



TC 020.803/2019-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Santana do Maranhão/MA

Responsável: Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira (CPF 421.156.803-59)

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 da Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016.

HISTÓRICO

2. Em 30/5/2018, 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 (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2582/2018.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Santana do Maranhão/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício 2016, totalizaram R\$ 305.408,00 (peça 3).

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

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos da União, por meio Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Prefeitura Municipal de Santana do Maranhão/MA.

5. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada 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 17), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 305.408,00, imputando-se a responsabilidade à Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016).

7. Em 1/7/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 18), 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 19 e 20).

8. Em 10/7/2019, 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 21).



9. Na instrução inicial (peça 24), 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 Santana do Maranhão/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.

9.1.1. Evidências da irregularidade: Informação 1833/2018/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE (peça 5).

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; art. 45 da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

9.1.3. Débitos relacionados à responsável Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2016	36.528,00
4/3/2016	26.888,00
6/4/2016	26.888,00
6/5/2016	26.888,00
3/6/2016	26.888,00
7/7/2016	26.888,00
8/8/2016	26.888,00
8/9/2016	26.888,00
8/10/2016	26.888,00
8/11/2016	26.888,00
7/12/2016	26.888,00

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

9.1.5. Responsável: Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016).

9.1.5.1. Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

9.1.5.2. Nexos 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 2016.

9.1.5.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a 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.

9.1.6. Encaminhamento: citação.



9.2. **Irregularidade 2:** não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que seu sucessor 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.

9.2.1. Evidências da irregularidade: Informação 1833/2018/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE (peça 5).

9.2.2. 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; art. 45 da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

9.2.3. Responsável: Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016).

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

9.2.3.2. Nexos de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2016.

9.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a 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.

9.3. Encaminhamento: audiência.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 26), foram efetuadas citação e audiência da responsável, nos moldes adiante:

Comunicação: Ofício 5087/2019 – Seproc (peça 28)

Data da Expedição: 3/10/2019

Data da Ciência: **29/10/2019** (peça 29)

Nome Recebedor: **Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira**

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema da Receita Federal (peça 31).

Fim do prazo para a defesa: 13/11/2019

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 30), informamos que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

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

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

13. 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 deu-se em 21/8/2017, e a responsável foi notificada sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:



13.1. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 8, recebido em 19/4/2018, conforme AR (peça 9).

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 312.568,48, 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

15. Informa-se que não foi encontrado débito imputável à responsável em outros processos no Tribunal.

16. Informa-se que foi encontrado débito imputável à responsável no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débitos inferiores
Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira	2082/2018 (R\$ 83.146,25) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

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

EXAME TÉCNICO

18. Embora o ofício tenha sido entregue no endereço constante do cadastro do Sistema CPF da Receita Federal (peça 31), o que torna válida a citação, nos termos do inciso III do art. 3º c/c o inciso II do art.4º da Resolução TCU 170/2004, e tenha sido **assinado pela própria responsável**, esta não apresentou alegações de defesa. Transcorreu o prazo regimental fixado e a Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira manteve-se inerte, impondo-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

19. 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 carregada.

20. Ao não apresentar sua defesa, a 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.”

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

22. No entanto, a 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.

23. Em consulta Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SiGPC), realizada no dia 1/3/2020 (peça 32), verifica-se que a responsável também não apresentou contas junto ao instaurador e continua inadimplente.

24. 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 da responsável, 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).

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

Prescrição da Pretensão Punitiva

26. 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.

27. 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 20/7/2019.

Cumulatividade de multas

28. 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).

29. 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.

30. Cumpre observar, ainda, que a conduta da 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 disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas”, 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. 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-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-Plenário, Relator Ministro José Mucio



Monteiro; Acórdão 2391/2018-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

31. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que a responsável Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do §3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

32. 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.

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

34. Tendo em vista que não constam nos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que 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.

35. 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 23.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel a responsável Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira (CPF 421.156.803-59), prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016), 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 da responsável Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira (CPF 421.156.803-59), prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016), 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2016	36.528,00
4/3/2016	26.888,00
6/4/2016	26.888,00
6/5/2016	26.888,00
3/6/2016	26.888,00
7/7/2016	26.888,00
8/8/2016	26.888,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

8/9/2016	26.888,00
8/10/2016	26.888,00
8/11/2016	26.888,00
7/12/2016	26.888,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 28/2/2020: R\$ 393.265,61

c) aplicar à responsável Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira (CPF 421.156.803-59), prefeita municipal de Santana do Maranhão/MA (gestão 2013-2016), 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 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 a 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 à responsável 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, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem 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;

h) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, está disponível para 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.

Secex-TCE, em 2 de março de 2020.

(Assinado eletronicamente)

JANAÍNA MARTINS DO NASCIMENTO

AUFC – Matrícula TCU 9797-7