

**TC 005.771/2019-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** município de Graça Aranha - MA

**Responsável:** Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2011.

## HISTÓRICO

2. Em 25/5/2018, 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. O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 766/2018.

3. Os recursos repassados por FNDE ao município de Graça Aranha - MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2011, totalizaram R\$ 79.260,00 (peça 4).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Omissão no dever de prestar Contas.

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 19), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 79.260,00, imputando-se a responsabilidade a Edivanio Nunes Pessoa, Prefeito Municipal de Graça Aranha (MA), no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de dirigente.

7. Em 20/12/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 20), 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 21 e 22).

8. Em 27/12/2018, 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 23).

9. Na instrução inicial (peça 26), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as irregularidades abaixo:



9.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Graça Aranha - 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 2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

9.1.1. Evidências da irregularidade: Análise de Prestação de Contas (peça 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; item XI da Resolução CD/FNDE 38, de 16 de julho de 2009.

9.2. Débitos relacionados ao responsável Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00):

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
17/3/2011	7.926,00
4/4/2011	7.926,00
4/5/2011	6.138,00
5/5/2011	1.788,00
6/7/2011	15.852,00
2/8/2011	576,00
18/8/2011	7.350,00
5/9/2011	7.926,00
4/10/2011	7.926,00
2/12/2011	15.852,00

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

9.2.2. **Responsável:** Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00).

9.2.2.1. Conduta: omitir-se no dever de prestar contas dos valores recebidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), quando estava obrigado a apresentar a prestação de contas até 30/4/2013.

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 2011.

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 disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

10.1.1. Evidências da irregularidade: Análise de Prestação de Contas (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 item XI da Resolução CD/FNDE 38, de 16 de julho de 2009.

10.1.3. **Responsável:** Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00).

10.1.3.1. Conduta: não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

10.1.3.2. Nexa de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexa causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2011.

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 28), foram efetuadas citação e audiência do responsável, nos moldes adiante:

a) Sr. Edivanio Nunes Pessoa - promovida a citação e audiência do responsável, conforme delineado adiante:

**Comunicação:** Ofício 4280/2019 – Secex-TCE (peça 31)

Data da Expedição: 3/7/2019

Data da Ciência: 9/7/2019 (peça 32)

Nome Recebedor: Erislene Nunes Pessoa Ramos

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço nos sistemas corporativos do TCU e no Sistema da Receita Federal (peça 30).

Fim do prazo para a defesa: 24/7/2019

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 33), informamos que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

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

### **Prejuízo ao 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 1/5/2013, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/4/2013, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. Edivanio Nunes Pessoa, por meio do ofício acostado à peça 9, recebido em 17/5/2017, conforme AR (peça 10).



### 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\$ 113.871,66, 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 DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

17. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal:

<b>Responsável</b>	<b>Processos</b>
Edivanio Nunes Pessoa	044.316/2012-7 (DEN, encerrado), 025.541/2017-0 (TCE, aberto), 040.325/2018-0 (TCE, aberto) e 039.257/2018-5 (TCE, aberto)

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

### EXAME TÉCNICO

#### Da validade das notificações:

19. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;



III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

20. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

21. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

22. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

23. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisas realizadas nos sistemas corporativos do TCU, tendo coincidido com aquele presente no sistema CPF da Receita (peça 30). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peça 32).

24. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, 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.

25. Ao não apresentar sua defesa, o responsável 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 200/1967: “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.”

26. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

27. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

28. Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador, verifica-se que o responsável também não apresentou contas junto ao instaurador e continua inadimplente (peça 34).

29. 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 aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, 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. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

30. Dessa forma, o responsável deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57/58 da Lei 8.443/1992.

#### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

31. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: 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 1/5/2013, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 3/4/2019.

#### **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 Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro 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.

#### **CONCLUSÃO**

35. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável não



logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. E, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

36. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

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

38. 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.

39. 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 25.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) considerar revel o responsável Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

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 Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00), 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 Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00):

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
17/3/2011	7.926,00
4/4/2011	7.926,00
4/5/2011	6.138,00
5/5/2011	1.788,00
6/7/2011	15.852,00
2/8/2011	576,00
18/8/2011	7.350,00
5/9/2011	7.926,00
4/10/2011	7.926,00
2/12/2011	15.852,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 30/8/2019: R\$ 141.003,86



c) aplicar individualmente ao responsável Edivanio Nunes Pessoa (CPF: 839.858.833-00), 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas 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. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) 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) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado de MA, 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

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência, informando 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

SecexTCE, DT 5  
em 30 de agosto de 2019.

*(Assinado eletronicamente)*  
SÉRGIO BRANDÃO SANCHEZ  
AUFC – Matrícula TCU 4580-2