concluiu pela admissibilidade do recurso sem efeito suspensivo, nos termos do arts. 32, inciso III e 35, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, c/c art. 288, inciso III, do RI/TCU (peças 55, 56 e 60).

EXAME TÉCNICO

10. A questão central nos autos refere-se à inexecução parcial do objeto e a constatação de que os recursos repassados não beneficiaram a população do município.

11. A fim de comprovar a conformidade na aplicação dos recursos, as razões recursais (peças 47-54) pugnam pela regular execução do convênio e apresentam cópias de fotografias da suposta inauguração da obra/sala de informática no exercício de 2011 e certificados de cursos que teriam sido ministrados pela empresa Geracursos em 2010 (peça 47, p. 3-5 e peça 48).

12. Segundo o recorrente, os cursos teriam se inicializado em 2010, tendo sido ministrados cursos *online* nas áreas de introdução à informática, *excel*, *word*, ética e cidadania (peça 47, p. 5).



13. Alega prejuízo na avaliação da execução do objeto em razão de visita *in loco* realizada intempestivamente pela Caixa (12/8/2014), após três anos da finalização da obra, no momento que as aulas estavam paralisadas devido a uma infiltração nas salas e os equipamentos haviam sido retirados da sala para preservação (peça 47, p. 5-7).
14. Acresce que não houve má conservação da obra durante sua gestão, uma vez que o núcleo tecnológico teria ficado desativado somente em um determinado período do tempo, em razão de um caso fortuito (peça 47, p. 6).
15. Reputa erro de cálculo no valor do débito da tomada de contas especial, uma vez que o valor que lhe fora imputado não reduziu o montante de R\$ 26.188,93 devolvido aos cofres públicos (peça 47, p. 6 e peça 50).
16. No tocante à culpabilidade, pugna pela boa-fé e ausência de dolo, e destaca sentença pela improcedência em ação de improbidade movida na Justiça Federal de Pernambuco referente ao contrato de repasse em análise (peça 47, p. 6-7 e peça 49).
17. Colaciona cópias de certificados da Geracursos (peça 48); da sentença proferida na ação de improbidade (peça 49) e do comprovante de devolução dos recursos, no valor de R\$ 26.188,93 (peça 50). As peças 51, 52, 53 e 54 anexadas ao recurso repetem o teor das peças 47, 48, 49 e 50.

Análise

18. As teses de defesa podem ser assim resumidas: i) preliminar de cerceamento de defesa em razão da visita intempestiva da Caixa; ii) execução regular do ajuste; iii) erro de cálculo no débito; iv) sentença favorável na ação de improbidade ajuizada pelo Ministério Público.
19. No que toca à (i) **preliminar de cerceamento à defesa**, o ajuste vigeu no período de 29/12/2006 a 30/12/2011, e a visita realizada em agosto de 2014, ou seja, a fiscalização *in loco* pela Caixa ocorreu três anos e meio após o término de vigência do contrato, o que não configura um largo transcurso de tempo, dado que o objeto pactuado no contrato de repasse refere-se à instalação de salas de inclusão digital por meio da adequação de sala (serviços de adaptação, ampliação e construção); aquisição de equipamentos e material permanente; e contratação de serviços (peça 1, p. 41).
20. Quanto às ações da Caixa, consoante se extrai da leitura aos documentos constantes da TCE, faz-se necessário tecer breve histórico para demonstrar a condução do processo.
21. Por meio do Ofício 5940/2010, de 29/11/2010, a Caixa informou a Prefeitura de Cupira/PE da aprovação da reprogramação contratual e cobrou a solução de pendências no Contrato de Repasse 198.111-07/2006 (peça 1, pp. 145-147).
22. Procedeu a novas notificações à municipalidade quanto à comprovação do funcionamento das salas de inclusão digital, bem como acerca da “Reprogramação Contratual pretendida para encerramento do contrato com redução de meta”, em setembro/2011 (Ofício 5194/2011, peça 1, p. 149) e agosto/2012 (Ofício 3026/2012, peça 1, p. 153), tendo sido comunicada a data de expiração da vigência do contrato em 30/12/2011.
23. No Ofício 1690/2012, de 28/5/2012, a Caixa informa à Procuradora da República Roberta Lima Barbosa Bomfim, que 96,54% do objeto havia sido executado restando pendências a serem sanadas pela municipalidade. Comunica ainda naquela oportunidade que, em função da inércia do gestor em cumprir com as determinações que lhe foram dirigidas, notificou a prefeitura da execução parcial do objeto (peça 1, pp. 163-165).
24. De igual modo, a Caixa compareceu ao município no exercício de 2013 e não conseguiu acesso à sala por falta das chaves, conforme notícia por intermédio do Ofício 1059/2013, de 18/4/2013 (peça 1, p. 157).

25. Notificado o município e não coligidas as provas de que os recursos foram corretamente aplicados em benefício da população por meio do usufruto da sala de inclusão digital, a Caixa realizou a visita técnica ao município, em 4/9/2014, e fotografou as condições em que encontrou a sala – infiltrada, equipamentos empilhados etc. (peça 1, pp. 173-178).
26. O recorrente não se manifestou a respeito do assunto, embora tenha assumido a Prefeitura em 2009 e permanecido até 2016. Assim, diferentemente do asseverado nas razões recursais, a Caixa não foi omissa e acompanhou a execução do objeto ao longo dos anos.
27. A respeito das consequências do tempo na consecução do objeto, não é possível mensurar o impacto de três anos na execução do ajuste com relação à instalação da sala ou à aquisição dos equipamentos.
28. Não há nos autos cópias de contratos realizados pelo município para a realização dos serviços ou para a aquisição dos equipamentos. Assim, não há informações concernentes à adequabilidade da estrutura utilizada para a instalação da sala, nem aos materiais adquiridos: *Notebooks? Desktops? Roteadores? Modems? Estabilizadores? Nobreaks?*
29. No caso dos equipamentos, a falta de especificações técnicas torna a questão mais evidente. Sabe-se que notebooks detem vida útil de aproximadamente três anos ao passo que desktops alcançam até cinco, a depender da configuração dos equipamentos. De acordo com as especificações, a obsolescência pode ocorrer mais rapidamente, a exemplo da memória RAM, que pode tornar o equipamento inutilizável em razão de *softwares* mais modernos ou complexos.
30. Quanto à manutenção, a memória pode ser expandida e alguns componentes mecânicos costumam dar defeitos, a exemplo de HDs, fontes de alimentação e discos SSD. No caso dos *notebooks*, a substituição destes componentes se mostraria mais econômica. Já para *desktops*, cinco anos se revelaria um prazo minimamente razoável a se detectar peças compatíveis e com preços acessíveis e com boas condições de usabilidade.
31. Isto posto, vê-se que a ausência de informações técnicas detalhadas dificulta a avaliação do impacto do tempo na execução do objeto – equipamentos disponibilizados nas salas para a inclusão digital.
32. No caso, do relatório de acompanhamento do empreendimento elaborado pela Caixa, não há a descrição dos equipamentos adquiridos, mas somente o alcance de um percentual de 95% da execução parcial do objeto. A equipe técnica fotografou e identificou as péssimas condições das salas onde foram instalados os equipamentos, eis que tomadas por infiltrações decorrentes de chuvas.
33. Ora, salas razoavelmente apropriadas para recursos tecnológicos é uma providência minimamente recomendável para a preservação de investimentos deste porte. Nessa linha, equipamentos caros, parados, empilhados, tornando-se obsoletos sem o aproveitamento/a utilização por parte da comunidade não condiz com uma condução eficiente da execução do objeto por parte do recorrente.
34. Veja-se que das obrigações do Contratado constava expressamente prevista a responsabilidade pela operação e manutenção dos centros digitais e o compromisso pelo aproveitamento dos bens resultantes do contrato de repasse (Cláusula Terceira, item 3.2, alíneas “m” e “n”, peça 1, p. 43).
35. Neste sentido, o ex-prefeito, nesta fase recursal, não apresenta qualquer informação concernente à adoção de medidas de suporte ou garantia ao longo da vida útil dos equipamentos, bem como não noticia providências para readequação física das salas.
36. Portanto, a assertiva genérica de prejuízos/cerceamento à defesa em razão da fiscalização realizada pela Caixa três anos e meio após o término do ajuste não se encontra devidamente documentada e fundamentada nos autos; e a tese de defesa não merece prosperar.



37. Afastada a tese aventada, ainda sobre questões preliminares, convém informar que não se vislumbra a prescrição da pretensão punitiva do TCU ao caso em comento, haja vista que, nos termos do Acórdão 1441/2016 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, não houve o transcurso de mais de dez anos entre o ato ordenatório da citação no âmbito do TCU (18/5/2016, peça 7), e a data para a prestação de contas final do ajuste, em 28/2/2012 (peça 22, p. 2).
38. Quanto ao mérito recursal, o recurso de revisão constitui instância excepcional, semelhante à ação rescisória no processo civil, destinada a correção de erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos ou análise de documentos novos, não se admitindo o mero reexame de argumentos e teses jurídicas expostas no julgamento das contas e no recurso de reconsideração.
39. No que concerne à (ii) **regular execução do contrato de repasse**, os documentos constantes dos autos não emprestam suporte ao alegado. Não há comprovação de que a sala tenha sido utilizada em benefício da comunidade. Não há divulgação de cursos, listas de presenças ou qualquer registro de controle de utilização da sala.
40. Certificados genéricos acostados nesta fase recursal não provam a carga horária dos cursos e o local em que foram realizados. Não há cópia do contrato firmado com a Geracursos, valores pagos a título da prestação de serviços, recibos ou notas fiscais. Ademais, os certificados remetem a cursos supostamente realizados em exercício anterior (2010) à inauguração da sala de informática em 2011 (peça 48).
41. As fotografias anexadas ao recurso também não contêm o registro da data ou da localidade, não se prestando a demonstrar a correta utilização da sala pela comunidade. Convém revistar ser baixa a força probatória de fotografias, eis que não revelam a origem dos recursos aplicados, não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas na execução do objeto. Dessa forma, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 2258/2017 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 2886/2017-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes; e Acórdão 842/2017 -Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler.
42. Cumpre ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.
43. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe 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, assumo obrigações de natureza pecuniária; e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.
44. Assiste-lhe razão quanto ao alegado (iii) **erro de cálculo**, uma vez que há documentos comprobatórios da atualização financeira e do recolhimento do saldo da conta corrente/poupança (647.028-9) aos cofres do Tesouro, no valor de R\$ 26.188,93, na data de 20/5/2014 (peça 1, pp. 137-143). Portanto, o valor deve ser abatido do débito imputado ao responsável, bem como a redução proporcional da multa aplicada com base no valor do dano (art. 57 da Lei 8.443/1992).
45. No que concerne à (iv) **sentença proferida pelo Juízo Federal de Pernambuco**, o princípio da independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa em ações de natureza penal, civil e administrativa.
46. Desta feita, a ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no



reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU (CPP, arts. 66, caput, e 386, I) e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa (Acórdão 344/2015 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 940/2019 – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

47. A improcedência da ação civil pública não conduz à regularidade das contas do responsável. Ademais, o princípio da independência entre as instâncias civil, administrativa e penal tem integral aplicação nesta Corte. A condenação no âmbito do Poder Judiciário obedece a requisitos diversos dos necessários para a condenação do TCU, cujo fundamento é consuetudinário do inarredável dogma republicano da prestação de contas. Neste sentido, todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

48. Nesse sentido, há precedente do Supremo Tribunal Federal (MS 25.880) em que se denegou a segurança pretendida dado que a existência de ação civil pública para apuração dos mesmos fatos tratados pela decisão do TCU não elide a competência da Corte de Contas para julgar a impetrante. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário valores indevidamente percebidos.

49. No que concerne à **responsabilidade do recorrente**, uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena, e reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

50. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa. Demais disso, a **boa-fé** não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir das circunstâncias fáticas examinadas, situação que não se coaduna com os elementos que integram os autos (Acórdão 4667/2017 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 1895/2014 – 2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes).

51. Na ausência de elementos capazes de modificar o entendimento do TCU a respeito da regularidade na execução do contrato de repasse em exame, conclui-se pelo provimento parcial ao recurso para que seja ajustado o valor do débito e reduzida a multa aplicada.

52. Informa-se, por fim, que tramitam nesta casa outros processos em que o recorrente figura 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
007.806/2016-7	Contrato de Repasse n. 214.447-77/2006, firmado entre a Caixa Econômica Federal e o município de Cupira/PE;	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	Contas irregulares, débito e multa



029.219/2015-9	Prefeitura Municipal de Cupira/PE; 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

53. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Sandoval José de Luna, na qualidade de prefeito de Cupira/PE, no período de 2009 a 2016, contra o Acórdão 5502/2017 – 2ª Câmara, Rel. Min. André Luís de Carvalho.

54. O recorrente não afasta a irregularidade que fundamentou sua condenação, qual seja a inexecução do objeto pactuado (salas de inclusão digital), pois, muito embora constatado o elevado percentual de execução (95,41%), o projeto não apresentou funcionalidade e não trouxe benefícios à população, visto que a obra se encontrava deteriorada por falta de conservação e as salas estavam abandonadas e/ou sendo utilizadas como depósito de móveis.

55. Nesta fase recursal, não carrou aos autos comprovação de que adotou medidas de suporte ou garantia ao longo da vida útil dos equipamentos, bem como não noticia providências para a readequação física das salas paralisadas em razão de infiltrações promovidas pela chuva.

56. Assiste razão parcial ao recorrente quanto ao erro no cálculo do débito, eis que há documentos comprobatórios do recolhimento do saldo da Conta Corrente/Poupança 647.028-6, no valor de R\$ 26.188,93 (peça 1, pp. 137-143), aos cofres do Tesouro. Portanto, o valor deve ser abatido do débito imputado ao responsável, bem como se deve proceder à redução proporcional da multa aplicada com base no valor do dano (art. 57 da Lei 8.443/1992).

57. Ao final, o recurso deve ser conhecido para que lhe seja concedido provimento parcial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Ante todo o exposto, com fulcro nos arts. 32, inciso III e 35, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288, inciso I, do Regimento Interno do TCU, submete-se à consideração superior o exame do recurso de revisão interposto por Sandoval José de Luna contra o Acórdão 5502/2017 – 2ª Câmara, com a proposta de:

- a) conhecer do recurso, conceder-lhe provimento parcial e assim reformar os itens 9.1 e 9.2 da deliberação recorrida, para que seja atualizado o valor do débito e reduzida proporcionalmente a multa aplicada com base no art. 57 da Lei 8.443/1992;
- b) dar ciência ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.

Serur, 3ª Diretoria, em 12/3/2020.

(assinado eletronicamente)

Sieglinde Cláudia Guerino Loureiro
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 4578-0