

Grupo II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 033.366/2019-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Anapurus/MA.

Responsável: Cleomaltina Moreira Monteles (206.435.353-49).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE/2016). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA DO SISTEMA DE GESTÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (SiGPC), APÓS A CITAÇÃO POR ESTE TRIBUNAL. MANIFESTAÇÃO DO CONCEDENTE PELA INCOMPLETUDE DOS ELEMENTOS APRESENTADOS. CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUSÊNCIA DE PARECER DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. POSSIBILIDADE DE AFERIR A EXECUÇÃO FÍSICA POR OUTROS ELEMENTOS DOS AUTOS. DÉBITO INSUBSISTENTE. OMISSÃO INICIAL NÃO JUSTIFICADA. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO ADULTERADO NA FASE DE DEFESA. ALTERAÇÃO DA VERDADE DOS FATOS. PATROCÍNIO DE ADVOGADO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. CONTAS IRREGULARES. MULTAS. CIENTIFICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL MARANHÃO.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor da Sra. Cleomaltina Moreira Monteles, ex-Prefeita, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Anapurus/MA para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae/2016), na quantia de R\$ 714.008,00 (peça 7). O prazo para prestar contas desses recursos encerrou-se em 21/08/2017.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 19) e a autoridade ministerial tomou conhecimento dessa conclusão (peça 21).

3. A prefeita em cujo mandato se extinguiu o prazo para prestação de contas ajuizou ação judicial contra a Sra. Cleomaltina Moreira Monteles, prefeita no mandato 2013-2016, por não haver mantido os registros necessários à comprovação de aplicação dos recursos do Pnae/2016 (peça 9).

4. Neste Tribunal, o relator original da matéria, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, autorizou (peça 28) as seguintes notificações (peças 25 e 30) da Sra. Cleomaltina Moreira Monteles:

a) citação para restituir o valor recebido, corrigido monetariamente, e/ou apresentar alegações de defesa quanto à “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Anapurus/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 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/08/2017, com ofensa aos arts. 37, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal, ao art. 93 do Decreto-lei 200/1967, ao art. 66 do Decreto 93.872/1986 e ao art. 44 da Resolução CD/FNDE 26/2013;

b) audiência por não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que a sua sucessora pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2016, em desacordo com as normas

acima mencionadas.

5. As notificações foram recebidas no endereço de domicílio da responsável que consta da base de dados da Receita Federal, em 03/01/2020, conforme comprova o Aviso de Recebimento – AR à peça 33.

6. A responsável apresentou defesa (peça 31), na qual a instrução à peça 37 identificou a presença de documento fraudulento. Em face dessa ocorrência, o então Relator autorizou (peça 40) a audiência da Responsável (peças 37 e 47), implementada em 07/10/2020 (peça 50), para apresentar justificativas quanto à “apresentação de protocolo de envio e registro de prestação de contas do SIGPC como prova de cumprimento do dever de prestar contas do Pnae/2016, quando o código de identificação desse documento se refere ao protocolo da prestação de contas do PDDE/2016”, caracterizando a falsificação de documento público e falsificação ideológica, conduta possivelmente enquadrada nos arts. 297 e 299 do Código Penal Brasileiro.

7. Na sequência, o FNDE informou ao TCU (peça 52) que fora apresentada, em 24/10/2020, documentação a título de prestação de contas intempestiva do Pnae/2016, a qual foi considerada insuficiente para a aprovação da execução do programa. No aspecto físico, a Nota Técnica 2534790/2021, de 10/09/2021 (peça 65), apontou a ausência do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar – CAE e, no aspecto financeiro, as seguintes falhas:

a) divergência quanto ao saldo reprogramado do exercício anterior, que, de acordo com a prestação de contas, seria de R\$ 19.835,51, ao passo que o extrato bancário evidencia o saldo de R\$ 914,42 em conta corrente;

b) não localização, na conta específica do programa, de recursos próprios na quantia de R\$ 19.265,96, supostamente creditados em conta em 1º/12/2016;

c) incompatibilidade entre o valor da despesa liquidada indicado na prestação de contas, no total de R\$ 735.017,35, e o valor total de despesas consolidadas no extrato bancário da conta, no valor de R\$ 715.644,29; e

d) discrepância entre o saldo a reprogramar para o exercício seguinte, indicado na prestação de contas como sendo R\$ 19.728,41, enquanto o saldo existente em conta no mês de dezembro/2016 era de R\$ 896,52.

8. Diante das informações carreadas aos autos pelo órgão repassador, o Relator autorizou (peça 74) nova citação da responsável, em face da “prestação de contas intempestiva sem o parecer conclusivo do CAE” (peças 71 e 81), a qual foi implementada em 31/05/2022 (peça 82), vindo aos autos novas alegações de defesa (peça 84).

9. Transcrevo, no essencial, com ajustes de forma, a instrução pela qual a antiga Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, atual Unidade Especializada em Auditoria de Tomada de Contas Especial – AudTCE, analisou as defesas apresentadas pela responsável, a qual contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 87-89):

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da 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 22/8/2017, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas se deu em 21/8/2017, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Cleomaltina Moreira Monteles, por meio do ofício acostado à peça 2, recebido em 24/5/2018, conforme AR (peça 3).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 729.177,00, 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

19. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	Processo
Cleomaltina Moreira Monteles	001.804/2003-2 [TCE, encerrado]
	007.718/2022-5 [TCE, aberto]
	011.164/2018-2 [CBEX, encerrado]
	010.133/2015-1 [CBEX, encerrado]
	010.135/2015-4 [CBEX, encerrado]
	010.137/2015-7 [CBEX, encerrado]
	002.121/2015-8 [TCE, encerrado]

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

EXAME TÉCNICO**Da defesa da responsável Cleomaltina Moreira Monteles**

21. A responsável Cleomaltina Moreira Monteles, por intermédio de seu representante legal, apresentou defesa (peça 84), em que se alega:

21.1. que ‘a prestação de contas não foi enviada antes do período razoável em decorrência de problemas que fugiam ao controle da ex-gestora’, qual seja, modificação das senhas do sistema pela Secretária Municipal de Educação ‘o que inviabilizou a efetiva entrega da prestação de contas’; e

21.2. que já foi apresentada (intempestivamente) a prestação de contas, e que ‘por essa razão a análise de mérito da presente demanda resta prejudicada, portanto, o processo merece ser extinto sem resolução de mérito’.

22. Entende esta Unidade Técnica que a defesa apresentada constitui alegações meramente retóricas e desacompanhadas de qualquer elemento que as revestissem de plausibilidade mínima, não tendo sido apresentados quaisquer elementos que pudessem (i) afastar as irregularidades ou o dano; nem (ii) justificar a conduta. Ademais, cumpre frisar que a responsável não apresentou qualquer nova evidência/documentação até a elaboração da presente instrução.

23. Adicionalmente, verifica-se que a responsável não apresentou qualquer defesa válida para as irregularidades que lhe foram efetivamente imputadas neste processo de TCE:

a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Anapurus/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 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017;

b) não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que a sua sucessora pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017;

c) apresentação de protocolo de envio e registro de prestação de contas do SIGPC como prova de cumprimento do dever de prestar contas do PNAE/2016, quando o código de identificação desse documento se refere ao protocolo da prestação de contas do PDDE/2016; e

d) prestação de contas intempestiva sem o Parecer Conclusivo do CAE.

24. Cumpre observar, ainda, que a conduta da responsável, consistente nas irregularidades elencadas acima, 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.

25. Deve-se apontar, também, que a apresentação da prestação de contas ao FNDE só ocorreu em 24/10/2020 (peça 52, p. 3), ou seja, após a citação e audiência terem sido realizadas pelo TCU (peça 30), com ciência válida em 3/1/2020 (peça 33), ficando configurada a omissão da

responsável no dever de prestar contas.

26. Transcrevem-se, a seguir, alguns julgados nesse sentido:

‘A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão’ (Acórdão 162/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

‘A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma’ (Acórdão 438/2016-TCU-2ª Câmara, Revisor Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

A apresentação da prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação pelo TCU, configura intempestividade no dever de prestar contas. A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade (Acórdão 5773/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro).

27. Cabe, finalmente, frisar que, ao apresentar documento possivelmente fraudulento (protocolo de envio e registro de prestação de contas do SIGPC adulterado) como prova de cumprimento do dever de prestar contas do PNAE/2016, quando o código de identificação desse documento se refere ao protocolo da prestação de contas do PDDE/2016, a responsável praticou conduta passível de ser caracterizada como falsificação de documento público e falsidade ideológica, uma vez que o documento original foi adulterado para servir de prova em relação à omissão da prestação de contas dos recursos do PNAE/2016, em afronta aos arts. 297 e 299 do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal Brasileiro).

28. 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 [Ministro] Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator [Ministro] José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator [Ministro] Benjamin Zymler).

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

30. Não havendo elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável Cleomaltina Moreira Monteles, pode 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 a responsável ao débito apurado e aplicando-lhe, cumulativamente, as multas previstas nos arts. 57 e 58, da Lei 8.443/1992.

Cumulatividade de multas

31. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, da Lei 8.443/1992, entende esta Unidade Técnica ser pertinente no presente caso, tendo em vista:

31.1. ser adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, como foi feito neste processo;

31.2. que embora o Tribunal tenha posição reconhecendo que quando existe relação de subordinação entre as condutas, na verificação das duas irregularidades, deve-se aplicar a multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, 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), não existe subordinação entre as irregularidades

decorrentes da apresentação de documento possivelmente fraudulento, pela qual a responsável foi ouvida em audiência, em 7/10/2020 (AR à peça 50), e da ausência do Parecer Conclusivo do CAE, pela qual a responsável foi citada, em 7/3/2022 (AR à peça 77);

31.3. a extrema seriedade dos fatos que deram origem a referida audiência, conforme se observa do seguinte trecho da instrução em que houve sua proposta, à peça 37, p. 5:

‘20. Chama a atenção que o exame das alegações de defesa, além de não serem suficientes para elidir as irregularidades imputadas à Sra. Cleomaltina Moreira Monteles, também permitiu identificar indícios de prática de crime de falsidade de documento público e falsidade ideológica, tipificadas nos arts. 297 e 299 do Código Penal Brasileiro, abaixo transcritos:

Falsificação de documento público

‘Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro.’

Falsidade ideológica

‘Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante’

21. Diante da gravidade dos fatos, referente à apresentação de documentação possivelmente falsa, configurando eventual cometimento de fraude, o que enseja a audiência da responsável para que se manifeste sobre tal ocorrência, se não justificada, poderá acarretar a sua inabilitação, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

22. Por fim, após o exercício do contraditório e ampla defesa, se tal irregularidade não for descaracterizada, tais fatos deverão ser remetidos ao Ministério Público da União, para adoção de medidas que considerar cabíveis.’

Prescrição da Pretensão Punitiva

32. 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 da responsável.

33. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 22/8/2017, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 26/9/2019.

CONCLUSÃO

34. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Cleomaltina Moreira Monteles, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ela atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

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

36. 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 cumulativa das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:
[a] rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Cleomaltina Moreira Monteles;

[b] julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Cleomaltina Moreira Monteles, condenando-a 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	66.372,00
5/1/2016	50.288,00
4/3/2016	66.372,00
6/4/2016	66.372,00
6/5/2016	66.372,00
3/6/2016	66.372,00
7/7/2016	66.372,00
8/8/2016	66.372,00
8/9/2016	66.372,00
6/10/2016	66.372,00
8/11/2016	66.372,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 25/8/2022: R\$ 1.009.849,67

[c] aplicar à responsável Cleomaltina Moreira Monteles 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] aplicar à responsável Cleomaltina Moreira Monteles cumulativamente com a multa proposta no item anterior, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 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 proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

[e] autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

[f] autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, 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;

[g] enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à 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 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 do 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 do 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.”

10. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela então SecexTCE (peça 90).
É o Relatório.