

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC-005.752/2019-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Município de São Cristóvão/SE

Recorrente: Rivanda Farias de Oliveira (ex-prefeita)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). EXERCÍCIO DE 2014. ELEMENTOS CONSTANTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS INCAPAZES DE DEMONSTRAR A APLICAÇÃO REGULAR DOS VALORES REPASSADOS. DESPESAS NA RELAÇÃO DE PAGAMENTOS QUE NÃO POSSUEM CORRESPONDÊNCIA NA CONTA ESPECÍFICA, E VICE-VERSA. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Neste processo de tomada de contas especial referente a valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município de São Cristóvão/SE em 2014, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), examina-se recurso de reconsideração interposto por Rivanda Farias de Oliveira, prefeita à época, contra o Acórdão 2.666/2022-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, por meio do qual este Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas, imputando-lhe o débito apurado e aplicando-lhe multa no valor de R\$ 40.000,00.

2. Transcrevo, a seguir, a instrução da AudRecursos (peça 96), ratificada por dirigente da unidade (peça 97), com proposta de conhecer e negar provimento ao recurso:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Rivanda Farias de Oliveira, prefeita municipal na gestão de 1/1/2013 a 2/6/2015 (peça 75), contra o Acórdão 2.666/2022-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 49), transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Rivanda Farias de Oliveira, como então prefeita de São Cristóvão – SE (gestão: 2013-2016), diante da rejeição da prestação de contas dos recursos federais repassados ao aludido município sob o valor de R\$ 444.642,00 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o exercício de 2014;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. declarar a revelia de Rivanda Farias de Oliveira, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Rivanda Farias de Oliveira, nos termos dos arts. 16, III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, caput, e 23, III, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-la ao pagamento do correspondente débito, com a atualização monetária e os juros de mora calculados desde a data informada até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da

notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, 'a', do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Data da Ocorrência:	Valor Histórico (R\$):
4/4/2014	115.193,05
24/6/2014	1.440,00
1º/9/2014	2.670,00
2/9/2014	173.280,00
2/10/2014	410,00
3/10/2014	75.568,00
3/11/2014	410,00
4/11/2014	57.760,00
16/11/2014	16.764,00

9.3. aplicar em desfavor de Rivanda Farias de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, 'a', do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor do Tesouro Nacional, com a devida atualização monetária, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a devida atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, diante do não atendimento à notificação; e

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e o Voto, à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Rivanda Farias de Oliveira, diante da rejeição da prestação de contas dos recursos federais repassados no âmbito do PNAE no exercício de 2014.

3. O tomador de contas assinalou a responsabilidade da então prefeita pelo dano ao erário de R\$ 443.495,05 em face da impugnação dos dispêndios.

4. No âmbito do TCU, a Secex-TCE citou a responsável, contudo, a ex-prefeita não apresentou suas alegações de defesa e nem efetuou o recolhimento do débito em favor do FNDE, passando à condição de revel perante o TCU, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992.

5. Após a análise final do feito, a proposta da unidade técnica de julgar as contas irregulares, com a condenação ao pagamento do débito e aplicação de multa, foi acolhida pelo MPTCU e pelo Colegiado, a teor do Acórdão 2.666/2022-TCU-2ª Câmara.

6. Os embargos de declaração, intempestivos, não foram conhecidos, nos termos do Acórdão 4.489/2022-TCU-2ª Câmara.

7. Passa-se ao exame do recurso.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. O Ministro-relator Antonio Anastasia conheceu o recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.666/2022-TCU-2ª Câmara (peças 80 e 95).

EXAME DE MÉRITO

9. *Constitui objeto desta análise definir se há:*
- 9.1. *Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, à luz da Resolução-TCU 344/2022.*
- 9.2. *A alegada nulidade processual (cerceamento à defesa) por citação inválida.*
- 9.3. *Elementos suficientes para afastar o débito e a responsabilidade atribuídos à recorrente.*

Análise da prescrição à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022

10. *O prazo para prescrição começou a contar da data subsequente em que a prestação de contas foi apresentada, que foi o dia 20/2/2015 (peça 10), nos termos do art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022.*

11. *A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, conforme as causas elencadas no art. 5º da Resolução TCU 344/2022:*

- a) *emissão do Parecer 4467/2017 em 15/9/2017 (peça 11);*
- b) *emissão do relatório de TCE em 28/5/2018 (peça 22);*
- c) *emissão do relatório da CGU em 8/10/2018 (peça 23);*
- d) *emissão de instrução da SecexTCE em 2/5/2019, 28/6/2021 e 27/10/2021 (peças 28, 33 e 45);*
- e) *prolação do Acórdão 2.666/2022-TCU-2ª Câmara em 24/5/2022 (peça 49);*
- f) *prolação do Acórdão 4.489/2022-TCU-2ª Câmara em 23/8/2022 (peça 70);*
- g) *despacho de conhecimento do recurso em 25/10/2022 e 21/3/2023 (peças 80 e 95).*

12. *Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição (art. 2º da Resolução TCU 344/2022). Da mesma forma, não houve a paralisação processual por mais de três anos, o que levaria à caracterização da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022).*

13. *Entende-se, assim, demonstrada a inoccorrência da prescrição punitiva e ressarcitória.*

Alegação de nulidade processual (cerceamento à defesa) por citação inválida

14. *Rivanda Farias de Oliveira sustenta que reside à Rua Franklin de Campos Sobral, nº 1575, ap. 1401, Bairro Grageru, Aracaju/SE, CEP 49.027-000, conforme indica a conta de energia elétrica referente ao mês de julho de 2022 (peça 67, p. 1-2).*

15. *A recorrente alega o cerceamento à defesa, por citação inválida, afirmando que os três ofícios de citação emitidos pelo Tribunal foram endereçados para local diverso de sua residência, conforme informações abaixo:*

15.1. *Citação enviada à Rua Eliza Correia Oliveira, nº 170, apartamento nº 05, Bairro Coqueiral, Aracaju/SE (peças 38 e 41). Esse endereço é de imóvel de propriedade da Sra. Rivanda, que jamais ali residiu. O apartamento foi alugado a terceiros em dezembro de 2020, conforme demonstra o contrato locatício à peça 67, p. 3-9.*

15.2. *Citação enviada à Rua Messias Prado, nº 16, São Cristóvão/SE. Esse ofício não foi entregue, conforme consta no Aviso de Recebimento (peças 39 e 43).*

15.3. *Citação enviada à Avenida Governador Paulo Barreto de Menezes, nº 3538, Aracaju/SE (peças 40 e 42). Esse endereço é de imóvel pertencente a seu ex-companheiro, ao tempo que a Sra. Rivanda exercia o cargo de prefeita.*

Análise

16. *Não merece acolhimento a alegada nulidade (cerceamento à defesa) decorrente de citação inválida.*

16.1 *Primeiro, porque não é necessária a citação pessoal da responsável.*

16.1.1. *O artigo 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, determina que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU.*

16.1.2. *O artigo 179, inciso II, do RI/TCU, por sua vez, estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução/TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.*

16.1.3. Do regramento exposto, evidencia-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o AR específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

16.1.4. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 4138/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; 11321/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo; e 143/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. **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.** (grifos acrescidos)

16.2. Segundo, porque o ofício de citação foi entregue no endereço declarado pela destinatária à Receita Federal do Brasil, cujo banco de dados estava atualizado em 6/8/2021 (peças 37, 40 e 42). Nesse sentido, são os Acórdãos 316/2018-TCU-Plenário, Relator Vital do Rêgo, 680/2020-TCU-Plenário, Relator Vital do Rêgo, e 11696/2021-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

16.2.1. A utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos (v.g. Acórdãos 3254/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler, 532/2022-TCU-Plenário, Relator Antonio Anastasia, e 111/2023-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler).

17. Assim, conclui-se que a citação da recorrente foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço da destinatária.

Alegações de mérito

18. A recorrente sustenta que:

18.1. O Tribunal aplicou a responsabilidade civil objetiva, o que é vedada no ordenamento jurídico em vigor.

18.2. A responsabilização perante o TCU é subjetiva, sendo necessária a demonstração de dolo ou culpa estrito senso, o que não ocorreu nestes autos.

18.3. A admissão da culpa in eligendo e culpa in vigilando no presente caso seria uma aplicação extremamente rigorosa da doutrina que cuida da espécie, que acaba conduzindo a uma responsabilidade objetiva da recorrente.

18.4. Exigir que a responsável, diante dos fatos apurados nos autos, agisse de uma forma ainda mais diligente e cuidadosa seria cobrá-la muito mais do que poderia se esperar do padrão de comportamento do administrador médio (homem médio), pois sua ação foi – certamente – balizada por uma conduta suficientemente diligente, razoável e satisfatória.

18.5. Aplica-se ao caso o entendimento esposado nos votos dos Ministros Aroldo Cedraz e Marcos Bemquerer no Acórdão 1.440/2013-TCU-2ª Câmara.

Análise

19. A Sra. Rivanda Farias de Oliveira, ex-prefeita municipal, foi responsabilizada nestes autos pelo seguinte motivo (peças 33, 40, 45-51):

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), repassados pelo FNDE ao município de São Cristovão/SE no exercício de 2014.

Ocorrência: falta de correspondência entre os débitos consignados nos extratos bancários da conta específica e a relação de pagamentos constante da prestação de contas.

Evidências: extratos bancários (peça 4); Parecer 4467/2017-COECS/CGPAE/DIRAE (peça 11); Parecer 622/2018-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 12, p. 10-14); Relatório do tomador de contas (peça 22).

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional 19/2008, art. 93, do Decreto-lei 200/1967; arts. 38, inciso XVII, e 44, caput, e § 11º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 26/2013.

Débito:

<i>Data da Ocorrência:</i>	<i>Valor Histórico (R\$):</i>
4/4/2014	115.193,05
24/6/2014	1.440,00
1º/9/2014	2.670,00
2/9/2014	173.280,00
2/10/2014	410,00
3/10/2014	75.568,00
3/11/2014	410,00
4/11/2014	57.760,00
16/11/2014	16.764,00

Cofre credor: FNDE

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais recebidos e geridos no âmbito do programa em questão, em face das inconsistências verificadas.

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 período considerado.

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;

20. O cerne da questão é verificar se há elementos de prova capazes de afastar o débito e a responsabilidade atribuídos à recorrente.

21. Quanto ao débito, tem-se que a recorrente não trouxe nenhum elemento probatório, capaz de demonstrar o nexo causal entre os recursos recebidos por meio do PAE/2014 e as despesas realizadas. Desse modo, remanesce o dano aos cofres do FNDE apurado nos autos.

22. Quanto à responsabilização da recorrente, tem-se que:

22.1. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja obrigado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (v.g. Acórdãos 2037/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Vital do Rêgo, 4485/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler, 827/2019-TCU-2ª Câmara, Relatora Ana Arraes, e 2067/2015-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas).

22.2. Não houve a responsabilização objetiva da recorrente.

22.3. No caso, a caracterização da responsabilidade subjetiva da Sra. Rivanda Farias de Oliveira advém da conduta culposa de não demonstrar o nexo financeiro entre todos os recursos recebidos e geridos no âmbito do PAE/2014 e as despesas realizadas, o que ocasionou o dano ao erário no valor integral do repasse.

22.4. *É pessoal a responsabilidade da gestora municipal pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais a ela confiados, que se submete ao dever de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei n.º 200, de 1967. Eventual delegação de tarefas acessórias ao dever de prestar contas não abrange a responsabilidade pela prestação de contas, que, por princípio, é indelegável. (v.g. Acórdãos 475/2022-TCU-2ª Câmara, Relator Augusto Nardes, 1194/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Valmir Campelo, e 8662/2013-TCU-1ª Câmara, Relator José Mucio Monteiro).*

22.5. *Não houve a responsabilização da ex-prefeita por culpa in eligendo e culpa in vigilando.*

22.6. *A não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da ausência de nexos financeiros constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza 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.*

22.7. *A situação verificada no Acórdão 1.440/2013-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, não se amolda ao presente caso, de modo, que não há como aplicar o entendimento ali esposado nestes autos.*

23. *Desse modo, remanesce a irregularidade atribuída ao recorrente.*

CONCLUSÃO

24. *Não houve a caracterização da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022.*

25. *A citação da Sra. Rivanda Farias de Oliveira foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço da destinatária, declarado e atualizado no banco de dados da Receita Federal.*

26. *Os argumentos recursais são insuficientes para afastar o débito e a responsabilidade atribuídos à recorrente.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração interposto por Rivanda Farias de Oliveira contra o Acórdão 2.666/2022-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33, da Lei 8.443/1992:*

- a) conhecê-lo para, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”*

3. O Ministério Público (peça 98) manifestou-se favorável à proposta da unidade técnica, nestes termos:

“Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela AudRecursos, em pareceres uniformes (peças 96-97), sem prejuízo de registrar ressalva, no que diz respeito ao exame da prescrição, quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

2. *Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em deferência ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).*

3. *Quanto à nulidade de citação arguida no recurso, registre-se, adicionalmente, que os documentos colacionados pela recorrente, embora busquem comprovar que ela residia em endereço diverso para os quais foram encaminhadas as comunicações processuais atinentes à fase originária,*

não guardam relação de contemporaneidade com as datas em que a citação foi efetivada (setembro/2021), devendo, pois, ser rejeitada a referida arguição, eis que a fatura de energia apresentada refere-se ao mês de julho/2022. Considera-se, desse modo, válida a citação realizada por meio do Ofício 43823/2021 (peças 40 e 42), encaminhada para endereço válido obtido em consulta à base de dados da Receita Federal do Brasil, à época (peça 37). Por isso que, especificamente quanto à notificação do acórdão recorrido, esta realizada em julho/2022, a documentação apresentada foi apta a demonstrar o erro de procedimento no envio da comunicação processual, possibilitando que o presente recurso fosse considerado tempestivo, conforme indicamos em nosso parecer anterior (peça 94).”

É o Relatório.