

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 017.999/2020-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Água Doce do Maranhão/MA.

Responsáveis: José Eliomar da Costa Dias (454.000.673-87).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO GESTOR DOS RECURSOS E DO SUCESSOR. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES DO PRIMEIRO, COM DÉBITO E MULTA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO SUCESSOR, ANTE A COMPROVAÇÃO DE QUE ADOTOU MEDIDAS PARA O RESGUARDO DO ERÁRIO.

Relatório

Adoto como relatório a instrução produzida pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), com os ajustes de forma pertinentes¹:

“(…)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de José Eliomar da Costa Dias (gestão 2009/2012) e Antônio José Silva Rocha (gestão 2013/2016), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 393/2020.

3. Os recursos repassados por FNDE ao município de Água Doce do Maranhão/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) - exercício 2012, totalizaram R\$ 344.772,00 (peça 2).

O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, em face da omissão no dever de prestar da prestação de contas do Pnae/2012.

¹ Peças 38-40.

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 13), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 0,00 [R\$ 344.772,00], imputando-se a responsabilidade pecuniária a José Eliomar da Costa Dias, prefeito municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 16/4/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 17), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 18 e 19).

7. Em 29/4/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 20).

8. Na instrução inicial (peça 23), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência em relação às seguintes irregularidades:

8.1. Irregularidade 1: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Água Doce do Maranhão/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3 e 8.

8.1.2. 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; Cap. XI da Resolução 38/2009, de 16/7/2009.

8.2. Débitos relacionados ao responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF: 454.000.673-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/2/2012	14.992,45
9/5/2012	3.378,00
10/5/2012	7.465,50
10/5/2012	21.605,11
13/6/2012	7.465,50
13/6/2012	18.836,11
5/7/2012	30.717,34
10/7/2012	7.465,50
1/8/2012	3.500,00
1/8/2012	4.000,00
7/8/2012	25.236,86
13/8/2012	7.465,50
27/8/2012	5.100,00
11/9/2012	25.238,52
20/9/2012	18.000,00
10/10/2012	5.000,00
10/10/2012	5.000,00
15/10/2012	5.250,00

24/10/2012	4.000,00
24/10/2012	1.500,00
30/10/2012	2.162,00
30/10/2012	7.811,00
6/11/2012	9.971,50
6/11/2012	12.911,23
6/11/2012	3.958,50
8/11/2012	24.664,86
14/11/2012	13.025,00
29/11/2012	5.250,00
29/11/2012	7.386,00
4/12/2012	6.940,00
4/12/2012	6.484,00
4/12/2012	9.530,72
10/12/2012	30.641,80

8.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

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

8.2.2.1. Conduta: Não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2012, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2012.

8.2.2.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas no prazo e forma devidos.

9. Encaminhamento: citação.

9.1. Irregularidade 2: Não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 8 e 9.

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; Cap. XI da Resolução 38/2009, de 16/7/2009.

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

9.1.3.1. Conduta: Não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

9.1.3.2. Nexo de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2012.

9.1.3.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta;

era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas no prazo e forma devidos.

10. Encaminhamento: audiência.

10.1. Irregularidade 3: Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 7 e 8.

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; Cap. XI da Resolução 38/2009, de 16/7/2009.

10.1.3. Responsável: Antônio José Silva Rocha (CPF: 437.600.823-00).

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 30/4/2013.

10.1.3.2. Nexo de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2012.

10.1.3.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

11. Encaminhamento: audiência.

12. Apesar de o tomador de contas não haver incluído Antônio José Silva Rocha como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que sua responsabilidade deve ser incluída, uma vez que há evidências de que tenha tido participação nas irregularidades aqui verificadas. O trecho da instrução preliminar transcrito a seguir esclarece a necessidade de ouvir em audiência tanto o antecessor quanto o sucessor (peça 23, p. 6-7):

‘23.2.1.1. Conforme observado, o sucessor poderá não figurar como corresponsável pela omissão no dever de prestar contas dos recursos, caso comprove que, ante a impossibilidade de prestar contas dos recursos, tomou as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público.

23.2.1.2. Cumpre registrar que, em consulta realizada à Procuradoria Federal no FNDE - PROFE, emanou-se o entendimento, nos termos do Parecer nº 767/2008, de que para os casos de omissão a corresponsabilidade somente se aplica quando o prazo para prestação de contas recai sobre o mandato do prefeito sucessor, desde que não adotadas as competentes medidas de resguardo ao erário.

23.2.1.3. No caso em comento, apesar de o prazo para prestação de contas ter se encerrado em 30/4/2013, durante o período de gestão do Sr. Antônio José Silva Rocha, este adotou medidas legais de resguardo ao erário, conforme Representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal (peça 13). Tendo em vista as providências adotadas pelo Sr. Antônio José Silva Rocha, há presunção de que não houve a disponibilização pelo ex-prefeito das condições materiais mínimas e necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas, impondo-se, portanto, ouvi-lo em audiência para que apresente razões de justificativa para a falha apontada ou ofereça os elementos probatórios de que entregou a documentação ao sucessor.

23.2.1.4. Não obstante o vencimento do prazo em questão não ter ocorrido no seu

mandato, o ex-prefeito terá total interesse em que a prestação de contas seja entregue de forma completa, contendo todos os documentos exigidos pela legislação, até porque, se não for assim, ele é que responde pelo dano presumido resultante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, em virtude da omissão no dever de prestar contas, na condição de gestor dos recursos. Desse modo, nada mais natural que dele também se exija a entrega da documentação necessária à prestação de contas pelo sucessor.

23.2.1.5. Vê-se, portanto, que o dever de prestar contas é uma ‘via de mão dupla’, pavimentada pelo princípio da continuidade administrativa. Nesse passo, ante as incertezas que cercam esse tipo de situação - TCE instaurada por ‘omissão’ em transição de mandatos, ambos gestores, antecessor e sucessor, devem ser ouvidos em audiência, cada um pela conduta que pode ter concorrido para a caracterização da omissão.’

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 25), foram efetuadas citação e audiências dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) José Eliomar da Costa Dias - promovida a citação e audiência do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 32886/2020 – Sefproc (peça 28)

Data da Expedição: 22/7/2020

Data da Ciência: 30/7/2020 (peça 34)

Nome Recebedor: José Eliomar da Costa Dias (o próprio responsável).

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 26).

Fim do prazo para a defesa: 14/8/2020.

Comunicação: Ofício 32887/2020 – Sefproc (peça 29)

Data da Expedição: 22/7/2020

Data da Ciência: 14/8/2020 (peça 33)

Nome Recebedor: Francisca Dinis Pádua da Silva (RG 2.968.327-PI).

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 26).

Fim do prazo para a defesa: 29/8/2020.

b) Antônio José Silva Rocha - promovida a audiência do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 32888/2020 – Sefproc (peça 30)

Data da Expedição: 22/7/2020

Data da Ciência: 4/8/2020 (peça 32)

Nome Recebedor: Antônio José Silva Rocha (o próprio responsável).

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 27).

Fim do prazo para a defesa: 19/8/2020

Comunicação: Ofício 32889/2020 – Sefproc (peça 31)

Data da Expedição: 22/7/2020

Data da Ciência: não houve (Mudou-se) (peça 35)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 27).

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 36), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis José Eliomar da Costa Dias e Antônio José Silva Rocha permaneceram silentes, devendo ser considerados reveis, 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 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 dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, 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 1/5/2013, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/4/2013, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

16.1. José Eliomar da Costa Dias, por meio do ofício acostado à peça 4, recebido em 17/2/2014, conforme AR (peça 5).

16.2. Antônio José Silva Rocha, por meio do ofício acostado à peça 6, recebido em 26/8/2013, conforme AR (peça 7).

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 491.646,62, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

18. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processos
José Eliomar da Costa Dias	018.503/2019-5 [TCE, aberto]
	002.703/2020-3 [TCE, aberto]
	004.142/2016-0 [TCE, aberto]
	033.185/2015-8 [TCE, aberto]
	033.056/2017-0 [CBEX, encerrado]
	033.055/2017-3 [CBEX, encerrado]
	001.770/2020-9 [CBEX, encerrado]
	027.674/2018-5 [CBEX, encerrado]
	027.673/2018-9 [CBEX, encerrado]
	001.771/2020-5 [CBEX, encerrado]
	020.419/2017-1 [CBEX, encerrado]
	020.418/2017-5 [CBEX, encerrado]
	026.915/2016-2 [CBEX, encerrado]
	026.914/2016-6 [CBEX, encerrado]
	006.092/2017-9 [CBEX, encerrado]
	003.192/2015-6 [CBEX, encerrado]
	003.191/2015-0 [CBEX, encerrado]
	009.811/2010-9 [REPR, encerrado]
	009.253/2012-2 [CBEX, encerrado]
	005.220/2019-0 [TCE, encerrado]
	027.107/2013-2 [TCE, encerrado]
	018.359/2014-0 [TCE, encerrado]
	001.273/2016-7 [TCE, encerrado]
	004.125/2016-9 [TCE, encerrado]
	000.735/2016-7 [TCE, encerrado]
	000.733/2016-4 [TCE, encerrado]
	016.931/2010-6 [TCE, encerrado]
Antônio José Silva Rocha	018.503/2019-5 [TCE, aberto]

19. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débitos inferiores
José Eliomar da Costa Dias	3925/2019 (R\$ 4.500,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado.

20. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

21. 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 RI/TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, 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 (...).’

22. 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.

23. 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 – 2ª Câmara, relator min. 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 min. 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 min. Aroldo Cedraz).’

24. 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.’

Da revelia dos responsáveis José Eliomar da Costa Dias e Antônio José Silva Rocha

25. No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis (José Eliomar da Costa Dias e Antônio José Silva Rocha) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita custodiada pelo TCU, buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir:

25.1. José Eliomar da Costa Dias, ofício 32886/2020 - Seproc (peça 28), origem no sistema da Receita Federal e ofício 32887/2020 - Seproc (peça 29), origem no sistema do Renach.

25.2. Antônio José Silva Rocha, ofício 32888/2020 - Seproc (peça 30), origem no sistema do Renach e ofício 32889/2020 - Seproc (peça 31), origem no sistema da Receita Federal.

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 min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, relator min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, relator min. Benjamin Zymler). 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, os responsáveis deixaram 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 dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

29. No entanto, os responsáveis não se manifestaram na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

30. Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador (por exemplo: SICONV, SIGPC etc.), realizada na data de 17/9/2020, verifica-se que os responsáveis também não apresentaram contas junto ao instaurador e continuam inadimplentes (peça 37).

31. 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 os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do RI/TCU (acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator min. Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (relator min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (relator min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (relator min. Aroldo Cedraz).

32. Dessa forma, os responsáveis José Eliomar da Costa Dias e Antônio José Silva Rocha devem ser considerados revêis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

33. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme acórdão 1441/2016 - TCU - Plenário, relator min. Benjamin Zymler, 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 dos responsáveis.

34. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 1/5/2013, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 29/6/2020.

Cumulatividade de multas

35. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, 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 RI/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, I, em atenção ao princípio da absorção (acórdão 9579/2015 - TCU - 2ª Câmara, relator min. Vital do Rêgo; acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, relator min. Augusto Sherman).

36. 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, recaindo 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.

37. Cumpre observar, ainda, que a conduta dos responsáveis, consistente nas irregularidades ‘não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas’, ‘não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas’ e ‘não cumprimento do prazo para apresentação de prestação de contas pelo sucessor’, configura violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, eis que, em última análise, ocorre o comprometimento da necessária satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade, por força do instrumento de repasse em questão.

38. Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas sempre presentes de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em prol de gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, a revelar grave inobservância de dever de cuidado no trato com a coisa pública, isto é, ato praticado com culpa grave, pois, na espécie, a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, relator min. Augusto Nardes; acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, relator min. José Mucio Monteiro; acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, relator min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

39. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que os responsáveis José Eliomar da Costa Dias e Antônio José Silva Rocha não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

40. 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.

41. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

42. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

43. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 22.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis os responsáveis José Eliomar da Costa Dias (CPF: 454.000.673-87) e Antônio José Silva Rocha (CPF: 437.600.823-00), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, 'a', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas do responsável Antônio José Silva Rocha (CPF: 437.600.823-00);

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas do responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF: 454.000.673-87), 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 da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, III, 'a', da citada lei, c/c o art. 214, III, 'a', do RI/TCU.

Débitos relacionados ao responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF: 454.000.673-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/2/2012	14.992,45
9/5/2012	3.378,00
10/5/2012	7.465,50
10/5/2012	21.605,11
13/6/2012	7.465,50
13/6/2012	18.836,11
5/7/2012	30.717,34
10/7/2012	7.465,50
1/8/2012	3.500,00
1/8/2012	4.000,00
7/8/2012	25.236,86
13/8/2012	7.465,50
27/8/2012	5.100,00
11/9/2012	25.238,52
20/9/2012	18.000,00
10/10/2012	5.000,00
10/10/2012	5.000,00
15/10/2012	5.250,00
24/10/2012	4.000,00
24/10/2012	1.500,00
30/10/2012	2.162,00
30/10/2012	7.811,00
6/11/2012	9.971,50
6/11/2012	12.911,23
6/11/2012	3.958,50
8/11/2012	24.664,86
14/11/2012	13.025,00
29/11/2012	5.250,00
29/11/2012	7.386,00
4/12/2012	6.940,00
4/12/2012	6.484,00
4/12/2012	9.530,72

10/12/2012

30.641,80

Valor atualizado do débito (com juros) em 18/9/2020: R\$ 617.572,48.

d) aplicar ao responsável José Eliomar da Costa Dias (CPF: 454.000.673-87), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/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 data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) aplicar ao responsável Antônio José Silva Rocha (CPF: 437.600.823-00), a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

g) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do RI/TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) 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 RI/TCU;

h) enviar cópia do acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de MA, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

i) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis, para ciência;

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis 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; e

k) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

2. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se conforme a seguir²:

“Ante a revelia do Sr. José Eliomar da Costa Dias, manifesto-me de acordo com o encaminhamento alvitado à peça 40, o qual contou com a anuência dos dirigentes da Secex-TCE (peças 41 e 42), no sentido de julgar suas contas irregulares, com condenação em débito e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992. Observo, apenas, que as

² Peça 41.

últimas três parcelas do débito não encontram correspondência no extrato à peça 3, visto que ausente a derradeira página do documento (a sexta de seis).

Entretanto, com relação ao Sr. Antônio José Silva Rocha, discordo da proposta da unidade especializada.

Conforme ressaltado na instrução inicial e na instrução de mérito, o Sr. Antônio José adotou medidas legais de resguardo ao erário, mediante representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal (peça 9, p. 4-10), tendo apresentado o referido documento ao órgão repassador dos recursos (vide item 2.6 da peça 8, p. 2), de forma a justificar a impossibilidade de prestar contas dos recursos repassados no âmbito do Pnae 2012 (entre outros), ante a não disponibilização de documentação hábil por seu antecessor (vide informação à peça 9, p. 8) — prática, por sinal, corriqueira, como pode ser percebida na listagem de processos/débitos da responsabilidade do Sr. José Eliomar, às peças 23, p. 2-3, e 38, p. 6-7.

Portanto, estando seu proceder em consonância com a Súmula TCU 230 e com o art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002, considero que a responsabilidade do Sr. Antônio José deva ser afastada dos presentes autos.”

É o relatório.