GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 021.816/2014-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA.
Responsável: José Haroldo Fonseca Carvalhal (CPF 304.357.732-91).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FNDE, NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO. PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO DE JOVENS E ADULTOS - PEJA. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas - Secex/AL, com a qual concordaram o corpo dirigente daquela unidade técnica e o representante do Ministério Público junto a esta Corte - MPTCU:

"1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal, na condição de ex-prefeito do município de Cândido Mendes/MA, mandato entre 2001-2004 e 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos repassados pelo FNDE ao Município de Cândido Mendes/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.

1.1. O referido Programa 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 INEPIMEC do ano anterior'.

HISTÓRICO

2. O FNDE repassou para a execução do objeto, as quantias abaixo detalhadas (peça 1, p. 26. 72-74, 80):

DATA	VALOR	ORDEM BANCÁRIA	DATA CRÉDITO CONTA
29/4/2004	18.249,98	2004OB695041	3/5/2004
24/5/2004	18.249,98	2004OB695100	26/5/2004
25/6/2004	18.249,98	2004OB695142	29/6/2004
28/7/2004	18.249,98	2004OB695218	30/7/2004
13/9/2004	18.249,98	2004OB695259	15/9/2004
11/10/2004	18.249,98	2004OB695339	14/10/2004
10/11/2004	18.249,98	2004OB695411	12/11/2004
27/11/2004	18.249,98	2004OB695453	1/12/2004
24/12/2004	18.249,98	2004OB695546	28/12/2004
28/12/2004	18.250,02	2004OB695616	30/12/2004
TOTAL	182.499,84		

3. A prestação de contas dos recursos do Peja, exercício de 2004, deveria ser apresentada ao Conselho de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58980175.

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. Em 31/12/2004, o sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal apresentou a prestação de contas ao FNDE (peça 1, p. 36-44), composta pelo Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa, Conciliação bancária, Parecer Conclusivo, assinado pelo Presidente do Conselho do CACS-Fundef e Demonstrativo Sintético de Transferência de Recursos.

5. Foi juntado aos autos ofício emitido pelo Município de Cândido Mendes/MA, em 12/9/2005, dirigido à Coordenação de Prestação de Contas do FNDE, por meio do qual o prefeito sucessor, José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, comunicou que o Município ajuizou Ação de Ressarcimento de Danos em face do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca, bem como representação criminal no Ministério Público Federal, em razão da omissão do ex-prefeito 'em sua obrigação de repassar à atual gestão a documentação referente ao programa em apreço' (peça 1, p. 48-70).

6. O FNDE, em 22/11/2005, expediu comunicação ao Presidente do CACS Fundef de Cândido Mendes/MA para informar das impropriedades verificadas na prestação de contas do Peja/2004: não informação do CPF e/ou CNPJ ou documento de identificação dos fornecedores/prestadores de serviços; e que o valor da despesa realizada diverge da soma dos pagamentos efetuados, bem como que os lançamentos no extrato bancário apresentado divergem da relação de pagamentos (peça 1, p. 76).

7. Já em 29/12/2006, o FNDE expediu notificação ao ex-prefeito para questionar os mesmos pontos listados no item 6 acima (peça 1, p. 82-94). A resposta foi enviada em 11/5/2007 com o envio da nova documentação pelo ex-prefeito (peça 1, p. 104-116), composta por: relação da folha de pagamento dos servidores do PEJA; Relação de pagamentos com recursos do Peja/2004, com a indicação do CNPJ dos fornecedores/prestadores de serviços; e recibos de pagamento de salários a quatro pessoas relativos a novembro/2004.

8. Contudo, o FNDE voltou a notificar o ex-prefeito em 3/9/2007 para informar da persistência de pendências na prestação de contas (peça 1, p. 122-134):

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

✓ .impugnados recursos por terem sido aplicados em desacordo com a legislação pertinente, cujo montante (principal + correção) a ser devolvido acha-se evidenciado no demonstrativo de débito anexo.

✓ Efetuou pagamento em espécie, contrariando a legislação pertinente.

9. Não tendo havido resposta, o Parecer 896/2007 concluiu pela não aprovação da prestação de contas por considerar 'que a presente prestação de contas não atende às determinações contidas na MP nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; e Resolução CD/FNDE nº 17, de 22/04/2004' (peça 1, p. 136). Na mesma linha concluiu a Informação 558/2011 (peça 1, p. 4-8).

10. O Tomador de Contas emitiu o Relatório de TCE 166/2011, em 13/2/2017, no qual concluiu pela ocorrência de dano ao erário pelo valor integral repassado em 2004 ao Município de Cândido Mendes/MA, em razão da desaprovação da prestação de contas por conta da impugnação total das despesas, realizadas mediante saques em espécie e não por cheques nominativos aos fornecedores/prestadores de serviços, bem como pela responsabilidade do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca Carvalhal (peça 1, p. 160-170).

11. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 1175/2014, 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. 179-182).

12. 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. 185).

13. No âmbito deste Tribunal, foi lançada a instrução preambular à peça 5, que concluiu pela proposta de citação do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca Carvalhal, para responder pela irregularidade motivadora da TCE. O dirigente da unidade técnica autorizou a citação (peça 6).

EXAME TÉCNICO

14. Expedida a citação ao endereço do responsável constante da base de dados da Receita Federal do Brasil (peças 3 e 7), o ofício foi devolvido pelos Correios com a informação de que o destinatário 'mudou-se' (peça 8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58980175.

15. Nova pesquisa de endereços do ex-prefeito abrangeu as bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Registro Nacional de Carteira de Habilitação (Renach) (peça 9). Para o endereço constante deste último foi expedido nova citação (peça 10), a qual também foi restituída com a informação 'mudou-se' (peça 11).

16. Outras pesquisas de endereços foram efetivadas, como no '102 Busca' na internet (peça 12). Também em outro processo nesta Corte em que figurou o mesmo responsável. Do TC 035.235/2015-1 obteve-se avisos de recebimento (peças 13 e 14), de tentativas de citação que não tiveram êxito. Na internet, obteve-se cópia de Termo de Ajustamento de Conduta firmado em 2011 entre o Ministério Público do Estado do Maranhão e o então prefeito, José Haroldo Fonseca Carvalhal, no qual consta um endereço do responsável (peça 15); e em um site das eleições de 2008 (peça 16). Expedido ofício para o endereço obtido (peça 17), este também retornou com a informação de que o destinatário 'mudou-se' (peça 18).

17. Diante do novo insucesso, mas com o intento de oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao responsável, nova pesquisa de endereço foi realizada. Obteve-se em processo judicial nestes autos (peça 1, p. 50 e 64) e na notificação realizada pelo FNDE na fase interna desta TCE (peça 1, p. 81), outros endereços. Contudo, das três comunicações expedidas (peças 20 a 22), duas retornaram com a informação de que o destinatário 'mudou-se' (peças 24 e 25), e a terceira foi recebida (peça 23), mas por ter sido obtida em fonte não oficial, o não comparecimento do responsável ao processo não lhe tornou revel.

18. Esta Unidade ainda tentou obter um endereço válido mediante contato por email com um ex-advogado do responsável em outro processo, mas a pessoa informou não ter o endereço atual do sr. José Aroldo Fonseca Carvalhal (peça 26).

19. Diante das inúmeras tentativas infrutíferas de promover a citação válida do responsável pela via postal, considerou-se configurada a situação de inacessível ou mesmo de não localizado, consoante previsto no art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 170, de 30/6/2004. Por essa razão, decidiu esta Unidade realizar a citação pela via editalícia, com fundamento no disposto no art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU (peça 27).

20. Foi, então, realizada a citação válida do responsável, mediante edital publicado no Diário Oficial da União (DOU), de 17/1/2018 (peças 28 e 29). Publicada a citação e transcorrido o prazo regimental, 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 José Aroldo Fonseca Carvalhal 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.'

24. Vale recordar que a presente TCE trata da impugnação total das despesas realizadas com os recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do Programa PEJA, ao Município de Cândido Mendes/MA, no exercício de 2004.

25. Pertinente transcrever, a seguir, excerto do exame técnico produzido na instrução inicial neste processo (peça 5), que bem expõe a análise das irregularidades que levaram à instauração da TCE:

> '14. De fato, os extratos bancários à peça 1, p. 72-74 comprovam que os recursos foram retirados da conta específica mediante 'saques c/recibo' pelos valores totais que eram repassados. Por exemplo, em 3/5/2004 foi creditado R$ 18.249,98 e em 10/5/2004 foi sacado por recibo R$18.240,58. Esse modo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58980175.

operar prosseguiu até o último repasse creditado em 30/12/2004, que foi integralmente sacado no mesmo dia.

15. Não foi esclarecido pelo responsável a confusão entre a relação de fornecedores e prestadores de serviços informada na prestação de contas inicialmente enviada (peça 1, p. 38) e a outra informada posteriormente pelo ex-prefeito em atenção à diligência do FNDE (peça 1, p. 108). Nenhuma das empresas constante da primeira relação consta na segunda. Ademais, na primeira relação foi informado que o pagamento de professores consumiu R$ 89.424,00, enquanto na segunda relação R$ 66.395,58. Aliás, na segunda relação constam pagamentos que totalizam apenas R$140.580,46, restando comprovar a utilização de R$ 40.919,38.

16. Diante do quadro, a prestação de contas apresentada perdeu a confiabilidade, sendo necessária a apresentação de toda a documentação comprobatória das despesas e cópias dos documentos de saque dos recursos.

17. Além disso, chama atenção, na segunda relação, os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas. No caso da empresa Master Treinamentos e Concursos Ltda. (CNPJ: 01.727.378/0001-54) foram efetuados dois pagamentos: R$ 18.240,58, em 10/5/2004; e R$ 11.189,62, em 15/9/2004. O primeiro pagamento foi coincidentemente pelo mesmo valor repassado pelo FNDE. A empresa era sediada em São Luís/MA (189 km de distância de Cândido Mendes/MA) e não se justifica o pagamento em espécie. Ademais, não há nenhuma comprovação da realização dos cursos, nem mesmo os documentos fiscais.

17.1. Outro fornecedor, o Armazém Luiz (CNPJ: 01.089.137/0001-27), era sediado no município de Paço do Lumiar/MA, distante mais de 200 km de Cândido Mendes/MA. Também teria recebido dois pagamentos por supostos fornecimentos de gêneros alimentícios: R$ 11.190,12, em 25/6/2004, e R$ 11.189,62, em 2/8/2004.

17.2. A terceira empresa que teria recebido pagamentos foi a M.P. da Silva – Representações e Distribuição (CNPJ: 04.477.427/0001-36), também sediada em São Luís/MA, que teria fornecido gêneros alimentícios. Recebeu também dois pagamentos: R$ 11.184.82, em 7/7/2004; e R$11.190,12, em 30/12/2004.

17.3. Nos dois últimos acima, não há justificativa para o saque em espécie, quando as empresas deveriam ter recebido o pagamento mediante cheque, conforme é tradição no mercado. A agência bancária da conta específica é situada em São Luís/MA, o que torna a conduta ainda mais injustificável.

18. O at. 4º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 17/2004 preceitua que os recursos financeiros serão creditados e mantidos, até sua destinação final, em conta corrente específica, e sua utilização estará restrita ao pagamento de despesas admitidas pelo Programa **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**.'

26. Consoante já tratado na instrução inicial, os recursos sacados em espécie não permitem a verificação da relação entre origem e aplicação dos recursos (nexo de causalidade), pois deveriam ter sido emitidos cheques nominativos às empresas que, credoras dos recursos, fariam elas mesmas os saques na agência do banco sacado, ou depósitos em sua conta bancária, mantida em instituição financeira de sua livre escolha.

27. A jurisprudência desta Corte é remansosa a respeito da ilicitude dessa conduta e suas consequências. Como exemplo cita-se excerto do Voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes, que resultou no Acórdão 286/2009-TCU-1ª Câmara:

'8. Observo que o entendimento jurisprudencial do TCU (*v.g.* Acórdãos nºs 3.145/2006 e 2.018/2007, da 2ª Câmara) é no sentido de que a emissão de cheque nominativo ou ordem bancária é condição essencial à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, uma vez que o saque em conta corrente impossibilita a caracterização da pessoa física ou jurídica beneficiária dos recursos e, consequentemente, a necessária correlação entre a aquisição do bem ou prestação do serviço e a fonte de pagamento. Não é demais ressaltar que o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos insere-se, por força constitucional (art. 70, parágrafo único) e legal (art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967) na esfera de responsabilidade do gestor.'

28. A Exma. Ministra Ana Arraes, no voto condutor do Acórdão 2.464/2013-TCU-Plenário, assim concluiu:

'18. Da leitura dos documentos apresentados, depreende-se, de pronto, que nenhum deles afasta o maior problema relacionado à presente prestação de contas: a ausência do nexo de causalidade entre os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58980175.

pagamentos efetuados e os recursos federais disponibilizados à municipalidade.

19. O recorrente, ao realizar os saques em espécie da conta corrente do convênio, impossibilitou a verificação do necessário nexo de causalidade da execução financeira da avença, o que se faz mediante a movimentação dos recursos na conta corrente específica com transferências nominalmente identificadas.'

29. Conforme já destacado na instrução anterior, na situação aqui enfrentada a dificuldade de conciliar os valores sacados e os supostos pagamentos efetuados ainda é maior, pois o município sacava os valores integrais repassados. Em outras situações já enfrentadas, o gestor sacava por cheque a quantia que correspondia exatamente ao pagamento a ser efetuado.

29. Mesmo os supostos pagamentos aos professores não podem ser acatados sem a apresentação dos respectivos recibos.

30. Conclui-se, assim, que da forma como foi apresentada a prestação de contas e a documentação complementar não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos repassados, sendo adequada a impugnação total das despesas realizadas.

30. A responsabilidade deve ser imputada ao sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal, no mandato do qual foram geridos os recursos. Além disso, ele apresentou uma prestação de contas que foi posteriormente por ele mesmo descaracterizada.

31. Some-se a tudo isso, que o prefeito sucessor, José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, comunicou ao FNDE, já em setembro/2005, que ajuizou Ação de Ressarcimento de Danos em face do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca, bem como representação criminal no Ministério Público Federal, em razão da omissão do ex-prefeito 'em sua obrigação de repassar à atual gestão a documentação referente ao programa em apreço (vide item 5 acima).

CONCLUSÃO

32. Validamente citado, o Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal não compareceu ao processo, o que caracterizou a sua revelia (itens 14 a 23).

33. As irregularidades verificadas na gestão dos recursos do PEJA, repassados no exercício de 2004, ao Município de Cândido Mendes/MA, são graves e suficientes para macular as presentes contas (itens 24 a 30).

34. 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).

35. Conclui-se, assim, por propor o julgamento das contas pela irregularidade com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992.

36. Deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão de se ter verificado a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU, porquanto já transcorreu o prazo de dez anos contado entre a data de ocorrência das irregularidades, em 16/5/2007, data do protocolo da documentação complementar da prestação de contas apresentada pelo ex-prefeito (peça 1, p. 104), e a data do despacho da unidade técnica que autorizou a realização da citação dos responsáveis, em 2/8/2017 (peça 6), segundo regra estampada no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submete-se a proposta a seguir à apreciação superior, com posterior audiência obrigatória do Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 81, inciso III, da Lei 8.443/1992, e envio subsequente ao Gabinete da Exma. Ministra-Relatora, Ana Arraes:

a) considerar revel o Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal (CPF: 304.357.732-91), ex-Prefeito Municipal de Cândido Mendes/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. José Haroldo Fonseca Carvalhal (CPF: 304.357.732-91), 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58980175.

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 CRÉDITO
18.249,98	3/5/2004
18.249,98	26/5/2004
18.249,98	29/6/2004
18.249,98	30/7/2004
18.249,98	15/9/2004
18.249,98	14/10/2004
18.249,98	12/11/2004
18.249,98	1º/12/2004
18.249,98	28/12/2004
18.250,02	30/12/2004

Valor atualizado até 19/2/2018: R$ 385.545,84

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 proferido, com fundamento no disposto no Memorando Circular 45/2017-Segecex, de 25/8/2017, e destacando que o conteúdo do Relatório e do Voto que o fundamentarem pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58980175.