

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 006.952/2014-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: município de Olho D'Água das Cunhãs/MA.

Responsável: Aluísio Holanda Lima (CPF 025.065.133-53).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO TOTAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PEJA/2004. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas - Secex/AL, acolhida por seus dirigentes e pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU:

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Aluísio Holanda Lima, na condição de ex-prefeito do município de Olho D'Água das Cunhãs/MA, mandato entre 7/1/2002 a 31/12/2004, em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Olho D'Água das Cunhãs/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2004, programa esse que tem por objeto o ‘custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livro didático, da aquisição de material escolar ou material para professores, para atendimento dos alunos do ensino fundamental de escolas públicas matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial, que apresentem matrículas no Censo Escolar INEP/MEC do ano anterior’.

HISTÓRICO

2. O FNDE repassou para a execução do objeto, as quantias abaixo detalhadas (peça 1, p. 207-219 e 237):

DATA	VALOR	ORDEM BANCÁRIA	DATA CRÉDITO CONTA
29/4/2004	16.992,30	2004OB695041	3/5/2004
24/5/2004	16.992,30	2004OB695100	26/5/2004
25/6/2004	16.992,30	2004OB695142	29/6/2004
28/7/2004	16.992,30	2004OB695218	30/7/2004
13/9/2004	16.992,30	2004OB695259	15/9/2004
11/10/2004	16.992,30	2004OB695339	14/10/2004
10/11/2004	16.992,30	2004OB695411	12/11/2004
27/11/2004	16.992,30	2004OB695453	1/12/2004
24/12/2004	16.992,30	2004OB695546	28/12/2004
28/12/2004	16.992,30	2004OB695616	30/12/2004
TOTAL	169.923,00		

3. A prestação de contas dos recursos do Peja, exercício de 2004, deveria ser apresentada ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - CACS-FUNDEF até 10/2/2005, e este deveria enviar o parecer conclusivo ao FNDE até 31/3/2005, conforme dispõe o art. 10, caput e §3º, da Resolução CD/FNDE 17, de 22/4/2004.

4. O FNDE notificou o então prefeito municipal de Olho D'Água das Cunhãs/MA e o ex-prefeito Aluísio Holanda Lima, em 5/5/2005, acerca da omissão no dever de prestar contas (peça 1, p. 109-111). O ex-prefeito foi notificado novamente em 15/5/2006 (peça 1, p. 113-115).

5. Em junho/2005, o prefeito sucessor comunicou e enviou ao FNDE a ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada na Justiça Federal e representação apresentada à Procuradoria da República, ambas em face do ex-prefeito, Aluísio Holanda, em razão da falta da prestação de contas dos recursos do PEJA/2004 (peça 1, p. 27-105).

6. Em junho/2006, foi juntado ao processo cópia do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 1, p. 125), da conciliação bancária, em branco (peça 1, p. 127) e o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a execução do Programa, datado de 22/6/2006, e assinado por Neusa Costa Miranda, que seria presidente do Conselho (peça 1, p. 129).

7. O ex-prefeito foi notificado em 13/11/2006 acerca das inconsistências verificadas na prestação de contas (peça 1, p. 131 e 135):

1.1 DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOS

- * o valor correspondente à 'despesa realizada' está maior do que o 'valor total';
- * o valor do saldo apurado na prestação de contas do ano anterior não foi informado;
- * não foi(ram) especificado(s) o(s) serviço(s) prestado(s) o(s) e/ou material(is) / bem(ens) adquirido(s);
- * não foi informado o CNPJ, CPF ou documento de identificação do(s) fornecedor(es) ou prestador(es) de serviço(s);
- * o somatório da 'receita total' está incorreto;
- * o saldo financeiro apurado no exercício está calculado incorretamente;
- * o cargo ou a função da pessoa que o assinou não foi informado;
- * não informou o número do(s) cheque(s)/Ordem(s) Bancária(s).

1.9 EXTRATO BANCARIO DA CONTA ESPECIFICA DA ENTIDADE EXECUTORA DO PROGRAMA

- * não acompanhou a referida prestação de contas.

8. A Auditoria Interna do FNDE realizou fiscalização entre 22 e 23 de agosto de 2008 no Município de Olho D'Água das Cunhãs/MA, que envolveu a aplicação dos recursos do PEJA/2004. O relatório produzido apontou como constatação a ausência da documentação comprobatória das despesas efetuadas com recursos do PEJA/2004 (peça 1, p. 153-159). Registrou a movimentação bancária a partir dos extratos que totalizaram R\$ 169.923,00. Questionada acerca da ausência dos documentos das despesas, a Prefeitura respondeu:

‘Em atendimento à SA n° 46-01, de 12/08/2008, que solicitou a documentação comprobatória das despesas efetuadas, a Prefeitura Municipal apresentou por meio do Ofício n° 70/2008 - SEMED, datado de 25 de agosto de 2008, esclarecimentos conforme a seguir:

.. Pelo presente, em resposta ao Ofício n° 169/2008 – DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, comunico-lhe, a impossibilidade de apresentar documentos comprobatórios relativos à execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino da Educação de Jovens e Adultos, solicitado por Vossa Senhoria.

Ressaltamos, que o ex-prefeito o Sr. Aluísio Holanda Lima, derrotado nas Eleições de 2005, resolveu imprudentemente destruir todo o acervo documental da Prefeitura, principalmente naqueles relacionados à execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino da Educação de Jovens e Adultos.

É oportuno frisar, que, em virtude disso, entramos com uma Ação Civil Pública, por ato de Improbidade Administrativa, em desfavor do ex-prefeito o Sr. Aluísio Holanda Lima, pela ausência de prestação de contas referente ao referido programa, conforme segue cópias em anexo.’

8.1. O relatório ainda faz referência à notificação dirigida ao ex-prefeito, que não teve resposta, e que a irregularidade verificada contraria o disposto no art. 13 da Resolução CD/FNDE 17/2004.

9. Foi emitida a Informação 019/2009, de 2/2/2009, que registrou que a prestação de contas apresentada continha as seguintes inconsistências: a) falta do extrato bancário da conta específica; b) não foram informados o CNPJ ou CPF dos fornecedores ou prestadores de serviços; c) o cargo ou função da pessoa que assinou o Demonstrativo da Execução não foi informado; e d) não foram especificados os serviços prestados e/ou materiais/bens adquiridos. Anotou constar nos autos cópia de Representação movida pela Prefeitura de

Olho D'Água das Cunhãs/MA contra o Sr. Aluísio Holanda Lima, ex-Prefeito, acerca da falta de comprovação dos recursos transferidos pelo FNDE (peça 1, p. 179-181).

10. Em 16/9/2009, o sr. Aluísio Holanda Lima apresentou a prestação de contas ao FNDE (peça 1, p. 201-219), composta pelo Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa, Conciliação bancária e extratos bancários.

11. O ex-prefeito foi notificado em 2/12/2009 acerca do resultado da análise da prestação de contas que apontou as seguintes irregularidades (peça 1, p. 225-229):

‘1.1 a especificação dos bens e serviços apresentados difere da relação apresentada na prestação de contas apresentada em 06/10/2006;

1.2 o valor da despesa informado (R\$ 171.077,02) não manteve correlação com a despesa anteriormente informada (R\$ 173.545,19);

1.3 a impugnação do valor transferido decorre do resultado da inspeção realizada pela Auditoria do FNDE, onde não foi encontrada a documentação comprobatória das despesas efetuadas para a execução do PEJA/2004, descrita no Relatório de Auditoria nº 14/2008, encaminhado a Vossa Senhoria mediante Ofício nº 2112009-DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, recebido em 29/01/2009.’

12. Foi emitido o Parecer 10/2010 que registrou como falta grave a ausência da documentação comprobatória das despesas e a responsabilidade do ex-prefeito Aluísio Lima (peça 1, p. 239-245).

13. O Tomador de Contas emitiu o Relatório de TCE 206/2013, em 13/2/2017, no qual concluiu pela ocorrência de dano ao erário pelo valor integral repassado em 2004 ao Município de Olho D'Água das Cunhãs/MA, em razão da ausência da documentação comprobatória das despesas realizadas à conta do PEJA/2004, bem como pela responsabilidade do ex-prefeito, Aluísio Holanda Lima (peça 1, p. 247-254).

14. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 1910/2013, nos quais anuiu com a quantificação do débito e com a responsabilização indicada no processo de TCE, bem como pela irregularidade das contas do ex-prefeito (peça 1, p. 279-283).

15. O Ministro de Estado da Educação atestou ter tomado conhecimento das conclusões deste do processo de TCE e determinou o envio do processo a este Tribunal (peça 1, p. 285).

EXAME TÉCNICO

16. A TCE em exame trata da impugnação total das despesas realizadas com os recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do Programa PEJA, ao Município de Olho D'Água das Cunhãs/MA, no exercício de 2004.

17. A principal irregularidade motivadora da TCE foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PEJA/2004 em razão da ausência da documentação comprobatória das despesas com recursos do referido Programa, conforme verificado por auditoria do FNDE. A não comprovação decorre também da divergência entre os pagamentos indicados no demonstrativo dos pagamentos efetuados apresentado em 16/9/2009 e os lançamentos a débito constantes dos extratos bancários.

18. No âmbito deste Tribunal, a instrução preambular lançada à peça 5 concluiu pela proposta de citação do ex-prefeito Aluísio Holanda Lima, arrolado como responsável neste processo, tendo a citação sido autorizada pelo titular da Unidade Técnica (peça 6).

19. Foi realizada a citação válida do ex-prefeito, mediante comunicação enviada ao endereço do responsável constante do cadastro da Receita Federal do Brasil (RFB) e entregue em seu endereço (peças 4, 7 e 8).

20. Transcorrido o prazo fixado, o responsável não compareceu ao processo, seja para apresentar as alegações de defesa, seja para recolher o débito indicado no ofício citatório, o que configura a sua revelia e autoriza o prosseguimento do feito, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

21. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

22. A revelia, nos processos do TCU, não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, 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.

23. Ao não apresentar sua defesa, o ex-prefeito Aluísio Holanda Lima 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 200/67: ‘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.’

22. Conforme análise constante da instrução anterior, a responsabilidade foi imputada ao sr. Aluísio Holanda Lima, no mandato do qual foram geridos os recursos. Ele foi o responsável por apresentar com muita intempestividade uma prestação de contas com informações de pagamentos divergentes dos lançamentos nos extratos bancários, o que impediu a conciliação bancária, e pela ausência da documentação comprobatória das despesas constatada pela fiscalização do FNDE.

23. Em junho/2005, o prefeito sucessor comunicou e enviou ao FNDE a ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada na Justiça Federal e representação apresentada à Procuradoria da República, ambas em face do ex-prefeito, Aluísio Holanda, em razão da falta da prestação de contas dos recursos do PEJA/2004 (peça 1, p. 27-105). Por essa razão, afastou-se a responsabilidade do prefeito sucessor e se teve um agravamento do quadro contra o ex-prefeito.

24. Consoante a análise acima e diante do silêncio do responsável, fica configurada a seguinte situação:

a) a situação encontrada: irregularidade concernente a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do Programa PEJA, no exercício de 2004, ao Município de Olho D’Água das Cunhãs/MA, o que leva à presunção de que houve desvio dos recursos públicos.

b) o objeto no qual foi identificada a constatação: gestão dos recursos do PEJA repassados pelo FNDE repassados ao Município de Olho D’Água das Cunhãs/MA no exercício de 2004;

c) os critérios: art. 13 da Resolução CD/FNDE 17/2004, art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e art. 70, parágrafo único, da CF/88;

d) as evidências presentes nos autos, com a indicação das peças e das páginas onde se encontram: Relatório da Auditoria Interna do FNDE (peça 1, p. 153-159); Informação 019/2009 (peça 1, p. 179-181); Parecer FNDE 010/2010 (peça 1, p. 239-245); Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 247-254).

e) os efeitos ou consequências: falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do PEJA, no exercício de 2004, ao Município de Olho D’Água das Cunhãs/MA; prejuízo ao princípio da transparência e do dever de prestar contas;

f) a identificação e qualificação do responsável: Aluísio Holanda Lima (CPF: 025.065.133-53), prefeito no período de 1/1/2001 a 31/12/2004, que recebeu e geriu a totalidade dos recursos e não comprovou a guarda da documentação nos arquivos municipais ou sua transferência para o prefeito sucessor:

g) o desfecho sucinto: por se tratar de irregularidade grave, suficiente para macular as contas, e diante da revelia do responsável deve ser proposto o julgamento das contas pela irregularidade com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992. As alíneas indicadas se devem à verificação de infração a norma legal ou regulamentar, no caso, à norma do FNDE que determinava a guarda da documentação comprobatória das despesas (‘b’), e à presunção gerada pela falta da documentação de que pode ter ocorrido o desvio do dinheiro público.

25. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, 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 reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (e.g. dos Acórdãos 6.370/2017-TCU-2ª Câmara – Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho; e 1.481/2017-TCU-Plenário - Relator: Ministro José Múcio Monteiro).

CONCLUSÃO

26. A citação válida do ex-Prefeito de Olho D’Água das Cunhãs/MA não resultou em seu comparecimento ao processo, seja com alegações de defesa ou com a comprovação do recolhimento do débito, ficando caracterizada a sua revelia, o que autoriza o prosseguimento do feito, com fundamento no disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (itens 16 a 20).

27. Ficou evidenciada como grave irregularidade, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE no âmbito do PEJA em razão das inconsistências na documentação apresentada e na ausência da documentação comprobatória das despesas (itens 22 e 23).

28. A responsabilização deve ser exclusiva do ex-prefeito e pelos valores objeto da citação, por ter sido o responsável pela gestão dos recursos federais e pela guarda da documentação comprobatória. O prefeito sucessor, diante da situação verificada, adotou as medidas cabíveis para responsabilização do seu antecessor, mediante o ingresso da ação de improbidade (item 23).

29. Por não haver como presumir a boa-fê do ex-prefeito, Aluísio Holanda Lima, conclui-se, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, por elevar, desde logo, proposta de julgamento das contas do ex-prefeito pela irregularidade, com fundamento nas alíneas 'b' e 'c' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, a sua condenação em débito pelos valores que não tiveram a comprovação da boa e regular aplicação.

30. Acerca da prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal verifica-se que a irregularidade principal – ausência da documentação comprobatória das despesas – deve ser considerada como ocorrida em 31/12/2004, data do último dia de mandato do sr. Aluísio Holanda Lima e do período de gestão dos recursos do PEJA/2004. Pode-se até considerar que o fato gerador ocorreu na data final para prestação de contas em 31/3/2005. Em qualquer hipótese, deve-se considerar que a citação do responsável foi ordenada em 23/8/2017 (peça 6), ou seja, após decorrido mais de dez anos entre a data da ocorrência e a do despacho que ordenou a citação. Assim, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, consoante entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que assentou que pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submete-se a proposta a seguir à apreciação superior, e envio ao Ministério Público junto ao TCU, para a audiência obrigatória prevista no art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992, e posterior remessa ao Gabinete da Exma. Sra. Ministra-Relatora, Ana Arraes:

a) considerar revel o Sr. Aluísio Holanda Lima (CPF: 025.065.133-53), ex-Prefeito Municipal de Olho D'Água das Cunhãs/MA;

b) julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Aluísio Holanda Lima (CPF: 025.065.133-53), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, junto ao TCU, o recolhimento dos valores aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU, abatendo-se os valores eventualmente já ressarcidos:

VALOR	DATA
16.992,30	3/5/2004
16.992,30	26/5/2004
16.992,30	29/6/2004
16.992,30	30/7/2004
16.992,30	15/9/2004
16.992,30	14/10/2004
16.992,30	12/11/2004
16.992,30	1/12/2004
16.992,30	28/12/2004
16.992,30	30/12/2004

Valor atualizado até 22/8/2017: R\$ 352.656,53

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

d) remeter cópia do Acórdão que for proferido acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao:

d.1) Procurador-Chefe da 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 as providências que entender cabíveis; e,

d.2) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para ciência.”

É o relatório.