

TC 019.584/2017-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Município de Viana/MA

Responsável: Rivalmar Luis Gonçalves Moraes (CPF 332.123.413-00)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra o Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, ex-prefeito municipal de Viana/MA (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da omissão da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Viana/MA por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no exercício de 2011.

HISTÓRICO

2. Os elementos contidos nos autos informam que: (i) o FNDE repassou em 2011 à Prefeitura Municipal de Viana/MA, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), parcelas mensais que totalizaram R\$ 823.140,00, conforme as ordens bancárias discriminadas na peça 3, p. 12-16; e (ii) o prazo para prestar contas se encerrou em 30/4/2013 e, até a presente data, não foi confirmado o envio da prestação de contas para o FNDE por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Contas Online, em desacordo com o estabelecido na Resolução 38/2009 (peça 2, p. 2).

3. Diante do encerramento do prazo para manifestação em resposta às notificações expedidas ao Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes (CPF 332.123.413-00), prefeito à época do recebimento dos recursos, e ao Sr. Francisco de Assis de Castro Gomes (CPF 012.264.521-91), prefeito na oportunidade de expiração do prazo para prestação de contas, visando a regularização das pendências, a apresentação da prestação de contas ausente ou o recolhimento do débito apurado (peça 3, p.2-11), o FNDE instaurou o processo de tomada de contas especial, tendo se manifestado conclusivamente no processo em 25/4/2017 por meio do Relatório de TCE 213/2017 - DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (peça 3, p. 66-72).

4. Na sequência, a Controladoria-Geral da União (CGU), no exercício das competências que lhes foram conferidas pelos arts. 9º, inciso III, e 50, inciso II, da Lei 8.443/1992, manifestou-se nos autos em 16/5/2017, por meio do Relatório de Auditoria 476/2017 (peça 2, p.1-3), do Certificado de Auditoria 476/2017 (peça 2, p. 4), e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p.6), tendo, por fim, o processo de TCE recebido o pronunciamento ministerial em 25/5/2017 (peça 1, p. 1), conforme preconizam os arts. 9º, inciso IV, e 52, da citada Lei.

5. Objetivando-se dar cumprimento as atribuições estabelecidas nos arts. 33, § 2º, e 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 8º, § 2º, da Lei 8.443/1992, e o art. 197, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), o processo foi remetido ao Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamento (peça 1).

EXAME TÉCNICO

6. Pronunciamento conclusivo no âmbito do FNDE, consubstanciado no relatório de TCE,

consignou entendimento pelo afastamento da responsabilidade do prefeito sucessor e ocupante do cargo na oportunidade da expiração do prazo para apresentação da prestação de contas, Sr. Francisco de Assis de Castro Gomes, gestão 2013-2016, sugerindo a responsabilização exclusiva do prefeito que recebeu os recursos, no caso o Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, gestão 2009-2012, pela ocorrência da irregularidade atinente a omissão da prestação de contas (peça 3, p.71)

7. Desse modo, a entidade repassadora imputou débito ao Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, correspondente ao dano ao erário apurado, no valor histórico de R\$ 823.140,00, quantificando o valor atualizado em 18/4/2017 a contar da data de liberação dos recursos no montante de R\$ 1.335.453,29 (com juros), conforme se verifica na peça 2, p. 2..

8. A CGU, por sua vez, seguiu o posicionamento do órgão concedente, conforme se verifica no Relatório de Auditoria 476/2017, no Certificado de Auditoria 476/2017, bem como no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 476/2017 (peça 2, p. 6), tendo, na sequência, o processo sido atestado pelo Ministro de Estado da Educação, que conheceu das conclusões contidas nos pareceres da CGU (peça 1) e opinou pela irregularidade das contas do responsável indicado.

9. Em análise preliminar da matéria sob exame no âmbito do TCU, constata-se que o processo se encontra apto para a realização de citação e audiência do Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, em observância à disciplina do item 9.5 do Acórdão 1792/2009-TCU-Plenário (Relator Min. Walton Alencar Rodrigues) e do Memorando-Circular 43/2017 – Segecex. Citação pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em razão da omissão no dever de prestar contas, e audiência pelo descumprimento do prazo originalmente fixado pelo FNDE para a prestação de contas.

10. Destarte, em cumprimento à disciplina da IN-TCU 71/2012, impõe-se maiores esclarecimentos visando a elucidação das questões atinentes à: (i) identificação das irregularidades e apuração do dano ao erário; e (ii) identificação das responsabilidades e das condutas e imputação do débito.

(i) Identificação das irregularidades e apuração do dano ao erário

11. Oportuno registrar que a omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos pressupõe dano ao erário, ensejando a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Quando injustificada, constitui mácula grave e insanável, que enseja julgamento pela irregularidade das contas, imputação de débito e concomitante aplicação de multa aos responsáveis que lhes deram causa, sem prejuízo de outras medidas legais.

12. O descumprimento do prazo originalmente fixado pelo FNDE para prestação de contas, por sua vez, não enseja, por si só, dano ao erário. O não saneamento dessa irregularidade perante o TCU em vista do não acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo responsável ou de sua revelia permite o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação ou (i) da multa fundamentada no art. 57, da Lei 8.443/1992, e no art. 267, do RI-TCU (na ocorrência de dano ao erário), ou (ii) da multa fundada no art. 58, incisos I ou II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, incisos I ou II, do RI-TCU (no caso de não ocorrência de dano ao erário).

13. Ademais, ainda que ocorra o não saneamento perante o TCU da irregularidade atinente ao descumprimento do prazo originalmente fixado para prestação de contas, em vista do não acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo responsável ou de sua revelia, o encaminhamento da prestação de contas com a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos afasta a omissão e o dano ao erário, desconstituindo os requisitos autorizadores da instauração do processo de tomada de contas especial (art. 8º, *caput*, da Lei 8.443/1992) e inviabilizando o julgamento das contas especiais. No caso dessa possibilidade, em linha com o Memorando-Circular 43/2017 – Segecex, impõe-se a conversão do processo de TCE em representação.

14. Nesse sentido, entende-se que existem 4 possibilidades quanto ao andamento no âmbito do

TCU do processo de tomada de contas especial instaurado em razão da omissão do dever de prestar contas, quais sejam: (i) o responsável encaminha a prestação de contas comprovando a boa e regular aplicação dos recursos e apresenta justificativa capaz de sanear o descumprimento do prazo originalmente fixado para a prestação de contas; (ii) o responsável encaminha a prestação de contas comprovando a boa e regular aplicação dos recursos, mas não traz justificativa ou apresenta justificativa que não permite sanear a irregularidade atinente ao descumprimento do prazo; (iii) o responsável não encaminha a prestação de contas, mas apresenta justificativa capaz de sanear o descumprimento do prazo; e (iv) o responsável não encaminha a prestação de contas, e não traz justificativa ou apresenta justificativa que não permite sanear a irregularidade atinente ao descumprimento do prazo.

15. No caso sob exame nessa TCE, constatou-se que não houve prestação de contas relativa aos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal Vianna/MA no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício de 2011, nem foram juntadas aos autos quaisquer justificativas para a omissão no dever de prestar contas e para o descumprimento do prazo originalmente fixado pelo FNDE para prestação de contas, de parte do Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, ex-prefeito (gestão 2009-2012).

16. Desse modo, entende-se que se deve acolher a manifestação empreendida na fase interna dessa tomada de contas especial, no que tange à identificação da irregularidade referente à omissão da prestação de contas que enseja a não comprovação da aplicação dos recursos. Todavia, em observância ao item 9.5 do Acórdão 1792/2009-TCU-Plenário (Relator Min. Walton Alencar Rodrigues) e ao Memorando-Circular 43/2017 – Segecex, impõe-se acrescentar a irregularidade atinente ao descumprimento do prazo originalmente fixado para a prestação de contas.

17. Destarte, as irregularidades identificadas na utilização dos recursos repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Viana/MA no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício de 2011, devem ser assim descritas para fins de citação no TCU: (i) não comprovação da boa e regular aplicação em razão da omissão da prestação de contas dos recursos, infringência ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, ao art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, e ao art. 66 do Decreto 93.872/1986; e (ii) descumprimento do prazo originalmente fixado pelo FNDE para o encaminhamento da prestação de contas (30/4/2013), violando-se a Resolução/CD/FNDE 02/2012 e a Resolução 38/2009.

18. Quanto ao dano ao erário, também se deve anuir com o pronunciamento emitido, que culminou na apuração do valor histórico de R\$ 823.140,00, referente às parcelas repassadas e não comprovadas, devidamente atualizado a contar da data da liberação dos recursos.

(ii) Identificação das responsabilidades e das condutas e imputação do débito

19. Deve-se registrar, inicialmente, que os recursos foram integralmente repassados sob a gestão do Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas recaído na gestão do prefeito sucessor, no caso ao Sr. Francisco de Assis de Castro Gomes (CPF 012.264.521-91). Todavia, anuindo com o entendimento consignado na fase interna, observância à disciplina da Súmula-TCU 230/1994, entende-se afastada a responsabilidade do prefeito sucessor, em vista de a gestora municipal ter protocolizado representação junto ao Ministério Público Federal, medida que possibilita o resguardo ao erário (peça 3, p. 34-38).

20. Ao não apresentar a prestação de contas nem justificativa para o descumprimento do prazo originariamente fixado para o encaminhamento ao órgão repassador, o Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes até essa oportunidade ignorou o dever constitucional de prestar contas e se eximiu de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, permitindo-se estabelecer o nexo causalidade entre os recursos repassados e o dano ao erário apurado. Nesse caso, as suas condutas omissivas violaram o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o art. 66 do Decreto 93.872/1986, bem como a Resolução/CD/FNDE 02/2012 e a Resolução 38/2009.

21. As condutas reprovadas cometidas pelo responsável, Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes

ensejadoras das irregularidades identificadas, foram: (i) ser omissas no dever de apresentar a prestação de contas, não comprovando, portanto, a boa e regular aplicação dos recursos, em desacordo com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, e o art. 66 do Decreto 93.872/1986; e (ii) descumprir o prazo originalmente fixado pelo FNDE para a apresentação da prestação de contas (30/4/2013), violando a Resolução/CD/FNDE 02/2012 e a Resolução 38/2009.

22. Quanto ao débito, o Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes deve ser responsabilizado para devolver a quantia histórica de R\$ 823.140,00, a contar da data do pagamento das ordens bancárias atinentes aos repasses efetuados (peça 3, p. 12-17).

CONCLUSÃO

23. Conforme preconiza o art. 5º, da IN-TCU 71/2012, entende-se que os elementos constantes dos autos dessa tomada de contas especial atinente aos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Viana/MA no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício de 2011, evidenciam a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para: (i) a comprovação da ocorrência de dano aos cofres do FNDE decorrente da omissão da prestação de contas, bem como o descumprimento do prazo originalmente fixado pelo FNDE para a prestação de contas; e (ii) a identificação do responsável que deu causa à irregularidade, no caso o Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, ex-prefeito municipal de Viana/MA (gestão 2009-2012).

24. No caso sob exame, restam devidamente evidenciados nos autos: (i) a ocorrência de dano ao erário, no valor original de R\$ 823.140,00, tendo em vista a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos em razão da omissão da prestação de contas; (ii) os normativos infringidos ensejadores das irregularidades; (iii) o responsável que deu causa à irregularidade, e a sua conduta reprovada; (iv) o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o dano ao erário apurado; e (v) a observância ao contraditório e à ampla defesa no âmbito do FNDE.

25. Desse modo, em observância ao item 9.5 do Acórdão 1792/2009-TCU-Plenário (Relator Min. Walton Alencar Rodrigues) e ao Memorando-Circular 43/2017 – Segecex, e nos termos dos arts. 10, § 1º, 11, e 12, incisos I, II e III, da Lei 8.443/1992, e dos arts. 157, 201, § 1º, 202, incisos I, II e III, do RI-TCU, impõe-se que seja promovida a citação e a audiência do ex-prefeito, Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes, para que apresente seus elementos de defesa quanto (i) à não comprovação da boa e regular aplicação em razão da omissão da prestação de contas e (ii) ao descumprimento do prazo originalmente fixado pelo FNDE para a prestação de contas (30/4/2013).

26. Para fins de esclarecimento, informar ao responsável, no bojo do ofício citatório, o entendimento consignado no voto condutor do Acórdão 3693/2014-TCU-2ª Câmara (Relator Min. Substituto André Luís de Carvalho), *in verbis*:

De todo modo, deve-se anotar que a tomada de contas especial se constitui em procedimento revestido de características que devem ser detalhadamente observadas, mostrando-se insuficiente, nesse diapasão, a simples remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária, já que, na TCE, a comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos necessários e suficientes para conduzir ao convencimento da boa e regular aplicação desses recursos (v.g. Acórdãos 198/2007 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara).

27. Relevante esclarecer que a rejeição das alegações de defesa apresentadas para a irregularidade “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em razão da omissão no dever de prestar contas” poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas do responsável (art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992), a condenação em débito atinente ao dano ao erário apurado (art. 19, caput, da Lei 8.443/1992), e a aplicação de multa (art. 57 da Lei 8.443/1992), prosseguindo, após o trânsito em julgado, o processo para cobrança judicial das dívidas (art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992), sem prejuízo das demais medidas e sanções previstas na legislação, e do encaminhamento à Justiça Eleitoral da lista de pessoas físicas que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo TCU nos

últimos 8 anos que antecedem cada eleição, para a adoção de providências de sua alçada (art. 11, § 5º, da Lei 9.504/1997; e art. 1º, alínea “g”, da Lei Complementar 135/2010).

28. Por fim, oportuno informar, também, que a rejeição das razões de justificativa apresentadas para a irregularidade “não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas” poderá ensejar: (i) o julgamento pela irregularidade das contas do responsável e a aplicação da multa prevista no art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, no caso de comprovação de ocorrência de dano ao erário; ou (ii) a aplicação da multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, no caso da não ocorrência de dano ao erário e comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, com base nas delegações de competência estabelecidas na Portaria-GAB/MIN-MBC 1, de 14 de julho de 2014, e na art. 3º, inciso II, da Portaria-Secex-CE 1, de 4/1/2017:

(a) **Realizar a citação e a audiência** do Sr. Rivalmar Luis Gonçalves Moraes (CPF 332.123.413-00), ex-prefeito municipal de Viana/MA (gestão 2009-2012), com fundamento nos arts. 10, § 1º, 11, e 12, incisos I, II e III, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 157, 201, § 1º, e 202, incisos I, II e III, do RI-TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, apresente alegações de defesa e razões de justificativa, na forma especificada abaixo:

(a.1) **Alegações de defesa** para a irregularidade detalhada a seguir e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o débito abaixo indicado, atualizado monetariamente a partir da data de ocorrência do seu fato gerador até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quaisquer quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

(a.1.1) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Viana/MA por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no exercício de 2011;

(a.1.2) Conduta: omitir-se no dever de prestar contas dos valores transferidos, cujo prazo para apresentação das contas expirou em 30/4/2013;

(a.1.3) Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986;

(a.1.4) Quantificação do Débito:

Data	Valor (R\$)
15/03/2011	80.208,00
31/03/2011	80.208,00
02/05/2011	44.208,00
03/05/2011	36.000,00
01/06/2011	80.208,00
04/07/2011	101.268,00
29/07/2011	80.208,00
01/09/2011	80.208,00
30/09/2011	80.208,00
31/10/2011	80.208,00
30/11/2011	80.208,00

(a.2) **Razões de justificativa** quanto à irregularidade detalhada a seguir:

(a.2.1) Irregularidade: não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação

de contas;

(a.2.2) Conduta: descumprir o prazo originalmente fixado pelo FNDE para o encaminhamento da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Viana/MA por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no exercício de 2011, prazo cuja expiração se deu em 30/4/2013;

(a.2.3) Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Resolução/CD/FNDE 02/2012; e Resolução 38/2009.

(b) **Informar ao responsável**, no ofício de citação e audiência, que:

(b.1) a demonstração da correta aplicação dos recursos públicos sob exame na TCE nessa fase processual deverá observar o entendimento consignado no voto condutor do Acórdão 3693/2014-TCU-2ª Câmara (Relator Min. Substituto André Luís de Carvalho), *in verbis*: “De todo modo, deve-se anotar que a tomada de contas especial se constitui em procedimento revestido de características que devem ser detalhadamente observadas, mostrando-se insuficiente, nesse diapasão, a simples remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária, já que, na TCE, a comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos necessários e suficientes para conduzir ao convencimento da boa e regular aplicação desses recursos (v.g. Acórdãos 198/2007 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara)”; e

(b.2) a rejeição das alegações de defesa apresentadas para a irregularidade “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em razão da omissão no dever de prestar contas” poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas do responsável (art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992), a condenação em débito atinente ao dano ao erário apurado (art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992), e a aplicação de multa (art. 57 da Lei 8.443/1992), prosseguindo, após o trânsito em julgado, o processo para cobrança judicial das dívidas (art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992), sem prejuízo das demais medidas e sanções previstas na legislação, e do encaminhamento à Justiça Eleitoral da lista de pessoas físicas que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo TCU nos últimos 8 anos que antecedem cada eleição, para a adoção de providências de sua alçada (art. 11, § 5º, da Lei 9.504/1997; e art. 1º, alínea “g”, da Lei Complementar 135/2010);

(b.3) a rejeição das razões de justificativa apresentadas para a irregularidade “não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas” poderá ensejar: (i) o julgamento pela irregularidade das contas do responsável e a aplicação da multa prevista no art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, no caso de comprovação de ocorrência de dano ao erário; ou (ii) a aplicação da multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, no caso da não ocorrência de dano ao erário e comprovação da boa e regular aplicação dos recursos;

(b.4) a ausência de manifestação em resposta à citação e à audiência configura o instituto da revelia no âmbito do TCU, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 8º, do RI-TCU, permitindo o prosseguimento do processo com todos os seus efeitos, com as medidas descritas nos subitens (b.2) e (b.3) supra. Importante registrar o entendimento do TCU sobre a questão, consignado no Boletim de Jurisprudência 170/2017, *in verbis*: “A falta de apresentação de alegações de defesa pelo responsável tem duplo efeito: torna-o revel e gera presunção relativa de veracidade das alegações de fato consignadas na instrução (art. 344 da Lei 13.105/2015 - CPC). Escapam dessa presunção apenas as situações descritas no art. 345 da referida lei, em especial a identificação de que as alegações formuladas são inverossímeis ou estão em contradição com prova dos autos”.

SECEX-CE, 12 de setembro de 2017.



[Assinado eletronicamente]

Lúcia Helena Ferreira Barbosa

AUFC – 2499-6