



TC 040.545/2021-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Capixaba/AC

Responsável: Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor do Sr. Joais da Silva dos Santos, prefeito municipal de Capixaba/AC nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão da não devolução da integralidade dos recursos repassados, devidamente atualizados, para execução do Convênio 655623/2009 (Siafi 653712), que tinha por objeto a aquisição de veículo automotor, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, por meio de apoio financeiro, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

HISTÓRICO

2. Em 6/7/2021, 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 1363/2021.

3. O Convênio 655623/2009 (Siafi 653712) foi firmado no valor de R\$ 203.000,00, sendo R\$ 200.970,00 à conta do concedente e R\$ 2.030,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 5/11/2009 a 4/11/2010, com prazo para apresentação da prestação de contas em 3/1/2011. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 200.970,00 (peça 7).

4. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Inexecução física e financeira do convênio seguida de restituição do valor original do repasse sem a incidência de atualização monetária e juros, cuja exigência se torna necessária em razão da ausência de aplicação no mercado financeiro. Destaca-se que o repasse ocorreu em 19/11/2009 e a devolução em 29/03/2012.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 28), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 86.248,89, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Joais da Silva dos Santos, prefeito municipal de Capixaba/AC nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 17/9/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 32), 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 33 e 34).



8. Em 27/9/2021, 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 35).

9. Na instrução inicial (peça 40), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

9.1. **Irregularidade 1:** devolução de valor inferior ao montante devido, considerando a atualização monetária referente ao período de 23/11/2009, data em que os recursos foram creditados na conta corrente, a 29/3/2012, data em que os recursos foram devolvidos.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 11, 12, 13, 14 e 15.

9.1.2. Normas infringidas: cláusula terceira, inciso II, alínea “t”, do termo de convênio.

9.1.3. Débito:

| Data de ocorrência | Valor histórico (R\$) |
|--------------------|-----------------------|
| 23/11/2009 | 200.970,00 (débito) |
| 29/3/2012 | 200.970,00 (crédito) |

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

9.1.5. **Responsável:** Joais da Silva dos Santos, prefeito municipal de Capixaba/AC nas gestões 2005-2008 e 2009-2012.

9.1.5.1. Conduta: devolver o valor repassado sem a devida atualização monetária.

9.1.5.2. Nexo de causalidade: a devolução incompleta do valor repassado resultou em dano ao erário.

9.1.5.3. 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, devolver a totalidade dos recursos, devidamente atualizados.

9.1.6. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação do responsável, como segue:

Comunicação: Ofício 1332/2022 – Seproc (peça 46)
 Data da Expedição: 8/2/2022
 Data da Ciência: **não houve** (não procurado) (peça 49)
 Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados da Receita Federal (peça 43).

Comunicação: Ofício 1333/2022 – Seproc (peça 45)
 Data da Expedição: 8/2/2022
 Data da Ciência: **não houve** (mudou-se) (peça 47)
 Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados do Renach (peça 44).

Comunicação: Ofício 14537/2022 – Seproc (peça 51)
 Data da Expedição: 13/4/2022
 Data da Ciência: **não houve** (não procurado) (peça 53)
 Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados da Receita Federal (peça 50).



Comunicação: Edital 0750/2022 – Sproc (peça 54)
 Data da Publicação: 21/6/2022 (peça 55)
 Fim do prazo para a defesa: 6/7/2022

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 56), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o Sr. Joais da Silva dos Santos permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 23/11/2009, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Joais da Silva dos Santos, por meio do ofício acostado à peça 17, recebido em 23/7/2013, conforme AR (peça 20).

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 41.395,46, e que, apesar de ser inferior ao limite de R\$ 100.000,00, constitui TCE, pois o valor do débito atualizado, quando consideradas as outras TCEs do mesmo responsável em tramitação no TCU (conforme tabela a seguir), para consideração do limite de instauração (conforme IN-TCU 76/2016), ultrapassa os R\$ 100.000,00.

| TCEs do responsável Joais da Silva dos Santos com valor do débito atualizado para comparação com limite de instauração (conforme IN-TCU 76/2016) | |
|--|---------------------|
| 020.055/2014-5 | 356.119,13 |
| 024.154/2020-2 | 206.520,73 |
| 043.358/2018-7 | 577.604,01 |
| 040.245/2018-7 | 526.745,30 |
| Valor total (R\$) | 1.666.989,17 |

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM O MESMO RESPONSÁVEL

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

| Responsável | Processo |
|---------------------------|---|
| Joais da Silva dos Santos | 012.169/2006-1 (REPR, encerrado), 006.043/2008-0 (RL, encerrado), 023.269/2010-3 (SOLI, encerrado), 028.644/2013-1 (SOLI, encerrado), |



| | |
|--|--|
| | 020.055/2014-5 (TCE, aberto), 024.154/2020-2 (TCE, aberto), 043.358/2018-7 (TCE, aberto), 046.350/2020-9 (CBEX, encerrado), 019.855/2009-0 (TCE, encerrado), 019.091/2011-7 (SOLI, encerrado), 028.586/2011-5 (SOLI, encerrado), 036.034/2011-8 (SOLI, encerrado), 012.802/2011-5 (CBEX, encerrado), 025.648/2013-6 (SOLI, encerrado), 025.650/2013-0 (SOLI, encerrado), 027.145/2013-1 (SOLI, encerrado), 028.615/2014-0 (TCE, encerrado), 000.619/2016-7 (SOLI, encerrado), 015.000/2014-1 (SOLI, encerrado), 003.804/2013-5 (TCE, encerrado), 030.298/2013-0 (SOLI, encerrado), 031.731/2013-9 (SOLI, encerrado), 041.368/2012-6 (SOLI, encerrado), 022.938/2018-4 (SOLI, encerrado), 008.228/2018-3 (CBEX, encerrado), 015.989/2016-0 (TCE, encerrado) e 040.245/2018-7 (TCE, encerrado) |
|--|--|

16. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

| Responsável | Débito inferior |
|---------------------------|--|
| Joais da Silva dos Santos | 4034/2019 (R\$ 31.763,47) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado |
| | 3792/2019 (R\$ 9.000,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado |

17. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condições de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

18. 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 170/2004, *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.

(...)

19. 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.

20. 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 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 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 Aroldo Cedraz).

21. 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 do Sr. Joais da Silva dos Santos

22. No presente caso, como demonstrado no item 10 desta instrução, realizaram-se diversas tentativas de citação em endereços localizados nas bases de dados da Receita Federal e do Renach. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 54).

23. Ressalta-se que o responsável também foi citado por edital nos autos do TC 024.154/2020-2. Por meio do Acórdão 2023/2022 - TCU - Primeira Câmara, ele teve sua revelia reconhecida naqueles autos, bem como teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado em débito.

24. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar o responsável, nos limites da



razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - Primeira Câmara, Relator Augusto Sherman).

25. 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 Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler; e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

26. Ao não apresentar 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”.

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

28. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

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

30. Dessa forma, o Sr. Joais da Silva dos Santos deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo-se julgar suas contas irregulares e condená-lo débito apurado, com aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

31. 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 esse prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

32. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu em 29/3/2012, data da devolução dos recursos sem atualização monetária, e a citação foi ordenada em 24/1/2022.

CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Joais da Silva dos Santos não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, uma vez que, instado a se manifestar, optou 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 do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.



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

35. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

36. 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 39.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel o responsável Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), 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, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72):

| Data de ocorrência | Valor histórico (R\$) | Tipo da parcela |
|---------------------------|------------------------------|------------------------|
| 23/11/2009 | 200.970,00 | Débito |
| 29/3/2012 | 200.970,00 | Crédito |

Valor atualizado do débito (com juros) em 12/9/2022: R\$ 161.771,66.

c) aplicar ao responsável Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do 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;



f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de AC, 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

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência;

h) informar à Procuradoria da República no Estado de AC, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável 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

i) informar à Procuradoria da República no Estado de AC 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.

Secex-TCE, em 16 de setembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)
JANAÍNA MARTINS DO NASCIMENTO
AUFC – Matrícula TCU 9797-7