

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 004.142/2016-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Água Doce do Maranhão - MA

Responsável: José Eliomar da Costa Dias (454.000.673-87)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
(00.378.257/0001-81)

Representação legal:

SUMÁRIO: TCE. PNAE.NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E
REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO.
REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO.MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especiais, com a qual anuiu o MPTCU (peças 20-23):

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-Prefeito de Água Doce do Maranhão/MA (Gestões sucessivas de 2005-2008 e 2009-2012), em razão da impugnação parcial de despesas efetuadas com recursos repassados ao Município à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2009, normatizado pela Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009.*

HISTÓRICO

2. *Para a execução do PNAE/2009, o FNDE repassou, ao Município de Água Doce do Maranhão/MA, a importância total de R\$ 164.621,60, conforme relação de ordens bancárias constante da peça 2 (p.15-16).*

3. *Na Informação 125/2013-SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN/FNDE, de 08/10/2015 (peça 1, p. 83) foram consignadas irregularidades em consonância com o Relatório 1562/2010-CGU (peça 1, p.124-173).*

4. *Por meio do Ofício 212/2013-FNDE, 13/9/2013 (peça 1, p. 189-206), o Órgão Instaurador tentou notificar o Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, gestões 2009-2012 e 2013-2016, acerca da necessária regularização da prestação contas dos recursos federais recebidos, requerendo as providências devidas ou a devolução dos aludidos recursos.*

5. *Em decorrência do insucesso na cientificação do responsável sobre o teor do Ofício 212/2013-FNDE, foi promovida a notificação via edital (nº 43/2013-FNDE, peça 1, p. 214).*

6. *Diante da não apresentação da prestação de contas e da consequente não demonstração da boa e regular dos recursos federais repassados, assim como da não devolução dos recursos, instaurou-se Tomada de Contas Especial (Parecer Técnico 73/201-FNDE, peça 1, p.215-220). Nesse sentido, no Relatório de TCE 177/2015 – FNDE (peça 2, p.15-28) concluiu-se pela responsabilidade do Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA (gestões 2009/2012 e 2013-2016), uma vez que o mesmo era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do*

PNAE/2009. O prejuízo importa no valor original de R\$ 139.598,76, constituído da forma apresentada no seguinte trecho da instrução de peça 8, p. 3:

16. Registra-se que, no bojo das irregularidades citadas pelo FNDE na Informação 532/2015 (peça 1, 6-24), encontra-se a “Não aplicação, no Mercado [financeiro], dos recursos repassados”; contudo, tal irregularidade não será considerada, uma vez que a jurisprudência do TCU é no sentido de que não cabe cobrar do responsável o valor correspondente aos rendimentos que seriam auferidos caso os recursos tivessem sido aplicados no mercado financeiro.

17. Nesse sentido são os Acórdãos 4.920/2009 - TCU - 1ª Câmara - Relator: Augusto Sherman Cavalcanti, 1.344/2010 - TCU - 1ª Câmara - Relator: José Múcio Monteiro, 1.259/2010 - TCU - 2ª Câmara - Relator: Augusto Sherman Cavalcanti, 2.700/2009 - TCU - 2ª Câmara - Relator: André de Carvalho, 3.681/2008 - TCU - 1ª Câmara - Relator: Guilherme Palmeira, 1.123/2008 - TCU - Plenário - Relator: Ubiratan Aguiar, 2.345/2008 - TCU - 2ª Câmara - Relator: Raimundo Carreiro, 1.543/2008 - TCU - 2ª Câmara - Relator: Aroldo Cedraz, 2.762/2008 - TCU - 2ª Câmara - Relator: Ubiratan Aguiar e 211/2009 - TCU - 2ª Câmara - Relator: Benjamin Zymler

18. Assim, devem ser excluídos dos cálculos do débito o valor de R\$ 190,66, referente aos rendimentos previstos, pois, sobre os valores do débito, já incidem correção monetária e, eventualmente, juros de mora. Desse modo, corroborando o entendimento trazido pelo FNDE e CGU, vislumbra-se plausível realizar a citação do responsável, conforme tabela a seguir:

Irregularidades/Não comprovação	Valor(R\$)	Data
a) Os valores informados no campo referente a gastos com aquisição de gêneros alimentícios, de R\$ 54.732,00, divergem dos débitos na conta do programa, de R\$ 157.553,20, conforme Parecer 73/2014/FNDE e Relatório de Fiscalização 1562/2010/CGU	15.283,20	5/6/2009
	17.522,00	7/7/2009
	17.508,00	26/8/2009
	17.500,00	23/9/2009
	17.508,00	27/10/2009
	17.500,00	25/11/2009
b) Pagamentos de despesas (tarifas bancárias) contrariando o inciso IX do art. 30 da Resolução FNDE/CD 38, de 16/7/2009	4,35	3/9/2009
	7,25	22/9/2009
c) Falta de fornecimento de merenda escolar, conforme Relatório de Fiscalização 1562/2010/CGU	17.500,00	25/3/2009
	17.500,00	2/4/2009
	1.765,96	4/6/2009
Valor Original Total		139.598,76

8. Em 25/11/2015, foram expedidos o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (referências 2296/2015-CGU), todos concluindo pelo débito do responsável e irregularidade das contas, nos exatos termos apregoados pelo FNDE (peça 2, p. 41-47), com o Pronunciamento Ministerial em 28/1/2016 encaminhando os autos ao TCU (peça 2, p. 49).

9. Na primeira instrução da unidade técnica do TCU nestes autos (peça 8), restou consignado que o responsável foi devidamente comunicado pelo FNDE, por meio do edital à peça 1, p. 214, sobre as pendências relativas à execução do PNAE em 2009, de modo que o responsável deveria ter adotado providências, visando sanar as referidas irregularidades ou devolver os recursos recebidos. Porém, o responsável manteve-se silente.

10 Diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos ao município de Água Doce do Maranhão/MA por meio do PNAE, aquela instrução

propôs a citação do responsável, no que foi acompanhada pelo corpo diretivo da Secex/RN (peças 8 e 9).

11. Nova citação determinada pelo Relator, Exm^o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi realizada por meio do Ofício 725/2018-TCU/SECEX-RN, de 24/7/2018 (peça 18), detalhada da seguinte forma (Anexo I, peça 18):

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados pelo FNDE ao Município de Água Doce do Maranhão/MA, objetivando atender, no exercício de 2009, às ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), tendo em vista as seguintes irregularidades:

Os valores informados no campo referente a gastos com aquisição de gêneros alimentícios, de R\$ 54.732,00, divergem dos débitos na conta do programa, de R\$ 157.553,20, conforme Parecer 73/2014/FNDE e Relatório de Fiscalização 1562/2010/CGU;

Pagamentos de despesas (tarifas bancárias) contrariando o inciso IX do art. 30 da Resolução FNDE/CD 38, de 16/7/2009;

Falta de fornecimento de merenda escolar, conforme Relatório de Fiscalização 1562/2010/CGU

Conduta: fazer débitos não justificados na conta do Pnae/2009, fazer despesa em desacordo com a Resolução/CD/FNDE 38, de 16/7/2009, e não fornecer a merenda escolar a partir do início do ano letivo;

Nexo de causalidade: as irregularidades na execução do Pnae/2009 redundaram no não atingimento dos objetivos propostos pelo Programa;

Resultado ilícito: malversação de recursos públicos federais, não atingimento dos objetivos pactuados e risco de inefetividade dos programas;

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável; é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou; é razoável afirmar que eram exigíveis do responsável condutas diversas daquelas que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois o responsável deveria atuar no exercício de suas missões públicas e na devida execução do objeto pactuado, obedecendo a legislação aplicável; em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão por que ele deve ser citado a fim de se avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa;

Dispositivos violados:

CRFB, art. 70, parágrafo único, e 71, inciso II;

Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008;

Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009.

Valor(es) histórico(s) do(s) débito(s) e da(s) quantia(s) eventualmente ressarcidas, bem como a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência:

Débito(s):

R\$ 17.500,00, em 25/11/2009

R\$ 17.508,00, em 27/10/2009

R\$ 17.500,00, em 23/9/2009

R\$ 7,25, em 22/9/2009

R\$ 4,35, em 3/9/2009

R\$ 17.508,00, em 26/8/2009

R\$ 17.522,00, em 7/7/2009

R\$ 15.283,20, em 5/6/2009

R\$ 1.765,96, em 4/6/2009

R\$ 17.500,00, em 2/4/2009

R\$ 17.500,00, em 25/3/2009

Valor desta dívida atualizada monetariamente até 24/7/2018: R\$ 237.689,02.

12. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa realizada pelo TCU na Base CPF da Receita Federal (peça 17). A entrega do ofício citatório nesse endereço foi comprovada (peça 19).

Ofício	Data do Ofício	Data do Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do prazo para defesa
725/2018-TCU/Secex-RN	24/7/2018	16/08/2018	Cláudio R.S. Cavalcante	Ofício recebido no endereço do responsável, conforme pesquisa na base CPF da Receita Federal	30/8/2018

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

14. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

15. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

16. No presente caso, a citação do responsável ocorreu no endereço pesquisado na base CPF da Receita Federal (peças 18-19), ainda que recebida por terceiros. Em que pese o referido aviso de recebimento ter sido assinado por pessoa estranha aos autos, esse fato, por si só, não invalida a notificação dirigida ao responsável, uma vez que o art. 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

17. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

18. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

19. 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. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

20. 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 200/67: “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.”

21. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-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 10 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. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que as irregularidades que ensejaram a impugnação parcial da prestação de contas ocorreram de março/2009 a novembro/2009 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 8/5/2018 (peça 5).

22. 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 dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

23. Dessa forma, o responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA (gestões 2009/2012 e 2013-2016), deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

24. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados ao município de Água Doce do Maranhão/MA, por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2009, ocorreram na gestão do Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-Prefeito (gestões: 2009/2012 e 2013-2016), que não prestou contas.

25. Diante da revelia do referido responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito.

26. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula-TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial

para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, (gestões: 2009/2012 e 2013-2016), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, (gestões: 2009/2012 e 2013-2016), 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 do efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei;

Valor (R\$)	Data
17.500,00	25/3/2009
17.500,00	2/4/2009
1.765,96	4/6/2009
15.283,20	5/6/2009
17.522,00	7/7/2009
17.508,00	26/8/2009
4,35	3/9/2009
7,25	22/9/2009
17.500,00	23/9/2009
17.508,00	27/10/2009
17.500,00	25/11/2009

c) aplicar ao responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, (gestões: 2009/2012 e 2013-2016), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove(m), perante o Tribunal (art. 214, III, 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/92;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida 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) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao 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 cabíveis;

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Órgão Instaurador e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.