

GRUPO I – CLASSE ____ – Segunda Câmara
TC 021.114/2019-6
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Município de Palmeirândia - MA
Responsável: Antônio Eliberto Barros Mendes (125.651.563-91)
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
(00.378.257/0001-81)
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. MUNICÍPIO DE PALMEIRÂNDIA-MA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS POR FORÇA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), NO EXERCÍCIO DE 2012. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução subscrita pelo Auditor Federal da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (peça 29), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da SecexTCE (peças 30 e 31), bem como do Ministério Público junto ao TCU (peça 32):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes, prefeito municipal de Palmeirândia (gestão 2009-2012), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012.

HISTÓRICO

2. Em 5/7/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial. O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1557/2018.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Palmeirândia/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício 2012, totalizaram R\$ 507.480,00 (peça 3).

4. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade: “omissão no dever de prestar contas do Pnae/2012”.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado 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 14), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 507.480,00, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes, prefeito municipal de Palmeirândia (gestão 2009-2012), na condição de gestor dos recursos.

7. Em 5/7/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 15), 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 16 e 17).

8. Em 12/7/2019, 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 18).

9. Na instrução inicial (peça 21), analisando-se os documentos dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, deveriam ter sido integralmente gastos na gestão do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes e que, ainda que o prazo para apresentação da prestação de contas tenha ocorrido no mandato do sucessor, este tomou as providências necessárias ao resguardo do patrimônio público (peça 8), ensejando a citação do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes para que apresentasse alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, bem como sua audiência para que se manifestasse quanto à não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas, como segue:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Responsável: Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91), prefeito municipal de Palmeirândia, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas.

Descrição da irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Palmeirândia - 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 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

Evidências da irregularidade: Informação 597/2018/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE (peça 5).

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. 34 da Resolução CD/FNDE 38/2009.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Quantificação do dano:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/3/2012	34.038,00
3/4/2012	34.038,00
30/4/2012	34.038,00
4/6/2012	34.038,00
3/7/2012	38.178,00
2/8/2012	66.630,00
5/9/2012	66.630,00
2/10/2012	66.630,00
5/11/2012	66.630,00
4/12/2012	66.630,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 17/7/2019: R\$ 754.539,44

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2012, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

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 exercício de 2012.

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, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

(...)

b) realizar a **audiência** do responsável abaixo indicado, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto as condutas praticadas que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Responsável: Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91), prefeito municipal de Palmeirândia, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas

Descrição da irregularidade: não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

Evidências da irregularidade: Informação 597/2018/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE (peça 5).

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. 34 da Resolução CD/FNDE 38/2009.

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

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 exercício de 2012.

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, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da Secex-TCE (peça 23), foi efetuada a citação do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes, nos moldes adiante:

Ofício	Data do ofício	Data de Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do Prazo para defesa
Ofício 5039/2019-TCU/Seproc (peça 25)	19/9/2019	1/10/2019 (vide AR de peça 26)	Rayssa Pereira Campos	Ofício de citação recebido no endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço nos sistemas corporativos do TCU, oriundo da Receita Federal (peça 28)	16/10/2019

11. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

12. Antes de tudo, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179 do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:
I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;
II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;
III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado
(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:
I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;
II - servidor designado;
III - carta registrada, com aviso de recebimento;
IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:
I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;
II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;
III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.
§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.
(...)

13. Bem se vê, portanto, que a validade da citação e da audiência via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

14. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);
É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);
As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

15. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

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 nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

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.

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.

16. No presente caso, a citação e a audiência do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereço realizada pelo TCU (vide parágrafo 10 acima), oriundo do Sistema CPF da Receita Federal (peça 28). A entrega do ofício de citação e audiência (peça 25) ficou comprovada conforme AR de peça 26, mesmo que tenha sido assinado por pessoa diversa do responsável, como exposto anteriormente.

17. 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 carreada.

18. Ao não apresentar alegações de defesa nem razões de justificativas, o 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 200/67: “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.”

19. Ainda que as alegações de defesa e razões de justificativas não tenham sido apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor e, como não foram encontrados, permanecem patentes as irregularidades apontadas na citação.

CONCLUSÃO

20. O exame das ocorrências descritas nas seções “Histórico” e “Exame Técnico” permitiu, na forma dos art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes, prefeito de Palmeirândia/MA (gestão 2009-2012), além de apurar adequadamente o débito a ele atribuído.

21. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, 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 esse prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a omissão se deu a partir de 1/5/2014 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 20/7/2019 (peça 23), portanto em prazo inferior a dez anos.

22. Tratando-se 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 do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos 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).

23. Dessa forma, o responsável deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei

8.443/1992, devendo suas contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista nos art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91), prefeito municipal de Palmeirândia (gestão 2009-2012), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) com fulcro nos 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, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91), prefeito municipal de Palmeirândia (gestão 2009-2012), e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas indicadas, abatendo-se quantia(s) eventualmente ressarcida(s):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/3/2012	34.038,00
3/4/2012	34.038,00
30/4/2012	34.038,00
4/6/2012	34.038,00
3/7/2012	38.178,00
2/8/2012	66.630,00
5/9/2012	66.630,00
2/10/2012	66.630,00
5/11/2012	66.630,00
4/12/2012	66.630,00

c) aplicar ao Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91), prefeito municipal de Palmeirândia (gestão 2009-2012), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>;



g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para conhecimento, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>.”

É o Relatório.