

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 036.540/2019-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Cajapió/MA

Responsável: Raimundo Nonato Silva (088.888.683-72)

Representação legal: Ana Rute Sousa Ramos da Costa
(15.503/OAB-MA)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA DESACOMPANHADAS DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. REJEIÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes daquela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Raimundo Nonato Silva (gestão 2013/2016), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2013, cujo prazo para prestação de contas foi 30/6/2014.*

HISTÓRICO

2. *Em 10/4/2019, 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 2373/2019.*

3. *Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Cajapió - MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) - exercício 2013, totalizaram R\$ 88.860,00 (peça 6).*

4. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2013, cujo prazo encerrou-se em 30/6/2014.*

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 18), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 88.860,00, imputando-se a responsabilidade a Raimundo Nonato Silva, prefeito no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.*

7. *Em 16/9/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 19), 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 20 e 21).*

8. *Em 30/9/2019, 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 22).*

9. Na instrução inicial (peça 25), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

9.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Cajapió - MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2013, cujo prazo encerrou-se em 30/6/2014.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6 e 8.

9.1.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e Cap. IX da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

9.2. Débitos relacionados ao responsável Raimundo Nonato Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/4/2013	14.810,00
3/5/2013	14.810,00
2/10/2013	44.430,00
5/11/2013	14.810,00

Datas do crédito das ordens bancárias na conta específica do Pnae/2013 (peça 7)

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

9.2.2. **Responsável:** Raimundo Nonato Silva.

9.2.2.1. **Conduta:** não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2013, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/6/2014.

9.2.2.2. **Nexo de causalidade:** a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2013.

9.2.2.3. **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, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10. Encaminhamento: citação.

10.1. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cujo prazo encerrou-se em 30/6/2014.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 8.

10.1.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e Cap. IX da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

10.1.3. **Responsável:** Raimundo Nonato Silva.

10.1.3.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 30/6/2014.

10.1.3.2. **Nexo de causalidade:** a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2013.

10.1.3.3. **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, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

11. Encaminhamento: audiência.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 27), foram efetuadas citação e audiência do responsável, nos moldes adiante:

a) Raimundo Nonato Silva - promovida a citação e audiência do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 13894/2019 – Seproc (peça 29)
 Data da Expedição: 4/12/2019
 Data da Ciência: **19/12/2019** (peça 30)
 Nome Recebedor: Reinaldo de Jesus Silva
 Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU.
 Fim do prazo para a defesa: 3/1/2020

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 31), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Raimundo Nonato Silva apresentou defesa (peça 33), que será analisada na seção Exame Técnico.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. 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 1/7/2014, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/6/2014, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. Raimundo Nonato Silva, por meio do ofício acostado à peça 2, recebido em 26/11/2015, conforme AR (peça 4).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 113.979,25, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

17. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Raimundo Nonato Silva	004.145/2018-6 [TCE, aberto, 'Tomada de Contas Especial instaurada para apurar a responsabilidade do Senhor Raimundo Nonato Silva, CPF nº 088.888.683-72, em razão de Omissão no dever de prestar contas dos recursos, recebidos pela Prefeitura Municipal de Cajapió/MA referentes aos Pnate 2015/Pnate 2014/15 E PDDE 2014. (Proc. nº 23034.026481/2017-48 (SEI))'] 013.084/2017-8 [REPR, encerrado, 'Representação apresentada pelo Município de Cajapió/MA, com gestão 2013 a 2016, em desfavor do Sr. Raimundo nonato Silva, em função de omissão no dever de prestar contas referente ao exercício financeiro de 2016'] 005.009/2017-0 [REPR, encerrado, 'Representação formulada pelo Município de Cajapió/MA sobre irregularidades no Convênio nº 669528 (TC/PAC 0530/11), celebrado entre aquela municipalidade e a Fundação Nacional de Saúde- Funasa, tendo como objeto sistema de esgotamento sanitário - MSD'] 005.013/2017-8 [REPR, encerrado, 'Representação formulada pelo município de Cajapió/MA sobre irregularidades cometidas durante a gestão do Sr. Raimundo Nonato Silva, no que compete a ausência de informação do Exercício da Plena Competência Tributária, Ausência de publicação do RGF e do RREO, exercícios 2013 a 2016'] 000.928/2017-8 [REPR, encerrado, 'Representação do Município de Cajapió requerendo a instauração de Tomada de Contas Especial em decorrência da ausência de prestação de contas dos Convênios nº 664504 e 669528, ausência de informações e falta de comprovação de aplicação mínima de recursos na área da Educação'] 026.509/2020-2 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de multa originária do AC-4664-11/2020-1C, referente ao TC 000.656/2019-4'] 003.991/2020-2 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de multa originária do

	<p><i>AC-13453-40/2019-1C, referente ao TC 012.121/2018-5']</i> <i>012.121/2018-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2015, função Educação (nº da TCE no sistema: 644/2017)']</i> <i>027.065/2018-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, Convênio 703007/2010, firmado com o/a Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Siafi/Siconv 664504, função Educação, que teve como objeto o objeto deste Convênio a Construção de Escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância. (nº da TCE no sistema: 771/2017)']</i> <i>003.990/2020-6 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de débito originária do AC-13453-40/2019-1C, referente ao TC 012.121/2018-5']</i> <i>029.715/2018-0 [TCE, aberto, 'Tomada de Contas Especial instaurado pela Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, em razão da omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso no 530/2011, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e o Município de Cajapió/MA, tendo por objeto 'a execução da ação de Sistema de Esgotamento Sanitário - MSD'. (Proc. nº 25170.000119/2017-16)']</i> <i>000.656/2019-4 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício 2014, função Educação (nº da TCE no sistema: 112/2018)']</i> <i>033.859/2020-5 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de débito originária do AC-7552-28/2019-1C, referente ao TC 004.145/2018-6']</i> <i>026.507/2020-0 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de débito originária do AC-4664-11/2020-1C, referente ao TC 000.656/2019-4']</i> <i>033.860/2020-3 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de multa originária do AC-7552-28/2019-1C, referente ao TC 004.145/2018-6']</i></p>
--	---

18. *Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:*

Responsável	Débitos inferiores
Raimundo Nonato Silva	1695/2018 (R\$ 15.426,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1699/2018 (R\$ 10.658,10) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

19. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Raimundo Nonato Silva

20. *O responsável Raimundo Nonato Silva apresentou defesa (peça 33), que passa a ser analisada em seguida.*

21. **Argumento 1 (peça 33, p. 4):**

21.1. *A defesa sustenta a não penalização do responsável, com respeito ao aspecto temporal, arguindo a prescrição, nos seguintes termos:*

'Normatiza a Constituição do Estado do Maranhão, que o Tribunal de Contas deve emitir Parecer Prévio sobre as contas apresenta as pelos Prefeitos Municipais, pelo que não pode o Suplicante estar sendo penalizado, tardiamente, por não ter, em tempo algum, dado causa ao retardamento dos procedimentos funcionais dessa egrégia Casa de Contas.

O interesse público, no caso em análise, não pode se sobrepor ao do Suplicante, por ter sido o próprio Tribunal quem deu causa do retardamento, neste caso, imotivado.

Estabelece a Constituição Federal, em seu Art. 5º, LXXV II, que:

'a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação'.

Assim, espera o Suplicante seja pelo douto Relator reconhecida a prescrição temporal, com o arquivamento do processo

21.2. *Inicialmente, a defesa se confunde, pois não se aplica disciplinamento processual da esfera estadual ao caso concreto, haja vista tratar de recurso federal, jurisdicionado pelo TCU, com normativos próprios da esfera federal.*

21.3. *Outro equívoco foi atribuir ao Tribunal o retardamento dos trâmites processuais, os quais seguiram as normas vigentes, nas fases interna e externa da TCE, e estão amparados pelos normativos do TCU, conforme apresentado no item 15, não cabendo arguir a prescrição do direito da União de obter o ressarcimento do recurso repassado no Pnae/2013.*

21.4. *Quanto à duração do processo, o responsável contribuiu de forma determinante para os efeitos deletérios do tempo, quando deixou de apresentar a prestação de contas do Pnae/2013 no prazo devido, em 30/6/2014, e manteve-se silente ao ser notificado pelo FNDE na fase interna, em 26/11/2015, conforme descrito no item 15.1.*

21.5. *Com respeito à prescrição suscitada pela defesa, considerando que o TCU ainda não se pronunciou sobre os efeitos do julgamento de mérito da decisão do STF no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), inerente às pretensões de ressarcimento ao erário veiculadas por meio dos processos de tomada de contas especiais, por cautela, deve-se adotar a orientação da Corte de Contas, na pendência de julgamento do RE 636.886, mesmo reconhecida sua repercussão geral, no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo, mantendo-se a interpretação adotada pela Corte Suprema, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi fixada tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:*

‘A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 1267/2019-Plenário-Relator Aroldo Cedraz)

‘A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018-Segunda Câmara-Relatora Ana Arraes)

22. **Argumento 2 (peça 33, p. 6, 7, 8 e 9):**

22.1. *Na peça da defesa, argui-se, de forma recorrente, que os recursos foram aplicados e que inexistiu má-fé, ato doloso de improbidade administrativa, dano ao erário e locupletamento ilícito, por parte do responsável, solicitando o arquivamento do processo. Nesse sentido, transcreve-se excertos da peça de defesa:*

À peça 33, p. 6:

‘Para que se configure a improbidade, devem estar presentes os seguintes elementos: a) o enriquecimento ilícito; b) o prejuízo ao erário; e c) o atentado contra os princípios fundamentais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Entretanto, não se vislumbra o dano ao erário, posto eu a obra fora concluída. Não há também indícios de que o Requerido obteve proveito patrimonial (parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92).

Para a caracterização do ato de improbidade, mister a existência do elemento subjetivo doloso, isto é, a consciência e a intenção de promover condutas ímprobas, não sendo admitido, em nosso ordenamento jurídico, a improbidade culposa, decorrente de responsabilidade objetiva.’

À peça 33, p. 7:

‘Impende ainda destacar, que só há ato de improbidade administrativa com a existência do elemento subjetivo do dolo.

Observa-se no caso presente a absoluta ausência de dolo e de dano ao erário, uma vez que os cofres a administração pública não sofreram qualquer prejuízo, mesmo porque a obra foi concluída e as contas foram devidamente prestadas, e, não causaram qualquer prejuízo ao erário público, o que desnaturaliza o ato de improbidade administrativa, nos termos regidos pela Lei federal nº 8.429, de 1.992.

O Erário não sofreu prejuízo efetivo, pelo contrário, toda a comunidade fora beneficiada, na medida em que o convênio fora aplicado no município’.

À peça 33, p.8:

‘Sem a figura do dolo, é virtualmente impossível a caracterização de improbidade em ato algum de autoridade.’

À peça 33, p. 9:

‘Denota-se assim, que a jurisprudência superior é pacífica e convergente no sentido de que sem o dolo, a má-fé, a desonestidade demonstrada, não se configura o ato de improbidade administrativa, e no caso presente não se pode afirmar, de forma alguma, que houve má-fé, desonestidade, nem muito menos locupletamento ilícito por parte do Suplicante, uma vez que, conforme já exaustivamente explanado, a obra objeto do Convênio do Programa Nacional de Alimentação Escolar foi concluída.’

23. Análise do argumento 2:

23.1. Trata-se de alegações meramente retóricas e desacompanhadas de quaisquer elementos que as revestissem de plausibilidade mínima, frente à irregularidade imputada de omissão na apresentação da prestação de contas, haja vista que não foram apresentados quaisquer elementos que pudessem afastar a irregularidade ou o dano, nem justificar a conduta. Não obstante, passa-se a analisar alguns dos pontos suscitados pela defesa.

23.2. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

23.3. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas sim o dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos Acórdãos 1517/2012-1ª Câmara-Relator Valmir Campelo, 10851/2018-1ª Câmara-Relator Bruno Dantas, 2090/2018-Plenário-Relator José Múcio Monteiro.

23.4. Já a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor do responsável, conforme Voto do Relator, proferido no Acórdão 4667/2017-1ª Câmara-Relator Bruno Dantas. Vale acrescer que o reconhecimento da boa-fé, no âmbito do TCU, deve ser feito expressamente, a partir de elementos suficientes para avaliar a conduta dos responsáveis pela gestão de recursos públicos.

24. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

25. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Raimundo Nonato Silva, 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, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Dos demais requerimentos do responsável Raimundo Nonato Silva

26. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte:

26.1. Afastamento de qualquer mácula que possa vir a ferir a sua integridade moral como administrador público do Município de Cajapió, no período informado.

26.2. A produção de provas documental, testemunhal, pericial.

26.3. Arquivamento do processo.

Análise

27. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, subitens 26.1 e 26.3, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento.

28. Ainda, com respeito à produção de provas, o TCU assim se posicionou:

As normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa. (Acórdão 3535/2015-2ª Câmara-Relator Augusto Nardes)

29. Com respeito a não apresentação da prestação de contas, essa condição permanece até a presente data, conforme verificado em sistema do FNDE, ademais, apesar de a defesa arguir produção de provas, nada apresentou nesse sentido em resposta à citação e audiência realizadas.

 Sistema de Gestão de Prestação de Contas										
Prestação de Contas ▾ Consulta ▾ 22.07.2021#2d942d										
Tipo de OPC	Ano	C...	Programa	UF	Entidade	Fase	Situação ...	Situação O...	Medida Exceção	Ef. Suspensivo
Repassse	2013		ALIMENTAÇÃO MA ESCOLAR	MA	PREF MUN DE CAJAPIO	Registro da Execução	Omissso	Inadimplente	Interna FNDE - TCE Instaurada	Vigente

30. É importante, nesse contexto, reforçar que o dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano.

30.1. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

30.2. Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador. Na hipótese dos autos, a responsável vem infringindo esse dever desde o órgão de origem, tendo já rejeitado diversas oportunidades de prestar contas ou de recolher o débito que lhe é imputado, preferindo não o fazer.

30.3. De igual sorte, nenhuma relevância se pode emprestar à tese de que a omissão narrada não constitui ato doloso de improbidade administrativa, porque o presente processo não cuida de responsabilizar o gestor local por infração tipificada na Lei 8.429/1992, mas de julgar as contas por ele devidas, nos termos do que assenta o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Prescrição da Pretensão Punitiva

31. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Min. 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 este 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 ocorreu em 1/7/2014, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 29/11/2019.

Cumulatividade de multas

33. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de 'não comprovação da aplicação dos recursos' e de 'omissão na prestação de contas', sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9579/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Min. Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Min. Augusto Sherman).

34. Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. Pg. 565), na absorção, '(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada'. No caso concreto, a 'omissão no dever de prestar contas', embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da 'não comprovação da aplicação dos recursos', havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaindo as duas ocorrências num mesmo gestor, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

35. Cumpre observar, ainda, que a conduta do responsável, consistente nas irregularidades 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas' e 'não cumprimento do prazo para apresentação de prestação de contas pelo gestor dos recursos', configura violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, eis que, em última análise, ocorre o comprometimento da necessária satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade, por força

do instrumento de repasse em questão.

36. Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas sempre presentes de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em prol de gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, a revelar grave inobservância de dever de cuidado no trato com a coisa pública, isto é, ato praticado com culpa grave, pois, na espécie, a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

37. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Raimundo Nonato Silva, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

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

39. 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 a 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, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

40. 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 24.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Raimundo Nonato Silva;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas a e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Raimundo Nonato Silva (CPF: 088.888.683-72), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias 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 Raimundo Nonato Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/4/2013	14.810,00
3/5/2013	14.810,00
2/10/2013	44.430,00
5/11/2013	14.810,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/7/2021: R\$ 146.927,26.

c) aplicar ao responsável Raimundo Nonato Silva (CPF: 088.888.683-72), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, 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 e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida 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) esclarecer ao responsável Raimundo Nonato Silva (CPF: 088.888.683-72) que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de 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 cabíveis; e

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

i) informar à Procuradoria da República no Estado de Maranhão, 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

j) informar à Procuradoria da República no Estado de Maranhão 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.”

É o Relatório.