

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.315/2015-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Dom Pedro - MA

Responsável: José de Ribamar Costa Filho (149.681.003-10).

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (peças ), que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça ):

*Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos do Programa Brasil Alfabetizado – BRALF, repassados no exercício de 2007 à prefeitura de Dom Pedro/MA, e não comprovação da execução do objeto do Convênio 816259/2007 (Siafi 600443), o qual teve por objeto conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que promovam a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais, por meio da ação de formação de professores para atendimento educacional especializado, conforme plano de trabalho aprovado (peça 1, p.343-361)*

### **HISTÓRICO**

*No que tange ao convênio 816259/2007 (peça 2, p.34-56), observa-se que objeto era a concessão de apoio financeiro para o desenvolvimento de ações na área de inclusão e capacitação de professores, conforme plano de trabalho aprovado. Os recursos foram transferidos mediante a ordem bancária 20080B816309, no valor de R\$ 32.511,60, creditado na conta vinculada em 4/3/2007, conforme extrato à peça 2, p. 90.*

*Verifica-se que, relativamente à referida avença, foi apontada a não comprovação da execução do seu objeto tendo, em vista o não encaminhamento dos documentos necessários à comprovação da efetiva capacitação de docentes, conforme parecer técnico-pedagógico 189/2013-COPES/CGPES/DIGAP/FNDE/MEC (peça 3, p.36), que reprova a prestação de contas enviada pelo gestor.*

*Com relação ao BRALF, exercício 2007, foram repassadas ao município de Dom Pedro/MA as ordens bancárias 2007OB780379, no valor de R\$ 20.904,00, creditado na conta específica em 21/12/2007 e 2007OB780422, no valor de R\$ 13.936,00, creditado na conta específica em 26/12/2007, conforme (peça 1, p.45, 319).*

*A irregularidade apontada com relação aso recursos do BRALF foi a omissão do dever de prestar contas, e a consequente não comprovação da aplicação dos recursos para a finalidade a qual foi destinada.*

*O quadro abaixo sintetiza os débitos apurados de acordo com as irregularidades apontadas na fase interna desta tomada de contas especial:*

<b>Débito (R\$)</b>	<b>Data</b>	<b>OB</b>	<b>Irregularidade</b>
32.5 11,60	4/3/20 07	20080B8 16309	não comprovação da execução do convênio 8162599
20.9 04,00	21/12/ 2007	2007OB7 80379	Omissão do dever de presta do conta dos recursos oriundos do BRALF/2007
13.9 36,00	26/12/ 2007	2007OB7 80422	

*Notificado para proceder à devolução dos recursos (Peça 1, p. 55-57, Peça 2, p. 120-124, Peça 3, p.22-28, p. 74, 104-112), o responsável manteve-se inerte.*

*Em seu relatório (peça 3, p. 118-130), o Tomador de Contas concluiu pelo dano ao erário, tendo apontado como responsável o Sr. José Ribamar Costa Filho, ex-prefeito do município de Dom Pedro/MA e gestor dos programas à época, imputando-lhe o débito total de R\$ 67.351,60.*

*O Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 3, p.152-155), contém a devida manifestação de acordo com o disposto na Instrução normativa TCU 71/2012, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das respectivas contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 3, p. 156 e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 3, p. 158). Em Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 160), o Ministro da Educação, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.*

*No âmbito do TCU, conforme se verifica na instrução inicial (peça 5), foi proposta a citação do responsável. Após a anuência do Titular da Unidade Técnica, o ex-gestor foi regularmente citado conforme abaixo evidenciado.*

<i>Comunicação</i>	<i>Data de expedição</i>	<i>Peça</i>	<i>Origem do endereço</i>	<i>Data da ciência ou motivo da devolução</i>	<i>Peça da ciência</i>	<i>Peça da Resposta</i>
<i>Ofício 26887/2021-Secomp-4</i>	<i>01/06/2021</i>	<i>48</i>	<i>Cadastros de cia. de energia, telefonia etc.</i>	<i>09/06/2021</i>	<i>49</i>	<i>Não houve</i>
<i>Ofício 44334/2020-Secomp-4</i>	<i>11/09/2020</i>	<i>40</i>	<i>Cadastros de cia. de energia, telefonia etc.</i>	<i>22/09/2020</i>	<i>41</i>	<i>Não houve</i>
<i>Ofício 44335/2020-Secomp-4</i>	<i>11/09/2020</i>	<i>39</i>	<i>Outros</i>	<i>Desconhecido</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Ofício 60991/2020-Secomp-4</i>	<i>24/11/2020</i>	<i>43</i>	<i>Receita Federal</i>	<i>Ausente</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Ofício 11374/2019-Secomp-4</i>	<i>21/11/2019</i>	<i>34</i>	<i>Receita Federal</i>	<i>Não procurado</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>

## EXAME TÉCNICO

*Preliminarmente, cumpre frisar que o FNDE procedeu corretamente quanto à consolidação dos débitos apurados por ocasião das ocorrências verificadas no programa BRALF/2007 e no convênio 816259, conforme determina o art. 15, inciso IV da IN TCU 71/2012, vigente à época, o que proporcionou a instauração da presente tomada de contas especial.*

*No que toca aos recursos provenientes do **BRALF/2007**, constatou-se que não houve prestação de contas referentes ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. José Ribamar Costa Filho (gestor do município entre os exercícios de 2005-2008). Ademais, mesmo após ter sido regularmente citado, o responsável não recolheu os débitos apontados, tem tampouco juntou alegações de defesa para as ocorrências apontadas. Assim, resta caracterizada a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais em comento.*

*Com relação ao convênio 816259/2007, também permanece inalterada a irregularidade apontada pelo tomador de contas, qual seja, a não comprovação da execução do seu objeto, tendo em vista o não encaminhamento dos documentos necessários à comprovação da efetiva capacitação de docentes, conforme parecer técnico-pedagógico 189/2013-COPES/CGPES/DIGAP/FNDE/MEC (peça 3, p.36),*

### **Análise da revelia do Sr. [José Ribamar Costa Filho](#)**

#### **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. 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).*

*16. 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.*

*17. 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.*

18. *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.”*

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

20. *Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador, não foram encontradas informações acerca de eventual prestação de contas apresentada.*

21. *Registre-se que os recursos foram utilizados integralmente na gestão do Sr. José Ribamar Costa Filho, sendo dele, sem dúvidas, a responsabilidade de comprovar a boa e regular aplicação da verba, recaindo sobre ele, por conseguinte, o débito apontado, haja vista a omissão referida.*

22. *Nos termos da Decisão 225/2000-TCU-2ª Câmara, rel. Adylson Motta, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos autoriza a presunção de irregularidade na sua utilização, redundando, por conseguinte, em imputação de débito ao gestor responsável.*

23. *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 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).*

24. *Dessa forma, o responsável 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.*

#### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

25. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: 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 do responsável.*

26. *No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu no exercício de 2007, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 2016.*

#### **Cumulatividade de multas**

27. *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 Augusto Sherman).

28. 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.

29. Todavia, considerando a possibilidade de afastamento da multa do 57, propõe-se informar ao responsável Sr. Agnaldo Machado dos Santos (CPF: 134.090.852-20) que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

### **CONCLUSÃO**

30. Diante da revelia do Sr. [José Ribamar Costa Filho](#) (CPF: 149.681.003-10), e inexistindo nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, suas contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, nos moldes dos artigos 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alíneas "a", "b" e "c", 19, caput, e art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, com aplicação da multa prevista no art. 57 do mesmo dispositivo.

31. Outrossim, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, eventual sanção administrativa a ser aplicada ao responsável pelo Tribunal não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que os exercícios abrangidos na gestão do responsável foram os de 2005-2008 e o ato que ordenou as citações se deu em 3/5/2016 (peça 6). Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decêndio considerado no referido decisum.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

32. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel o Sr. [José Ribamar Costa Filho](#) (CPF: 149.681.003-10), de acordo com o §3º, do art. 12, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) julgar irregulares as contas do Sr. [José Ribamar Costa Filho](#) (CPF: 149.681.003-10), nos termos dos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alíneas "a", "b" e "c", da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, c/c art. 209, inciso II e III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno;

c) condenar o Sr. [José Ribamar Costa Filho](#) (CPF: 149.681.003-10), ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, 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 (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

<i>Débito (R\$)</i>	<i>Data</i>	<i>OB</i>	<i>Irregularidade</i>
32.511,60	4/3/2007	20080B816309	<i>não comprovação da execução do convênio 8162599</i>
20.904,00	21/12/2007	2007OB780379	<i>Omissão do dever de presta do conta dos recursos oriundos do BRALF/2007</i>
13.936,00	26/12/2007	2007OB780422	

d) aplicar ao responsável José Ribamar Costa Filho (CPF: 149.681.003-10), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "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;

e) informar ao responsável que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

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

g) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 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 o responsável 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;

h) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à 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; e

i) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao FNDE e ao responsável, 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.