

GRUPO II – CLASSE V – Primeira Câmara

TC 001.871/2015-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São Pedro da Água Branca - MA

Responsável: Idelzio Gonçalves de Oliveira (447.107.126-20)

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO DE EX-DIRIGENTE MUNICIPAL NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SUPERVISIONADOS PELO FNDE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA PROPORCIONAL AO DANO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Em exame Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Idelzio Gonçalves de Oliveira, prefeito de São Pedro da Água Branca (MA) na gestão 2005-2008, em razão da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos repassados à municipalidade, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos exercícios de 2005 e 2006; do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2008, e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no exercício de 2008, na forma das respectivas Resoluções CD/FNDE 25/2005, 23/2006, 38/2008 e 19/2008.

Transcrevo, a seguir, instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo no Maranhão:

“**HISTÓRICO**”

2. Os repasses diretos do FNDE ao município de São Pedro da Água Branca (MA) analisados nesta tomada de contas especial, no valor total original de R\$ 120.258,79, foram feitos conforme quadro abaixo, com informações extraídas à peça 1, p. 42-53. Ante a ausência de extrato bancário nos autos, não se conhece a data de crédito na conta específica dos programas.

Recursos	Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de emissão
PEJA/2005	2005OB695154	1.083,33	22/6/2005
	2005OB695155	1.083,33	22/6/2005
	2005OB695156	1.083,33	22/6/2005
TOTAL		3.249,99	
PEJA/2006	2006OB695139	3.062,50	2/5/2006
	2006OB695140	3.062,50	2/5/2006
	2006OB695141	3.062,50	2/5/2006
TOTAL		9.187,50	
PNAE/2008 FUNDAMENTAL	2008OB400160	12.575,20	4/3/2008
	2008OB401251	12.575,20	1/7/2008
	2008OB401505	12.575,20	1/8/2008
	2008OB401803	12.575,20	2/9/2008

	2008OB401880	12.575,20	1/10/2008
	2008OB402149	12.575,20	31/10/2008
	2008OB402668	12.575,20	2/12/2008
TOTAL		88.026,40	
PNAE/2008 CRECHE	2008OB400141	1.698,40	4/3/2008
	2008OB401217	1.698,40	1/7/2008
	2008OB401361	1.698,40	1/8/2008
	2008OB401719	1.698,40	2/9/2008
	2008OB401869	1.698,40	1/10/2008
	2008OB402213	1.698,40	31/10/2008
	2008OB402616	1.698,40	2/12/2008
TOTAL		11.888,80	
PNAE/2008 PRÉ-ESCOLA	2008OB400208	695,20	4/3/2008
	2008OB401081	695,20	1/7/2008
	2008OB401395	695,20	1/8/2008
	2008OB401671	695,20	2/9/2008
	2008OB402043	695,20	1/10/2008
	2008OB402294	695,20	31/10/2008
	2008OB402657	695,20	2/12/2008
TOTAL		4.866,40	
PDDE/2008	2008OB500624	327,12	9/1/2008
	2008OB500056	2.712,58	9/1/2008
TOTAL		3.039,70	

3. A instrução inicial (peça 5) entendeu caracterizada a responsabilidade do Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira que, apesar de notificado pelo FNDE, não apresentou a prestação de contas dos recursos do PEJA/2005, do PEJA/2006, do PNAE/2008 e do PDDE/2008, impossibilitando a análise da devida aplicação dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo à prefeitura de São Pedro da Água Branca (MA) e a comprovação da sua boa e regular aplicação.

4. Em relação ao prefeito sucessor, a instrução à peça 5 observou que o prazo para execução das ações do PEJA/2005 e do PEJA/2006 não alcançou o período de gestão do Sr. Vanderlúcio Simão Ribeiro; entretanto, o prazo para apresentação das contas do PNAE/2008 e do PDDE/2008 ocorreu durante o seu mandato, destacando, entretanto que, de acordo com a Súmula 230 da jurisprudência deste Tribunal, no caso sob análise, em que o repasse dos recursos se deu inteiramente no mandato do prefeito antecessor, e havendo informação no Relatório de Auditoria da TCE que o sucessor justificou a omissão e adotou medidas judiciais com vistas ao ressarcimento dos valores repassados, a jurisprudência do TCU é de que deve haver a exclusão de sua responsabilidade, caso tenha sido registrada no processo.

5. Consequentemente, foi proposta à peça 5 a citação do Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos pelo FNDE na modalidade fundo a fundo à prefeitura de São Pedro da Água Branca (MA) nos exercícios de 2005 e 2006, para aplicação no Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), e no exercício de 2008, para aplicação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

6. Com a anuência da unidade técnica (peça 6), foi enviado ao Sr. Idelzio Gonçalves de

Oliveira o Ofício de Citação 1902/2015-TCU/SECEX-MA, datado de 27/5/2015 (peça 7). Ante o insucesso na localização do responsável no endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF, a instrução anterior (peça 10) propôs a renovação da citação do responsável via edital, consoante disposição do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

7. Com a anuência da unidade técnica (peça 11), foi promovida a citação do Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira mediante o Edital 183, de 19/10/2015 (peça 12), publicado no DOU de 23/10/2015 (peça 13).

8. O Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira, citado por via editalícia, não atendeu a citação e não se manifestou quando às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, o ofício citatório enviado para o endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF (peça 4) retornou com a informação dos Correios de que não existe o número indicado na correspondência (peças 8 e 9) e consulta à lista telefônica não identificou o endereço do ex-prefeito; bem como outras tentativas de localização do responsável foram feitas na internet sem sucesso.

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

10. Em consequência, segundo entendimento manifestado em recentes julgados, como os Acórdãos 6402/2015, 2178/2015, 1338/2015 e 4660/2015, todos da 2ª Câmara desta Corte de Contas, o responsável deve ter suas contas julgadas com fundamento nas alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1993, visto que a irregularidade relativa à omissão no dever de prestar contas configura irregularidade grave e dá ensejo à presunção legal de dano ao erário pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais sob sua guarda, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967.

11. No tocante à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cabe destacar a questão da prescrição da pretensão punitiva do TCU, que pode ser reconhecida de ofício, mesmo diante da revelia do responsável, consoante o art. 219, §5º, do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicado neste Tribunal, nos termos do art. 298 do seu Regimento Interno. Para tanto, utilizam-se as considerações feita pela Ministra Ana Arraes em seu Voto no TC 031.090/2013-3, Acórdão 4681/2015-2ª Câmara.

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

13. *Por enquanto, a jurisprudência dominante tem sido no sentido de utilização das regras gerais estabelecidas no Código Civil, após dez ou vinte anos, conforme o Código vigente, da ocorrência do fato gerador da penalidade (Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara), tendo a citação/audiência válida como causa interruptiva da prescrição (Acórdãos 344/2015-Plenário, 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.204/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 3.015/2014-Plenário, 585/2012-Plenário, 1.148/2015-1ª Câmara, 6.002/2014-1ª Câmara, 5.670/2014-1ª Câmara e 5.108/2014-1ª Câmara).*

14. *No presente caso, tem-se como ato motivador da multa as irregularidades ocorridas nos exercícios de 2005, 2006 e 2008. Logo, aplica-se a regra de transição prevista no art. 2.028 do Código Civil, segundo a qual se, na data de início da vigência do novo Código já houvesse transcorrido mais da metade do prazo previsto no Código anterior, ficaria valendo o prazo nele previsto, que era de vinte anos; caso contrário, como se vê na situação desta tomada de contas especial, vale o prazo de dez anos no novo Código, contando a partir de sua entrada em vigor (11/1/2003), e não do fato gerador.*

15. *Assim, visto que transcorreram mais de dez anos entre o termo inicial da contagem do prazo prescricional (11/1/2003) e a data da citação válida (23/10/2015), verifica-se que ocorreu, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável.*

CONCLUSÃO

16. *Diante da revelia do Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira 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, com base no art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, conforme explicitado nos item 10 acima, e que o responsável seja condenado em débito.*

17. *Deixa-se de aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 pela prescrição do poder punitivo do TCU, conforme demonstrado nos itens 11 a 15 acima.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

18. *A Procuradoria da República em Imperatriz (MA) e a Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz (MA) solicitaram informações acerca das prestações de contas dos recursos em análise e foram prontamente atendidas pelo TCU (peça 1, p. 112, 116-123, 130 e 136-141 e peça 2, p. 119, 202-225 e 268-273).*

19. *Em complemento às informações já prestadas, deve-se encaminhar a essas unidades cópia da deliberação a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. *Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:*

a) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira, com amparo no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º,

incisos I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira, CPF 447.107.126-20, prefeito de São Pedro da Água Branca (MA) na gestão 2005-2008;

c) condenar o Sr. Idelzio Gonçalves de Oliveira, CPF 447.107.126-20, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos;

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>3.249,99</i>	<i>22/6/2005</i>
<i>9.187,50</i>	<i>2/5/2006</i>
<i>3.039,70</i>	<i>9/1/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>4/3/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>1/7/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>1/8/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>2/9/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>1/10/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>31/10/2008</i>
<i>14.968,80</i>	<i>2/12/2008</i>

Valor atualizado até 5/2/2016: R\$ 192.599,37

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

e) autorizar desde já, caso solicitado antes do envio do processo para cobrança executiva, o pagamento da dívida do responsável acima em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, 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, na forma prevista na legislação em vigor; alertando-o que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

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

g) encaminhar à Procuradoria da República em Imperatriz (MA) e a Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz (MA) cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes Relatório e Voto.”

A representante do Ministério Público junto ao TCU dissentiu, em parte, do encaminhamento alvitrado pela Unidade Técnica, consoante se extrai do seguinte parecer:

“Propõe a Secex/MA que, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, sejam julgadas irregulares as contas do Senhor Idélzio Gonçalves de Oliveira, condenando-o ao débito apurado nos autos em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo Município de São Pedro da Água Branca/MA para a execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos exercícios de 2005 e 2006; do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no exercício de 2008; e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no exercício de 2008. Consta ainda da proposta que não se pode aplicar penalidade ao responsável ante a incidência da prescrição da pretensão punitiva pelo Tribunal, com base nas disposições do Código Civil de 2002.

2. *De início, verifica-se que, em consequência da irregularidade de omissão no dever de prestar contas atribuída ao Senhor Idélzio Gonçalves de Oliveira (Prefeito Municipal de mandato 2005/2008), os fatos geradores dos débitos referentes aos recursos dos programas ocorreram a contar do dia seguinte ao término dos prazos fixados para a apresentação das respectivas contas, a saber: término em 31/03/2006 (para o PEJA 2005), em 31/03/2007 (para o PEJA 2006) e em 28/02/2009 (para o PNAE e o PDDE de 2008), conforme consta do item 6 da peça 1, p. 16. Especificamente para os Programas PNAE e PDDE de 2008, a omissão do Senhor Idélzio Gonçalves de Oliveira ocorreu a contar do dia seguinte a 31/12/2008, término de seu mandato, pois o Prefeito sucessor adotou as medidas judiciais cabíveis acerca da impossibilidade de prestar contas desses recursos.*

3. *Assim, a nosso ver, adotando-se a vertente majoritária do TCU acerca da aplicação subsidiária das regras dos arts. 205 e 2028 do Código Civil de 2002 para a prescrição da pretensão punitiva na atividade de controle externo, os prazos prescricionais no caso concreto – que findariam em 01/04/2016 para o PEJA 2005; em 01/04/2017 para o PEJA 2006; e em 01/01/2019 para o PNAE e o PDDE de 2008 (isto é, dez anos a contar do dia seguinte ao término dos prazos para prestar as contas) – restaram interrompidos com a publicação, em 23/10/2015, do edital de citação do Senhor Idélzio Gonçalves de Oliveira no Diário Oficial da União (peça 13). Conclui-se, portanto, que é juridicamente viável aplicar penalidade ao referido responsável em cada caso.*

4. *Quanto ao fundamento legal para o julgamento dos atos de gestão do responsável, deve-se considerar que os termos da citação realizada nos autos se referem apenas à omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos dos referidos programas (peça 7), a qual constitui presunção iuris tantum de débito (art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei n.º 8.443/92). Não se trata, a nosso ver, da hipótese da alínea “c” do art. 16, inciso III, da referida lei, que se prestaria mais às situações de comprovado dano financeiro ao erário (a exemplo de irregularidades apuradas por meio de fiscalização na municipalidade, comprovando-se aí o dano ao erário). Nessa linha de raciocínio, mencionam-se os Acórdãos n.ºs 677/2015 da 1.ª Câmara e 1528/2010, 66/2015 e 160/2015 da 2.ª Câmara, nos quais o julgamento das contas teve por fundamento apenas a alínea “a” do art. 16, inciso III, da Lei n.º 8.443/92.*

5. *Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 14/16), por que o julgamento de irregularidade das contas do Senhor Idélzio Gonçalves de Oliveira tenha por fundamento apenas a disposição da alínea “a” do art. 16, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, aplicando-se ao responsável, ainda, a multa prevista no art. 57 da referida lei.”*

É o relatório.