

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-015.552/2020-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Itaíba/PE.

Responsáveis: Juliano Nemesio Martins (060.191.054-07) e Marivaldo Bispo da Silva (434.921.854-87).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DAS VERBAS FEDERAIS PERCEBIDAS, EM VISTA DA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO EX-PREFEITO. DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA.

RELATÓRIO

Trata o processo da Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa contra os Srs. Marivaldo Bispo da Silva (gestões: 2005 a 2008 e 2009 a 2012) e Juliano Nemesio Martins (gestão: 2013 a 2016), ex-prefeitos de Itaíba/PE, em face da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 267.212-94/2008, cujo objeto consistia em “pavimentar, drenar e duplicar a entrada principal do município”.

2. O ajuste foi firmado entre a União – por meio do Ministério do Turismo, representado pela Caixa – e o aludido município no valor de R\$ 522.536,76, sendo R\$ 487.500,00 referentes a recursos federais e R\$ 35.036,76 relativos à contrapartida municipal, com vigência de 24/12/2008 a 30/9/2014. As verbas efetivamente liberadas totalizaram R\$ 363.090,00 (peça 26).

3. Tanto a tomadora de contas, nos termos do Relatório 4/2019 (peça 30), quanto a Controladoria-Geral da União – CGU (peça 32) concluíram pelo prejuízo no valor total dos recursos repassados, imputando a responsabilidade pelo dano ao Sr. Marivaldo Bispo da Silva e ao seu sucessor Juliano Nemesio Martins. A CGU certificou a irregularidade das contas (peça 33) e a autoridade ministerial tomou conhecimento dessa conclusão (peça 35).

4. No Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE analisou o processo mediante a instrução inserta à peça 64, que reproduz em parte e com ajustes de forma:

“9. Na instrução inicial (peça 39), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

9.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Itaíba - PE, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Contrato de Repasse 267.212-94/2008, com vigência no período de 24/12/2008 a 30/9/2014, cujo prazo se encerrou em 30/11/2014.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 4, 13, 19, 20, 25 e 26.

9.1.2. Normas infringidas: art. 37, **caput**, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 93 da Portaria Mtur 3, de 26/08/2003; subitem 3.2, letra ‘e’, da Cláusula Terceira e Cláusula Décima Segunda do Contrato de Repasse 267.212-94/2008.

9.2. Débitos relacionados ao responsável Juliano Nemesio Martins (CPF: 060.191.054-07):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/5/2012	682,49
29/8/2014	362.407,51

9.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

9.2.2. **Responsável:** Juliano Nemesio Martins (CPF: 060.191.054-07).

9.2.2.1. **Conduta:** foi o Gestor de 2013/2016: recebeu o contrato vigente, cuja vigência ainda perdurou até 30/09/2014 e evoluiu a obra até o percentual de 74,48%, correspondentes a R\$ 382.597,63; conforme atestado no último Relatório da Engenharia, houve um desbloqueio em sua gestão, e a prestação de contas respectiva não foi apresentada até a presente data, bem como alegações de defesa ou qualquer outra medida para resguardar o erário.

(...)

10. Encaminhamento: citação.

10.1. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Contrato de Repasse 267.212-94/2008, cujo prazo se encerrou em 30/11/2014.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 4, 11, 13, 20, 21, 22 e 26.

10.1.2. Normas infringidas: art. 37, **caput**, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Cláusula Terceira, item 3.2, letra 'e' e Cláusula Décima Segunda do Contrato de Repasse 267.212-94/2008.

10.1.3. **Responsável:** Juliano Nemesio Martins (CPF: 060.191.054-07).

10.1.3.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 30/11/2014.

(...)

11. Encaminhamento: audiência.

12. Apesar de o tomador de contas haver incluído [o Sr.] Marivaldo Bispo da Silva como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deveria ser excluída, uma vez que não há evidências de que tenha tido participação nas irregularidades aqui verificadas.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 41), foram efetuadas citação e audiência do responsável, nos moldes adiante:

a) Juliano Nemesio Martins:

Comunicação: Ofício 25422/2021 – Seproc (peça 44).

Data da Expedição: 25/5/2021.

Data da Ciência: **não houve** (Ausente, Número inexistente) (peças 47 e 46).

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU.

Comunicação: Ofício 25423/2021 – Seproc (peça 43).

Data da Expedição: 25/5/2021.

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se, Ausente) (peças 45 e 48).

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU.

Comunicação: Ofício 49954/2021 – Seproc (peça 52).

Data da Expedição: 28/9/2021.

Data da Ciência: **não houve** (Outros).

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 49).

Comunicação: Ofício 54513/2021 – Sproc (peça 51).
Data da Expedição: 28/9/2021.
Data da Ciência: **não houve** (Outros).
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 49).

Comunicação: Ofício 0010/2022 – Sproc (peça 56).
Data da Expedição: 13/1/2022.
Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 59).
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 55).

Comunicação: Ofício 0011/2022 – Sproc (peça 57).
Data da Expedição: 13/1/2022.
Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 58).
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 55).

Comunicação: Edital 0635/2022 – Sproc (peça 61).
Data da Publicação: 6/5/2022 (peça 62).
Fim do prazo para a defesa: 21/5/2022.

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 63), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Juliano Nemesio Martins permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e da Ampla Defesa

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 29/8/2014, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente, conforme se segue:

16.1. Juliano Nemesio Martins, por meio do ofício acostado à peça 7, recebido em 3/9/2018, conforme AR (peça 8).

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 438.148,53, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

(...)

EXAME TÉCNICO

(...)

Da revelia do responsável Juliano Nemesio Martins

24. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita custodiada pelo TCU (peça 49), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peça 55) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual se promoveu a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 61).

25. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar o responsável, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - 1ª Câmara, Relator [Ministro-Substituto] Augusto Sherman).

26. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator [Ministro] Bruno Dantas. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

27. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

28. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

29. Com efeito, inicialmente segundo o relatório do tomador de contas (peça 30) o fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a não execução do objeto pactuado (peça 30, p. 3). No entanto, não prevaleceu tal fundamento, visto que há evidências [Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE 03), datado de 24/1/2014, peça 19, p. 5-7 e PAT GIGOV/CA 332/2018, de 3/7/2018, peça 20] de que as obras evoluíram até o percentual de 74,48%, correspondente a R\$ 382.597,63, guardando a proporcionalidade entre a execução física e os dispêndios em relação ao total do investimento previsto no valor de R\$ 522.536,76 (item 3, retro). Consoante o PAT GIGOV/CA 332/2018, de 3/7/2018 (peça 20, p. 1), a **pavimentação foi concluída**, sendo necessário apenas reparos em alguns trechos e desobstrução dos acostamentos (tomado pela vegetação).

30. O referido PAT concluiu que a meta não possuiu funcionalidade, porque a prefeitura executou a drenagem, porém encontrava-se obstruída necessitando de manutenção e a pavimentação encontrava-se concluída, porém necessitando reparos em alguns trechos e desobstrução dos acostamentos (tomado pela vegetação). Nesse PAT não indicaram quais trechos (localização) deveriam ser feitos os reparos e desobstruídos os acostamentos. Aliás, o relatório fotográfico apontou, ao contrário da conclusão, que as obras foram realizadas e [estavam] em boas condições de uso (peça 20, p. 2).

31. Além disso, as obras foram realizadas em 2014 e é natural, devido ao uso constante, em 2018 (data do PAT) encontrar acostamentos com vegetação e pontos danificados requerendo manutenção. Todavia trata-se de manutenção necessária não decorrente de serviços mal executados ou não executados à época. Portanto a constatação em 2018 de alguns problemas de manutenção que não foram feitos ao longo do tempo, não retira o **status** de funcionalidade da obra em 2014.

32. Assim, prevaleceu nesta TCE apenas a omissão no dever de prestar contas que, segundo o entendimento predominante, impossibilita aferir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, visto que impede o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de

24/12/2008 a 30/9/2014.

33. Da análise dos documentos presentes nos autos, verificou-se que Juliano Nemesio Martins (CPF: 060.191.054-07) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Contrato de repasse 0267212-94, registro Siafi 642972, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/11/2014.

34. De acordo com o PA GIGOV/CA 0232/2018, de 19 de dezembro de 2018 (peça 1, p. 2), embora a relação de pagamentos contenha incorreções, a Caixa considerou aprovada a prestação de contas parcial visto que consta documento fiscal e respectivos comprovantes de pagamento. No entanto, a prestação de contas final, referente à segunda parcela, no valor de R\$ 381.865,14 (desbloqueado em 29/8/2014) não foi apresentada pelo município (não houve apresentação de qualquer documentação, inclusive dos documentos fiscais).

34.1.1.1. Como restou caracterizada a omissão no dever de prestar contas, também se verificou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto deste processo.

35. Nesse diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (Acórdão 974/2018 - Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

36. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

Cumulatividade de multas

37. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de ‘não comprovação da aplicação dos recursos’ e de ‘omissão na prestação de contas’, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9579/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro [Substituto] Augusto Sherman).

38. Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. Pg. 565), na absorção, ‘(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada’. No caso concreto, a ‘omissão no dever de prestar contas’, embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da ‘não comprovação da aplicação dos recursos’, havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaiando as duas ocorrências num mesmo gestor, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

(...)

40. Dessa forma, o responsável Juliano Nemesio Martins deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas ser julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

41. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

42. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada

se deu em 29/8/2014, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 26/4/2021.”

5. Diante do exposto, a Secex/TCE ofereceu ao Tribunal a seguinte proposta de encaminhamento (peças 64 a 66):

5.1. considerar revel o Sr. Juliano Nemesio Martins, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

5.2. excluir da presente relação processual o Sr. Marivaldo Bispo da Silva;

5.3. com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **a** e **c**, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Juliano Nemesio Martins, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/5/2012	682,49
29/8/2014	362.407,51

5.4. aplicar ao Sr. Juliano Nemesio Martins a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

5.5. autorizar, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento, caso requerido, e a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

5.6. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco/PE, com base no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, e à Caixa, para ciência.

6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, divergiu parcialmente do encaminhamento sugerido pela unidade técnica, ao entender prescrita a pretensão sancionadora em relação à parte do débito, em atenção às disposições da Lei 9.873/1999, conforme os seguintes fundamentos (peça 67):

“Manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Juliano Nemesio Martins, ex-prefeito de Itaíba-BA e condená-lo em débito, em razão da falta de prestação de contas dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 0267212-94, firmado com o Ministério do Turismo e que tinha por objeto ‘pavimentar, drenar e duplicar a entrada principal do município’.

Quanto à aplicação da multa pecuniária proporcional ao débito, apesar de a unidade técnica ter se limitado a analisar a ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva à luz do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, verifico que, **in casu**, também não teria ocorrido a prescrição sob as hipóteses da Lei nº 9.873/1999 com relação à parcela do débito com data de 29/8/2014, tendo em vista que a primeira notificação do responsável na via administrativa ocorreu em agosto de 2018 (cf. peças 7 e 8), ou seja, em prazo inferior a cinco anos do fato gerador.

Todavia, com relação à parcela do débito com data de 31/5/2012, entendo estar prescrita a pretensão sancionadora de caráter pecuniário, tendo em vista ter transcorrido mais de cinco anos entre o fato e a notificação administrativa. Incide, a meu ver, sobre a referida parcela de débito, as disposições da Lei nº 9.873/1999 e a jurisprudência fixada no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, não cabendo, portanto, a aplicação da multa com base no art. 57 da LOTCU.”

É o Relatório.