

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 004.649/2015-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Altamira do Maranhão - MA

Responsáveis: Manoel Albino Lopes (103.823.643-68); Rosalino Lima da Silva (050.310.603-87); Teresinha Almeida dos Santos Silva (437.453.503-91)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81)

Representação legal: Edilson Costa Vêras (6894/OAB-MA) e outros, representando Teresinha Almeida dos Santos Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONSTATAS ESPECIAL. PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2004. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO DO ESPÓLIO DO PREFEITO QUE EFETIVAMENTE RECEBEU E GERIU OS RECURSOS. INVIABILIDADE DA CITAÇÃO ANTE A AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO VÁLIDA PELO FNDE E LONGO TRANSCURSO DESDE O FATO GERADO ATÉ A CITAÇÃO. AUDIÊNCIA DO PREFEITO SUCESSOR PELA OMISSÃO. REVELIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CONTAS IRREGULARES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Transcrevo instrução cuja proposta foi acolhida pelas instâncias dirigentes da Secretaria de Controle Externo no Maranhão e pelo Ministério Público junto ao TCU:

### **INTRODUÇÃO**

*1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Rosalino Lima da Silva, CPF 050.310.603-87, prefeito de Altamira do Maranhão (MA) na gestão 2001-2004, falecido, e do Sr. Manoel Albino Lopes, CPF 103.823.643-68, prefeito de Altamira do Maranhão (MA) na gestão 2005-2008, em razão da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos repassados à prefeitura de Altamira do Maranhão (MA), na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) no exercício de 2004, tendo como objetivo o custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livro didático, da aquisição de material escolar ou material para os professores, para atendimento dos alunos do ensino fundamental de escolas públicas matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos, na forma da Resolução CD/FNDE 17/2004.*

### **HISTÓRICO**

*2. Os repasses diretos do FNDE ao município de Altamira do Maranhão (MA) analisados nesta tomada de contas especial, no valor total original de R\$ 115.375,00, foram feitos conforme quadro abaixo, com informações extraídas à peça 1, p. 6 e 52. Ante a ausência*

de extrato bancário nos autos, não se conhece a data de crédito na conta específica dos programas.

<b>Ordem Bancária</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data de emissão</b>
2004OB695041	11.537,50	29/4/2004
2004OB695100	11.537,50	24/5/2004
2004OB695142	11.573,50	25/6/2004
2004OB695218	11.573,50	28/7/2004
2004OB695259	11.573,50	13/9/2004
2004OB695339	11.537,50	11/10/2004
2004OB695411	11.537,50	10/11/2004
2004OB695453	11.537,50	27/11/2004
2004OB695546	11.537,50	24/12/2004
2004OB695606	11.537,50	28/12/2004

3. Os recursos do PEJA/2004 deveriam ser aplicados no período de 29/4 a 31/12/2004 e a prestação de contas teria que ser apresentada até o dia 31/3/2005, conforme demonstrado no Relatório de TCE (peça 1, p. 256).

4. A instrução inicial (peça 10) entendeu caracterizada a responsabilidade do Sr. Rosalino Lima da Silva, falecido, que, apesar de notificado pelo FNDE, não apresentou a prestação de contas dos recursos do PEJA/2004, impossibilitando a análise da devida aplicação dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo à prefeitura de Altamira do Maranhão (MA) e a comprovação da sua boa e regular aplicação. Aquela instrução destacou ainda que, conforme exposto no Acórdão 2938/2014-TCU-2ª Câmara (peça 3), ocorreu o falecimento do ex-prefeito e a abertura de inventário do seu espólio, tendo como inventariante a Sra. Teresinha Almeida dos Santos Silva, CPF 437.453.503-91, nomeada na ação judicial 34-30.2012.8.10.0024 (numeração única CNJ), em andamento na comarca de Bacabal (MA) (peça 4).

5. Em relação ao prefeito sucessor, Sr. Manoel Albino Lopes, a instrução à peça 10 observou que o prazo para a apresentação das contas do PEJA/2004 ocorreu durante o seu mandato, destacando, que, apesar de notificado, não comprovou a adoção de medidas para o resguardo do erário; e que constam dos autos ações civis públicas por Ato de Improbidade Administrativa (peça 1, p. 90-166), protocolizadas na Comarca de Vitorino Freire (MA) e Notícias Crimes (peça 1, p. 168-240) apresentadas ao Ministério Público Estadual em desfavor de Rosalino Lima da Silva e Manoel Albino Lopes ex-prefeitos, ajuizadas pelo município de Altamira do Maranhão (MA) através do então prefeito Arnaldo Gomes de Sousa.

6. Consequentemente, com base na jurisprudência do TCU, foi proposta à peça 10 a citação do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva, na pessoa da inventariante Teresinha Almeida dos Santos Silva, como também a audiência do Sr. Manoel Albino Lopes.

### **EXAME TÉCNICO**

7. Com a anuência da unidade técnica (peça 11), foi citado o espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva, na pessoa da inventariante Teresinha Almeida dos Santos Silva, por meio do Ofício 3811/2015-TCU/SECEX-MA, datado de 16/12/2015 (peça 12), recebido no endereço da inventariante registrado no Sistema CPF/SRF/MF (peças 9 e 22) em 30/12/2015, conforme comprova o aviso de recebimento à peça 17. Registra-se que foram enviados ofícios citatórios do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva também para o endereço de empresas registradas no Sistema CNPJ/SRF/MF em seu nome e no da inventariante (peças 5 a 8, 13, 14, 15, 19, 20 e 21).

8. A Sra. Teresinha Almeida dos Santos Silva outorgou poderes de representação aos advogados Ériko José Domingues da Silva Ribeiro (OAB/MA 4835) e Carlos Seabra de Carvalho Coelho (OAB/MA 4773), com escritório localizado à Rua dos Sapotis, quadra 73, n. 15, Renascença, São Luís (MA), CEP 65.075-370, conforme procuração à peça 26; que substabeleceram poderes, com reserva, aos advogados Edilson Costa Vêras (OAB/MA 6894) e Hugo Leonardo Sousa Soares (OAB/MA 12478), conforme substabelecimento às peças 27 e 29.

9. Após solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de defesa e obtenção de cópia integral dos autos (peças 24, 26 e 32), os advogados constituídos pela inventariante do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peça 28), que serão ora analisadas.

10. O Sr. Manoel Albino Lopes, por sua vez, foi ouvido em audiência mediante o Edital 62, de 31/5/2016 (peça 35), publicado no DOU de 10/6/2016 (peça 36), não atendeu ao chamado do TCU e não se manifestou quanto à irregularidade verificada nesta tomada de contas especial: não apresentação da prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao município de Altamira do Maranhão (MA), na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2004.

11. Destaca-se que antes da audiência por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, os Ofícios TCU/SECEX-MA 3840/2015, de 21/12/2015, e 75/2016, de 20/1/2016 (peças 16 e 30), enviados para o endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF (peças 23 e 33) retornaram com a informação dos Correios de que o responsável era desconhecido (peças 18 e 31) e consulta a internet não identificou outro endereço do ex-prefeito, como demonstra o despacho à peça 34.

12. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Desta forma, as contas do Sr. Manoel Albino Lopes devem ser julgadas irregulares, com fundamento na alínea “a” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1993.

14. De acordo com a linha jurisprudencial majoritária do TCU, deve-se excluir a corresponsabilidade do prefeito sucessor por débito relacionado a recursos geridos integralmente por seu antecessor, em caso de omissão na prestação de contas, responsabilizando-o apenas pela irregularidade, caso não tenha adotado as medidas legais visando o resguardo do patrimônio público. Ressalta-se que tramita no TCU o TC 016.899/2010-5, que trata de anteprojeto de revisão da Súmula 230. Assim, caberia ao responsável a aplicação da multa disposta no art. 58, II, da Lei 8.443/1992. Entretanto, a despeito da revelia e considerando a disposição do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, deve-se aferir a ocorrência de prescrição independentemente de alegação da parte, em cada processo em que haja a intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

15. No presente caso, ela não pode ser impingida ao responsável, tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, segundo entendimento consubstanciado na deliberação acima, que decidiu o incidente de uniformização de

*jurisprudência sobre a matéria, uma vez que o termo inicial do prazo prescricional para a aplicação da multa em razão da omissão no dever de prestar contas é o dia seguinte à data limite para a prestação das contas, neste caso o dia 1º/4/2005, e a audiência do Sr. Manoel Albino Lopes neste processo foi ordenada em 16/12/2015, conforme pronunciamento da unidade técnica à peça 11, ultrapassando, portanto, o prazo decenal de prescrição adotado por esta Corte de Contas, subordinando-se ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 186 do Código Civil, e interrompido pelo ato que ordenar a audiência, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.*

16. *Passa-se, então, à análise das alegações de defesa apresentadas pelos advogados da inventariante do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva.*

***I. Omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PEJA/2004***

*I.1. Situação encontrada: não encaminhamento ao FNDE da documentação exigida a título de prestação de contas para comprovação da devida aplicação dos recursos.*

*I.2. Objeto: PEJA/2004.*

*I.3. Critério: art. 10 da Resolução 17, de 22/4/2004.*

*I.4. Evidência: relatório de TCE (peça 1, p. 257-261).*

*I.5. Efeitos: dano ao erário nas quantias abaixo, a contar das correspondentes datas de emissão das ordens bancárias.*

<b><i>Valor (R\$)</i></b>	<b><i>Data de emissão</i></b>
<i>11.537,50</i>	<i>29/4/2004</i>
<i>11.537,50</i>	<i>24/5/2004</i>
<i>11.573,50</i>	<i>25/6/2004</i>
<i>11.573,50</i>	<i>28/7/2004</i>
<i>11.573,50</i>	<i>13/9/2004</i>
<i>11.537,50</i>	<i>11/10/2004</i>
<i>11.537,50</i>	<i>10/11/2004</i>
<i>11.537,50</i>	<i>27/11/2004</i>
<i>11.537,50</i>	<i>24/12/2004</i>
<i>11.537,50</i>	<i>28/12/2004</i>

*I.6. Responsável: espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva, na pessoa da inventariante Teresinha Almeida dos Santos Silva.*

*I.7. Argumentos de defesa apresentados (peça 28):*

17. *A defesa alega a impossibilidade de desenvolvimento válido no processo tendo em vista o falecimento do responsável antes da abertura desta tomada de contas especial, já que a Constituição reza que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, sendo que seus sucessores não podem ter o ônus da punição por quem supostamente praticou o ilícito.*

18. *Os advogados do espólio do responsável afirmam que a presente TCE foi instaurada vários anos após o falecimento do Sr. Rosalino Lima da Silva, não devendo prosperar, como disposto no Acórdão 218/1998-TCU-1ª Câmara, proferido em processo arquivado pelo falecimento do responsável antes da sua audiência, fato considerado como inviabilizador do julgamento das contas.*

19. *Os argumentos de defesa enfatizam também a prescrição da pretensão punitiva do TCU, considerando o prazo de cinco anos, apesar da Constituição considerar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de dano ao erário. Os advogados alegam que esta TCE é relativa a eventos do exercício de 2004, passados mais de cinco anos até o início da apuração administrativa dos fatos, o que leva à prescrição, e ressaltam que incide a prescrição sobre a capacidade de o Estado, por meio do TCU, punir administrativamente a conduta dos agentes responsáveis com multa e inabilitação para o exercício de cargo público, e ressarcir-se de dano sofrido por tempo indeterminado.*

20. *A defesa alega que as conclusões da TCE foram feitas com base em documentos, sem pesquisa de campo para averiguação dos fatos, enfatizando que para apurar responsabilidade por dano causado ao erário, elemento fundamental para o processamento de tomada de contas especiais há que se apurar os indícios do próprio dano e a responsabilidade do agente.*

21. *Alegam ainda que a parte interessada não foi ouvida antes da instauração da TCE, o que poderia impedir a sua instauração, exemplificando com um caso em que o TCU, por liminar do Supremo Tribunal Federal, teve que anular o Acórdão 1407/2006-Plenário por meio do Acórdão 310/2008-Plenário, por ter determinado a conversão dos autos em TCE antes de ouvir os responsáveis arrolados na representação, e que, depois de ouvidos, a decisão foi no sentido da improcedência do processo, com seu arquivamento, em total dissonância dos termos da deliberação anterior.*

22. *Ao final, pedem o acolhimento da defesa com o arquivamento do feito pela improcedência desta TCE ou pelo julgamento das contas pela regularidade, mesmo que com ressalva.*

#### 1.8. Análise:

23. *Inicialmente ressalta-se que o débito do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva não é solidário, como consta da parte descritiva do ofício citatório que, equivocadamente, mencionou a solidariedade em seu anexo. Tal fato, entretanto, não invalida a citação realizada.*

24. *O argumento apresentado de falecimento do responsável em 1º/5/2010, antes da instauração do processo de TCE, ocorrido em 2014, não deve prosperar ante o enunciado de jurisprudência publicado no Boletim de Jurisprudência 144, a partir do Acórdão 5893/2016-1ª Câmara, abaixo transcrito:*

*“Quando houver falecimento do responsável antes da citação e não existir inventário aberto ou indicação de bens deixados pelo falecido, bem como inexistir representante legal do espólio e tampouco identificação de sucessores, de modo a viabilizar a citação e a persecução do ressarcimento administrativo ou judicial, arquiva-se o processo de tomada de contas especial por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.”*

25. *No presente caso registra-se a tramitação na comarca de Bacabal (MA) do processo de inventário do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva, número 34-30.2012.8.10.0024 (numeração única CNJ), tendo como inventariante a Sra. Teresinha Almeida dos Santos Silva, CPF 437.453.503-91, no momento concluso para despacho.*

26. *O mencionado Acórdão 218/1998-TCU-1ª Câmara, usado na defesa para exemplificar o argumento, não se aplica ao caso, tendo em vista que trata de audiência do responsável para aplicação de multa, que não é cabível a pessoa falecida e não pode ser impingida a sucessores, pela sua natureza personalíssima, considerando a determinação*

contida no art. 5º, XLV, da Constituição Federal de que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”.

27. Na presente TCE discute-se a imputação de débito, com fins de ressarcimento ao erário, cujas ações são imprescritíveis, com base na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e na forma decidida pelo STF no Mandado de Segurança 26.210-9/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, publicado em 10/10/2008, conforme alegado pelos advogados do espólio do responsável.

28. Também assiste razão à defesa no tocante à aplicação de sanção pelo TCU, que não pode ser impingida ao responsável tanto pelo seu falecimento, como visto acima, quanto pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, segundo entendimento consubstanciado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que decidiu o incidente de uniformização de jurisprudência sobre a matéria, a ser aferida em cada processo independentemente de alegação da parte, uma vez que os fatos remontam aos recursos repassados no exercício de 2004 e a citação do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva neste processo foi ordenada em 16/12/2015, conforme pronunciamento da unidade técnica à peça 11, ultrapassando, portanto, o prazo decenal de prescrição adotado por esta Corte de Contas, subordinando-se ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 186 do Código Civil, e interrompido pelo ato que ordenar a citação, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

29. Quanto ao indício de dano, o TCU baseia-se em provas documentais, sendo necessária a apresentação de documentos que comprovem a correta aplicação dos recursos recebidos, o que não foi feito no presente caso. Assim, não tendo o FNDE recebido a devida documentação no prazo, configurada está a omissão no dever de prestar contas, sem necessidade de fiscalização para a adoção de medidas administrativas de reposição ao erário, culminando com a instauração de processo de tomada de contas especial.

30. Por fim, foi apresentado o argumento de cerceamento de defesa, já que não teria ocorrido a imprescindível notificação na fase interna da tomada de contas especial, ocasião na qual ainda tramitava no âmbito do órgão repassador. Conforme se extrai dos autos, houve notificação do responsável via Ofício 9135/2005, com aviso de recebimento datado de 1º/6/2005 (peça 1, p. 44 e 46). Entretanto, tal ofício foi enviado para a Rua Gonçalves Dias, Centro, Altamira do Maranhão (MA), e não há comprovação de que o gestor tenha recebido a notificação, visto que o seu endereço que constava à época no registro CPF/SRF/MF era Rua Barão de Capanema, 264, Centro, Bacabal (MA) (peça 1, p. 22). Outro endereço consta dos autos, nas ações judiciais, e em pesquisa da internet como sendo do ex-prefeito falecido, a Estrada Altamira, s/n., Fazenda Serrotão, Altamira do Maranhão (MA) (peça 1, p. 158). Portanto, não há indicação no processo nem na internet de que o endereço para onde foi mandada a notificação tenha pertencido ao Sr. Rosalino Lima da Silva.

31. Aliado a isso, o transcurso do lapso de dez anos entre a ocorrência do fato e a citação do responsável precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. No presente caso, verifica-se que há impossibilidade de reconstituição do quadro que sustenta a imputação de débito ao responsável, tendo em vista que o espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva somente teve autorização deste TCU para ser citado em 16/12/2015 (peça 11), dificultando aos herdeiros e à inventariante, que nem gestores foram, a produção de provas para defesa da irregularidade em comento,

ocorrida em 2004. Ressalta-se que o responsável faleceu em 2010 e a TCE foi instaurada em 2014, não tendo havido notificação do espólio do ex-prefeito na sua fase interna.

32. A jurisprudência desta Corte tem se pronunciado no sentido de que a citação do espólio do responsável, transcorridos mais de dez anos desde os fatos que ocasionaram as impugnações, impossibilitaria o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa por parte de seus herdeiros, que, fatalmente, encontrariam óbices para o adequado exercício do contraditório (Acórdão 10759/2016-2ª Câmara, Acórdão 5653/2016-1ª Câmara, Acórdão 3637/2016-2ª Câmara; Acórdão 3279/2016-2ª Câmara, Acórdão 1820/2016-1ª Câmara, Acórdão 1.015/2008-2ª Câmara, Acórdão 510/2007-1ª Câmara, Acórdão 7.349/2014-2ª Câmara, Acórdão 5.973/2012-2ª Câmara, entre outros).

I.9. Desfecho: ante a impossibilidade do exercício pleno do contraditório e da ampla defesa pelos herdeiros e pela inventariante, as contas do Sr. Rosalino Lima da Silva devem ser arquivadas por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

### **CONCLUSÃO**

33. Diante da revelia do Sr. Manoel Albino Lopes e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, com base no art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, sem imputação de multa pela prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCU, conforme explicitado nos itens 13 a 15 acima.

34. Parte dos argumentos de defesa apresentados pelos advogados do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva pode ser acatada, considerando o longo decurso de prazo entre o fato gerado e a citação do espólio do responsável falecido, o que dificulta a defesa a ser apresentada ao TCU pelos herdeiros/inventariante, fato que implica no arquivamento das contas do ex-prefeito por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, conforme demonstrado nos itens 30 a 32 acima.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

35. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

a) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Manoel Albino Lopes, com amparo no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a” da Lei 8.443/1992, c/c com arts. 209, inciso I, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Manoel Albino Lopes, CPF 103.823.643-68, prefeito de Altamira do Maranhão (MA) na gestão 2005-2008;

c) determinar o arquivamento das contas do Sr. Rosalino Lima da Silva, falecido, por falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 6º, inciso II, e 16, inciso III, da IN/TCU 71/2012;

d) dar ciência da deliberação a ser proferida aos advogados do espólio do Sr. Rosalino Lima da Silva, ao Sr. Manoel Albino Lopes e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).