

GRUPO II – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 019.152/2013-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Matões do Norte/MA e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Responsável: Hilton Amorim Rocha (CPF 012.371.363-34).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PNAC E PNAE. AUSÊNCIA DE ELEMENTO ESSENCIAL PARA COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE contra Hilton Amorim Rocha, ex-prefeito de Matões do Norte/MA, em decorrência da não aprovação da prestação de contas dos recursos transferidos para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche (PNAC) no exercício de 2003 e da omissão, no exercício seguinte, da prestação de contas dos recursos do PNAC e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

2. De início, transcrevo excerto da instrução realizada em pareceres uniformes na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 48 a 50):

“HISTÓRICO

2. Por meio do Ofício nº 006/2004 (peça 1, p. 10), o Sr. Hilton Amorim Rocha encaminhou a prestação de contas dos recursos destinados ao PNAC no exercício de 2003 (peça 1, p. 272), consistente no Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira (peça 1, p. 12-14), acompanhada de cópia da Ata da Reunião do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Matões do Norte/MA (peça 1, p. 16) e da Ata de Reunião Extraordinária realizada no mesmo dia, para deliberar sobre a nova composição do CAE (peça 1, p. 18-20).

3. A prestação de contas não foi aprovada em virtude de não constar no Demonstrativo o Parecer assinado pelo presidente do CAE ou por seu representante legal, tendo ensejado tal fato a expedição de notificação para o gestor responsável, Sr. Hilton Amorim Rocha (Ofício 1725/2006/FNDE/DIFIN/CGCAP/DIPRA, peça 1, p. 28) e para o seu sucessor, Sr. Antônio Sampaio Rodrigues da Costa (Ofício 1721/2006/ FNDE/DIFIN/CGCAP/DIPRA, peça 1, p. 38). O Ofício endereçado ao Sr. Antônio Sampaio foi entregue, conforme AR à peça 1, p. 48. Já a comunicação endereçada ao Sr. Hilton Rocha foi devolvida (AR à peça 1, p. 51), fato que ensejou a notificação por meio de edital (peça 1, p. 52).

4. Quanto à omissão no dever de prestar de contas dos recursos transferidos à conta do PNAC e do PNAE no exercício de 2004 (peça 1, p. 274 e 276), foi procedida à notificação do Sr. Hilton Amorim Rocha pelo Ofício nº 9.183/2005-DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 128) para que apresentasse a prestação de contas dos referidos recursos ou procedesse à sua devolução. Embora o ofício tenha sido recebido, conforme AR à peça 1, p. 130, o responsável quedou-se silente.

5. O prefeito sucessor, Sr. Antônio Sampaio Rodrigues da Costa (peça 1, p. 264), notificado desta e de outras omissões (peça 1, p. 126), tratou de adotar as medidas judiciais cabíveis contra o Sr. Hilton Amorim Rocha, ajuizando as ações de ressarcimento devidas, e encaminhando as representações criminais correspondentes (cf. peça 1, p. 60-98). Por esse motivo, não foi arrolado como corresponsável

pela omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAC/2004 e PNAE/2004, uma vez que adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público preconizadas no Manual de Assistência Financeira aprovada pela Resolução CD/FNDE nº 023/2008, conforme consignado no item 4 do Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 316).

6. No âmbito deste Tribunal, a instrução dos autos (peça 3) propôs a citação do Sr. Hilton Amorim Rocha em virtude da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao Município de Matão do Norte/MA para a execução do Programa de Alimentação Escolar para Creches (PNAC) no exercício de 2003, ante a ausência do Parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), assinado pelo seu Presidente ou Representante Legal; e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche (PNAC) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no exercício de 2004.

7. A citação foi autorizada pela Diretor da 2ª Diretoria Técnica, com fulcro no disposto no inciso II, art. 1º, da Portaria-MIN-AA nº 1, de 31 de outubro de 2011, bem como em face da subdelegação de competência inserta no inciso III, art. 2º – Portaria-Secex-MA nº 2, de 29/1/2014 (peça 4), e realizou-se por meio do Ofício 1402/2014-TCU/SECEX-MA (peça 6), enviado ao endereço do responsável constante no cadastro de pessoas físicas (CPF) da Receita Federal, conforme consulta à peça 5.

8. Devido à não remessa, pelos correios, do Aviso de Recebimento que comprovasse a entrega do ofício, apesar da cobrança realizada (peça 7), foi proposto o reenvio da citação (cf. Despacho à peça 8), tendo sido expedido o Ofício 2595/2014-TCU/SECEX-MA (peça 10), ao mesmo endereço, confirmado em nova consulta ao sistema CPF (peça 9). O Aviso de Recebimento correspondente a este ofício foi devolvido com a anotação de “não procurado” (peça 12).

9. Novas consultas evidenciaram a existência de outro endereço do responsável, obtido no banco de dados de clientes da Companhia Energética do Maranhão (Cemar), conforme peça 13. Também se identificou que o responsável exercera um cargo de livre nomeação no Governo do Estado do Maranhão (peça 14, p. 7). Dessa forma, foi proposta a expedição do ofício de citação para o novo endereço encontrado, bem como a expedição de diligência ao Governo do Estado do Maranhão, através de sua Procuradoria-Geral, para que informasse o endereço do responsável nos cadastros ali existentes, bem como se o Sr. Hilton Amorim Rocha ainda era integrante do governo, sua lotação e endereço funcional (peça 16).

10. A diligência à Procuradoria Geral do Estado do Maranhão consumou-se por meio do Ofício 3705/2014-TCU/SECEX-MA (peça 17), entregue naquele Órgão em 10/12/2014, conforme Aviso de Recebimento à peça 19. Simultaneamente, expediu-se nova citação (Ofício 3704/2014-TCU/SECEX-MA, peça 18), desta feita encaminhada para a Rua da Piçarra, 29, Centro, Matões do Norte/MA, endereço constante do cadastro da Cemar.

11. A resposta à diligência veio por meio do Ofício 103/2015-GAB/PGE (peça 22), por meio do qual se informou que o Sr. Hilton Amorim Rocha fora exonerado do cargo em comissão de Assessor Especial da Secretaria da Casa Civil, em 14/10/2014 e que o endereço declarado em sua pasta funcional era Fazenda Santa Isabel, Cantanhede/MA.

12. Expediu-se, então, o Ofício de citação 0304/2015-TCU/SECEX-MA para o endereço acima (peça 26).

13. Ante a não devolução, pelos Correios, dos Avisos de Recebimento referentes aos Ofícios 3704/2014-TCU/SECEX-MA e 0304/2015-TCU/SECEX-MA, foi proposta a realização de diligência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), para que, no prazo de 5 (cinco) dias encaminhasse tais documentos (cf. peça 37). A diligência realizou-se por meio do Ofício 1365/2015-TCU/SECEX-MA (peça 38).

14. Os Avisos de Recebimento referentes aos Ofícios 3704/2014-TCU/SECEX-MA e 0304/2015-TCU/SECEX-MA foram devolvidos, ambos, com a anotação de “não procurado” (peças 39 e 41). Nessas circunstâncias, e considerando que em consulta aos cadastros da Cemar, CPF, CNPJ e telefônico, não foram localizados novos endereços que justificassem o reenvio de ofício de citação, foi autorizada a citação pela via editalícia, nos termos da delegação de competência prevista no inciso II do art. 1º da Portaria MIN-AA 1, de 21 de julho de 2014, e da subdelegação de competência prevista no inciso IV do art. 2º da Portaria-SECEX-MA 2, de 29 de janeiro de 2014 (peça 45).

15. A citação do Sr. Hilton Amorim Rocha realizou-se por meio do Edital 0106/2015-TCU/SECEX-MA, de 25 de maio de 2015 (peça 46), publicado no Diário Oficial da União de 27 de maio de 2015 (peça 47). A citação é válida posto que realizada nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

EXAME TÉCNICO

16. Transcorrido o prazo fixado e mantendo-se inerte o responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

17. É obrigação constitucional e legal do gestor de recursos públicos comprovar a sua correta aplicação, na forma estabelecida nas normas regulamentadoras pertinentes. Ao encaminhar o Demonstrativo de Execução Físico-Financeira dos recursos recebidos à conta do PNAC no exercício de 2003 sem o Parecer de aprovação do Presidente do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Matões do Norte/MA, o gestor deixou de cumprir requisito essencial para atestar a boa e regular aplicação dos recursos, uma vez que o referido Conselho tem papel relevante na fiscalização dos mesmos.

18. Embora se encontre nos autos cópia de parte da ata de aprovação da prestação de contas, a incompletude da mesma e a falta de clareza sobre os membros efetivos do CAE que aprovaram tal prestação de contas, impede que se dê credibilidade a tais documentos.

19. Deve-se registrar que a prestação de contas dos recursos transferidos para a Merenda Escolar é extremamente simplificada, limitando-se a mero preenchimento de demonstrativo, e que não há razão plausível para que o gestor não o faça da maneira requerida. Tanto a prestação de contas incompleta, quanto a omissão na prestação de contas dos recursos transferidos à conta do PNAE e PNAC no exercício de 2004, fazem nascer a presunção de débito, uma vez que não restou demonstrada a regular aplicação dos recursos, incidindo sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos sob sua responsabilidade, devendo fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes.

20. Embora o prazo para apresentar a prestação de contas dos recursos destinados ao PNAE e ao PNAC no exercício de 2004 tenha vencido na gestão do Sr. Antônio Sampaio Rodrigues da Costa, o mesmo alegou a impossibilidade de fazê-lo dada a ausência da documentação pertinente na Prefeitura Municipal (peça 1, p. 74), e adotou as medidas legais cabíveis contra o seu antecessor, razão pela qual está isento de responsabilidade pelos fatos apurados nesta TCE.

CONCLUSÃO

21. Diante da revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, já que o mesmo deixou de cumprir obrigação inerente a quem quer que administre recursos públicos, qual seja, prestar contas dos recursos geridos na forma devida, infringindo preceito constitucional e legal (art. 70 da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967), propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito.

23. No que se refere à multa a ser eventualmente aplicada ao responsável, cabe discutir a questão da prescrição da pretensão punitiva, visto que, embora o responsável tenha sido revel, o Tribunal pode reconhecê-la de ofício, consoante o art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente nesta Corte de Contas, nos termos do art. 298 do Regimento Interno/TCU.

24. A prescritibilidade da multa aplicável em processos de controle externo está sendo examinada neste Tribunal no âmbito do TC 007.822/2005-4, ainda sem deliberação a respeito, no qual se debatem três teses: da imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica que discipline a matéria; da prescrição quinquenal, com base na analogia com diversas normas do Direito Público, como o art. 1º do Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional, art. 1º da Lei 6.830/1980, art. 142, inciso I, da Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992, art. 1º da Lei 9.873/1999; e da prescrição decenal (ou vintenária, conforme o Código em vigor à época do fato ilícito), fundada nas regras gerais estabelecidas no Código Civil, aplicadas por analogia com base no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

25. Tendo em vista que ainda não há decisão final sobre o processo acima, analisa-se o caso destes autos à luz da jurisprudência até o momento predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, após

dez ou vinte anos, conforme o Código vigente, da ocorrência do fato ilícito gerador da penalidade (Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara).

26. No que se refere à interrupção do prazo prescricional, verifica-se, em deliberações recentes deste Tribunal, predominância da tese que considera a citação (ou a audiência) válida como causa interruptiva (Acórdãos 344/2015-Plenário, 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.204/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 3.015/2014-Plenário, 585/2012-Plenário, 1.148/2015-1ª Câmara, 6.002/2014-1ª Câmara, 5.670/2014-1ª Câmara e 5.108/2014-1ª Câmara), havendo, todavia, julgados que entendem ser a notificação feita na fase interna capaz de interromper a prescrição (Acórdãos 294/2015-Plenário e 1.648/2014-2ª Câmara).

27. No caso tratado neste processo, tem-se como eventos motivadores da multa a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNAC/2003, ante a ausência de documento essencial na prestação de contas, bem como a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos à conta do PNAE/PNAC no exercício de 2004.

28. No tocante ao primeiro aspecto, verifica-se que a prestação de contas incompleta foi protocolada no FNDE em 26/2/2004 (peça 1, p. 10), sendo esta a data de referência para contagem de prazo quanto a essa irregularidade. Já a omissão do gestor no dever de prestar contas consumou-se em 1º/3/2005, dia seguinte ao termo final do prazo de prestação de contas (peça 1, p. 316). Logo, considerando que tais eventos ocorreram em data posterior à entrada em vigor do novo Código Civil (11/1/2003), aplica-se a regra ali prevista, qual seja, dez anos a contar das aludidas ocorrências.

29. Visto que transcorreram mais de dez anos entre o termo inicial da contagem do prazo prescricional relativo a cada uma das irregularidades mencionadas no item 27 (26/2/2004 e 1º/3/2005, respectivamente), e a data da citação realizada no âmbito deste Tribunal (27/5/2015), verifica-se que ocorreu, no presente caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Hilton Amorim Rocha, CPF 012.371.363-34, ex-prefeito municipal de Matões do Norte/MA, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

Débito:

Data	Valor(R\$)
26/6/2003	493,20
25/7/2003	493,20
1/9/2003	665,82
28/9/2003	690,48
22/10/2003	690,48
24/11/2003	690,48
25/2/2004	538,56
27/2/2004	13.374,40
23/3/2004	538,56
23/4/2004	13.374,40
27/4/2004	538,56
27/4/2004	13.374,40
25/5/2004	538,56
25/5/2004	13.374,40

26/5/2004	293,76
25/6/2004	612,00
25/6/2004	13.374,40
23/7/2004	612,00
23/7/2004	13.374,40
31/8/2004	293,76
31/8/2004	15.432,00
10/9/2004	318,24
23/9/2004	612,00
23/9/2004	15.432,00
29/10/2004	612,00
29/10/2004	15.432,00
26/11/2004	612,00
26/11/2004	15.432,00

b) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

c) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU acolheu a quase totalidade das conclusões, mas apresentou pontual divergência, como a seguir transcrito (peça 51):

“(…)

A unidade técnica deixou de propor multa por entender que esse Tribunal tem adotado, majoritariamente, a prescrição decenal prevista no Código Civil em relação à pretensão punitiva. Como a ocorrência mais recente do dano apurado neste processo é datado em 1/3/2005, dia seguinte ao termo final do prazo para a prestação de contas dos recursos repassados em 2004, e a citação válida somente ocorreu em 27/5/2015, a Secex/MA concluiu estar prescrita a pretensão punitiva do TCU.

Apesar de haver discussão sobre eventual ocorrência do prazo prescricional, a tese não se encontra consolidada nessa Corte. Sendo assim, enquanto não for firmado entendimento contrário, manifesto-me para que as multas previstas na Lei 8.443/1992 sejam submetidas ao prazo prescricional quinquenal, contado a partir do conhecimento do fato pelo TCU, pelos motivos já expostos por mim nos autos do TC 016.361/2012-1 e muitos outros.

No caso ora analisado, o TCU teve conhecimento das irregularidades imputadas ao responsável somente em 10/7/2013 (data da autuação desta tomada de contas especial), com citação ocorrida em maio de 2015, de modo que, a meu ver, a multa a ser aplicada pelo TCU não foi atingida pela prescrição.

Diante do exposto, considerando que a lacuna acerca da prescrição da pretensão punitiva na Lei 8.443/1992 deve ser preenchida prioritariamente com as regras do Direito Público, sugiro adicionalmente que o responsável seja apenado com a multa prevista no art. 57 da referida lei.”

É o relatório.