

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 020.803/2019-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Prefeitura Municipal de Santana do Maranhão (MA).

Responsável: Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira (CPF 421.156.803-59), ex-Prefeita Municipal de Santana do Maranhão (MA).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). EXERCÍCIO DE 2016. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor da Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, ex-Prefeita Municipal de Santana do Maranhão (MA), na gestão 2013-2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), relativos ao exercício de 2016.

2. Tais recursos foram transferidos visando à aquisição de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, naquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

3. Os valores repassados pelo FNDE ao Município de Santana do Maranhão (MA), sob a égide do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016, totalizaram R\$ 305.408,00 (trezentos e cinco mil quatrocentos e oito reais). O prazo para a apresentação da prestação de contas dessas quantias encerrou-se em 21/8/2017.

4. Os desembolsos foram efetuados de acordo com o cronograma constante da tabela abaixo:

Data	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	26.888,00
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
-----------	-----------

5. Em 30/5/2018, com fundamento na Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação conferida pela Instrução Normativa TCU 76/2016, e na Decisão Normativa TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração desta tomada de contas especial (peça 1). O fundamento para essa autuação, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a:

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

6. A responsável foi devidamente notificada na fase interna desta TCE. Contudo, ela não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade em tela nem devolveu os recursos recebidos. Diante disso, o tomador de contas concluiu que houve um dano ao erário cujo valor equivaleria ao montante transferido. Adicionalmente, ele imputou a responsabilidade por esse débito à Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira.

7. Em 1º/7/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria (peça 18), no qual concordou com a manifestação do tomador de contas. Nesse mesmo sentido, 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 da CGU e determinou o encaminhamento do processo para o Tribunal de Contas da União (peça 21).

9. No âmbito do TCU, a unidade técnica propôs a citação e a audiência da responsável, tendo em vista que foram detectadas as irregularidades a seguir relacionadas:

a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Santana do Maranhão (MA), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, em decorrência da omissão no dever de prestar contas; e

b) não disponibilização das condições materiais mínimas necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), referente ao exercício de 2016.

10. Por meio de despacho (peça 27), autorizei a realização das comunicações processuais, na forma proposta pela unidade técnica.

11. A citação e a audiência foram regularmente realizadas, por intermédio do Ofício 5.087/2019 – Seproc (peça 28), de 3/10/2019, o qual foi recebido pela Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira no dia 29/10/2019 (peça 29).

12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável permaneceu silente.

13. Após analisar os documentos acostados aos presentes autos, a auditora destacou que:

a) o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu no dia 22/8/2017, uma vez que o prazo para prestação de contas terminou no dia 21/8/2017. A responsável foi notificada pela autoridade administrativa federal competente no dia 19/4/2018. Assim sendo, foi respeitado o prazo máximo de 10 anos para a notificação, previsto nos arts. 6º, II, e 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação alterada pela Instrução Normativa TCU 76/2016;

b) o valor atualizado do débito apurado (sem juros) alcança R\$ 312.568,48 (trezentos e doze mil quinhentos e sessenta e oito reais e quarenta e oito centavos), superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), estabelecido pelos arts. 6º, I, e 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação alterada pela Instrução Normativa TCU 76/2016;

c) não foi encontrado débito imputável à responsável em outros processos que tramitam no Tribunal. Por outro lado, no banco de débitos existente no sistema e-TCE, consta um dano no valor de R\$ 83.146,25 (oitenta e três mil cento e quarenta e seis reais e vinte e cinco centavos), inferior ao limite mínimo para instauração de TCE;

d) considerando que, transcorrido o prazo regimentalmente fixado para apresentação das suas alegações de defesa, a Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira manteve-se inerte, ela deve ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

e) no TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra a responsável, 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 da ex-Prefeita não pode prescindir de prova existente no processo;

f) 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 sejam demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas. A título de exemplo desses dispositivos, pode ser citado o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, **in verbis**:

*“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”;*

g) apesar de as alegações de defesa não terem sido apresentadas, mas em homenagem ao princípio da verdade real que rege esta Corte, buscaram-se eventuais manifestações da responsável na fase interna desta tomada de contas especial, com o intuito de verificar a existência de algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No entanto, constatou-se que a ex-gestora não se manifestou perante o concedente, logo, não existe nestes autos qualquer argumento apto para afastar ou, pelo menos, minimizar as irregularidades sob comento;

h) em consulta ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SiGPC), realizada no dia 1º/3/2020 (peça 32), verificou-se que a responsável continua inadimplente;

i) em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos que possibilitem aferir a sua boa-fé. Consequentemente, este Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das presentes contas, conforme disposto no art. 202, §§ 2º e 6º, do Regimento Interno do TCU. Cumpre salientar que esse entendimento encontra suporte na jurisprudência pacífica desta Corte, como se observa, por exemplo, nos Acórdãos 2.064/2011 - 1ª Câmara (Relator Ministro Ubiratan Aguiar), 6.182/2011 - 1ª Câmara (Relator Ministro Substituto Weber de Oliveira), 4.072/2010 - 1ª Câmara (Relator Ministro Valmir Campelo), 1.189/2009 - 1ª Câmara (Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer) e 731/2008 - Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz);

j) a pretensão punitiva do TCU, consoante estabelecido no Acórdão 1.441/2016 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordinou-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data da 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;

k) no caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada aconteceu em 22/8/2017 e o ato que determinou a citação foi praticado em 20/7/2019;

l) ainda que tenham sido adequadas a citação e a audiência da responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe uma relação de subordinação entre a “*não comprovação da regular aplicação dos recursos*” e a “*omissão na prestação de contas*”, sendo a primeira consequência da segunda. Diante disso, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU acarreta a não imputação da multa estabelecida no art. 58, I, dessa mesma lei, em atenção ao princípio da absorção. Nesse sentido, podem ser citados, por exemplo, os Acórdãos 9.579/2015 - 2ª Câmara (Relator Ministro Vital do Rêgo) e 2.469/2019 - 1ª Câmara (Relator Ministro Substituto Augusto Sherman);

m) conforme leciona Cezar Bitencourt (**in** Tratado de Direito Penal: parte geral. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 565), na absorção, “*a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada*”. No caso vertente, a “*omissão no dever de prestar contas*”, embora seja

uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da “*não comprovação da regular aplicação dos recursos*”, havendo uma clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, deve prevalecer a pena prevista para o delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992;

n) cumpre observar que a “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas*” e a “*não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas*” violaram não só as regras legais, mas também princípios basilares da administração pública. Afinal, não foi dada a necessária satisfação para a sociedade do efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade. Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos tenha sido desviada, em prol da gestora ou de pessoas por ela determinadas. Essas condutas constituem graves inobservâncias do dever de cuidado no trato com a coisa pública, logo, revelam culpa grave, uma vez que se distanciam do que seria esperado de uma administradora minimamente diligente. Assim sendo, conclui-se que houve erros grosseiros, aos quais alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018;

o) cumpre esclarecer que o entendimento acima encontra respaldo na jurisprudência atual do TCU, como demonstram os Acórdãos 1.689/2019 – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), 2.924/2018 – Plenário (Relator Ministro José Mucio Monteiro) e 2.391/2018 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler); e

p) com fulcro nessas considerações, entende-se que a Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas serem julgadas irregulares. Adicionalmente, ela deve ser condenada a pagar o débito apurado nesta TCE e a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

14. Diante do acima exposto, a auditora propôs (peça 33):

a) considerar revel a Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira (CPF 421.156.803-59), ex-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, I, 16, III, alíneas “a” e “c”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma prevista nos arts. 23, III, alínea “a”, da Lei Orgânica do TCU e 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
8/9/2016	26.888,00

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

c) aplicar à Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira a multa prevista nos arts. 57 da Lei 8.443/1992 e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove perante o Tribunal, na forma prevista no 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 seu efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar desde logo, caso seja requerido, com fundamento nos arts. 28, I, da Lei 8.443/1992 e 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o pagamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, 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, 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 seja demonstrada pela via recursal a correta aplicação dos recursos transferidos, mas não seja justificada a omissão na 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, 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 dos arts. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas consideradas cabíveis;

h) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à responsável.

15. O Diretor da 1ª Diretoria da Secex TCE e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 34 e 35).

16. O Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé emitiu parecer com o seguinte teor (peça 36):

*“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo 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.*

*2. Tendo em vista a revelia da responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, no sentido de julgar irregulares as presentes contas, condenar em débito a responsável, bem como aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992”.*

É o Relatório.