

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-012.105/2018-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Pombos/PE.

Responsável: Cleide Jane Sudário Oliveira (192.230.133-72).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. EXERCÍCIO DE 2011. FALHAS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DO RECURSOS RECEBIDOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE contra a Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira, ex-prefeita de Pombos/PE (gestão: 2009 a 2012), em face de irregularidades na execução dos recursos repassados à municipalidade por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, no exercício de 2011.

2. As verbas direcionadas ao município de referência totalizaram R\$ 345.000,00 (peças 3 e 7). O prazo para prestação de contas desses recursos findou-se em 30/4/2013.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 28) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 30).

4. Neste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE apresentou resumo do **iter** processual e empreendeu o exame técnico da matéria por meio da instrução inserta à peça 78, que reproduzo em parte e com ajustes de forma:

“3. A prestação de contas dos recursos recebidos à conta do PNAE/2011, cujo prazo expirava em 30/4/2013, foi enviada e registrada na base de dados do FNDE em 6/3/2013 (peças 15-17).

4. Durante as tratativas de análise das contas, o FNDE tomou conhecimento do Relatório de Demandas Externas 00215.000813/2011-45, resultado da fiscalização realizada no município de Pombos/PE no período de 16/5 a 22/8/2015, pela Controladoria-Geral da União (CGU), para verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos por conta de diversos programas, dentre os quais o PNAE, nos exercícios de 2011 e 2012 (peças 19-25).

5. Segundo o citado Relatório da CGU, relativamente ao PNAE/2011, foram constatadas as seguintes irregularidades:

- 5.1. ausência de comprovação de remessa de merenda para 64 dias letivos;
- 5.2. desvio de merenda escolar;
- 5.3. aquisição de merenda sem licitação;
- 5.4. irregularidades no Pregão Presencial nº 001/2010;
- 5.5. desvio na compra de merenda escolar no âmbito do Pregão Presencial nº 004/2011;
- 5.6. desvio na compra de merenda escolar em 2011; e
- 5.7. ausência de comprovação da movimentação financeira.

6. Conforme o Parecer n. 562/2016 - DAESP/COPRA/CCCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 18, p. 10-14), o FNDE verificou as seguintes irregularidades na aplicação dos recursos do programa em comento, no exercício de 2011, impugnando o valor de R\$ 179.703,89:

‘3.1. não aplicação dos recursos no mercado financeiro: R\$ 20,09;

3.2. ausência de alimentação escolar por 65 dias: R\$ 112.125,00; e

3.3. ausência de documentação de suporte à movimentação financeira, conforme verificado na constatação nº 3.1.1.1 do Relatório de Demandas Externas nº 00215.000813/2011-45 (peça 14, p. 10-11): R\$ 67.558,80, como se lê abaixo:

a) Fato:

Por meio do Ofício n. 164/2013, de 7/6/13, a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes da Prefeitura Municipal de Pombos/PE apresentou à CGU a comprovação documental das despesas realizadas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar referentes ao exercício de 2011, encontradas nos arquivos da Secretaria Municipal.

A partir do cotejamento entre a referida documentação e o extrato bancário da conta específica do Programa (conta corrente n. 11.301, Agência n. 2473-2 do Banco do Brasil), foram verificados gastos efetuados com recursos federais sem a correspondente documentação de suporte à movimentação financeira (em especial sem os respectivos documentos fiscais), no montante de R\$ 67.558,80. A tabela a seguir detalha as despesas em comento:

| Data Movimentação | Histórico ou n. do Cheque | Valor (R\$) |
|--------------------------|----------------------------------|--------------------|
| 5/9/2011 | 850123 | 6.726,80 |
| 31/10/2011 | 850131 | 2.650,00 |
| 3/11/2011 | 850132 | 16.905,00 |
| 17/11/2011 | 850135 | 6.777,00 |
| 2/12/2011 | 850138 | 34.500,00 |
| TOTAL | ----- | 67.558,80 |

7. Por meio do Ofício n. 1343/2017- DAESP/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 26, p. 6), de 20/4/2017, o órgão instaurador notificou a Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira acerca das irregularidades na aplicação dos recursos federais recebidos, requerendo as providências devidas ou a devolução dos aludidos recursos.

8. Esgotadas as medidas cabíveis para saneamento dos autos e ante as irregularidades circunstanciadas, o Tomador de Contas Especial (peça 26) concluiu pela responsabilidade do Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira (CPF 192.230.133-72), ex-prefeita do município de Pombos/PE (Gestão: 2009-2012), pelo débito encontrado.

(...)

11. Em atendimento ao item 9.4, do Acórdão 1772/2017 - Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, tendo sido encontrados os seguintes processos abaixo relacionados em nome do responsável: TCs 015.018/2015-6, 028.178/2017-3, 023.518/2017-0 e TC 016.076/2018-4.

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

12. Verificou-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do 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 os recursos foram transferidos em 2011 (peça 7), o fato gerador se concretizou na apresentação da prestação de contas (em 6/3/2013) e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 2017, por meio do Ofício n. 1343/2017-DAESP-CGCAP-DIFIN-FNDE (peça 26, p. 6), de 20/4/2017.

13. [constatou-se] que o valor atualizado do débito apurado sem juros (R\$ 115.487,16), em 1º/1/2017 (peça 1) era superior a 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.

14. A Tomada de Contas Especial estava, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

15. Da análise dos documentos presentes nos autos, verificou-se que a Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira, Prefeita Municipal de Pombos/PE na gestão 2009-2012, era a pessoa responsável pela gestão, execução e prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do PNAE no exercício de 2011, e, no entanto, não tomou as medidas necessárias para a comprovação do regular uso dos valores públicos, sendo, portanto, a responsável pelo prejuízo apurado nesta Tomada de Contas Especial.

16. Entretanto, com relação à ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, devido à insignificância de tal valor – R\$ 20,09, optou-se por afastar o respectivo débito, aplicando-se o princípio da bagatela, já consagrado pela jurisprudência [desta] Corte de Contas, a exemplo de trecho do Acórdão nº 3585/2019-TCU-1ª Câmara, Relator [Ministro-Substituto] Augusto Sherman, abaixo transcrito:

‘O princípio da bagatela pode ser aplicado para o afastamento de débito quando presentes os seguintes requisitos: (i) mínima ofensividade da conduta do agente; (ii) nenhuma periculosidade social da ação; (iii) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; (iv) inexpressividade da lesão jurídica provocada.’

17. Na instrução inicial (Peça 32), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização da citação da Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira, nestes termos:

‘a) realizar a **citação** da responsável abaixo relacionada, 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, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC as quantias constantes do quadro abaixo, 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, em decorrência de sua responsabilidade pela seguintes condutas:

| VALOR (R\$) | DATA |
|-------------------|--------------|
| 112.125,00 | 30/11/2011 |
| 6.726,80 | 5/9/2011 |
| 2.650,00 | 31/10/2011 |
| 16.905,00 | 3/11/2011 |
| 6.777,00 | 17/11/2011 |
| 34.500,00 | 2/12/2011 |
| 179.683,80 | TOTAL |

Valor corrigido até 9/7/2018: R\$ 268.895,56

Responsável: Cleide Jane Sudário Oliveira (CPF: 192.230.133-72), ex-prefeita do município de Pombos/PE (Gestão: 2009-2012)

Irregularidade: não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Pombos-PE, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, no exercício de 2011, em razão da ausência de alimentação escolar por 65 (sessenta e cinco) dias (Impugnação da área técnica), e ausência de documentação que comprovasse a movimentação financeira (Constatação da CGU).’

(...)

Dispositivos violados: 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, Resolução CD/FNDE n. 38/2009, de 16/7/2009;

(...)

18. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade (peça 34), foi promovida a citação da Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira (...).

(...)

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

(...)

25. (...) os ofícios de citação da Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira foram encaminhados ao endereço constante da base de dados CPF da Receita Federal (Peças 40 e 44-59), porém os ofícios foram devolvidos por ‘número inexistente’ e ‘endereço insuficiente’ (Peças 37-38, 41, 60-74), tornando-se necessária a realização da citação mediante Edital publicado no DOU (Peças 75-76).

26. Vale ressaltar que este Tribunal tem destacado a utilização do cadastro da Receita Federal do Brasil (RFB) como fonte de endereço mais confiável. No Voto condutor do Acórdão 317/2010-TCU-Plenário, o Ministro Benjamin Zymler afirmou que ‘esta Corte tem considerado adequado enviar as comunicações para o endereço constante do cadastro na Receita Federal, pois o contribuinte é obrigado a atualizá-lo anualmente.’ (Acórdãos 184/2009-2ª Câmara e 1.328/2009- Plenário).

27. Isso posto, considera-se que a tentativa de citação no endereço constante do Sistema CPF da Receita Federal, pela via postal, não obteve êxito. Neste caso, em que já foram remetidos vários ofícios ao responsável e retornaram com as mesmas informações, considera-se configurada a situação de inacessível ou mesmo de não localizado, consoante previsto no art. 3º, § 2º, da Resolução/TCU 170, de 30/6/2004.

28. Cumpre registrar que os Ofícios 9389 e 9395/2019-SecexTCE foram recebidos em 29/10/2019 (peças 62 e 64) nos endereços encontrados na pesquisa de peça 43, porém foram provenientes de endereços cuja origem não foi documentada nos autos, tampouco consta da base de dados do TCU (DGI-Consulta), tendo sido a responsável citada por via editalícia.

29. Apesar de regularmente citada, a responsável deixou transcorrer **in albis** o prazo regimental que lhe foi concedido para apresentar alegações de defesa e razões de justificativa e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

30. Deve-se observar que, nos processos do TCU, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu aos autos leva à 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 ela carreada.

31. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados

(...).

32. Entretanto, cabe destacar que, nas fases anteriores desta TCE, a responsável também não se manifestou quanto à irregularidade que lhe foi imputada, mantendo-se omissa, conforme registrado no Relatório de Tomada de Contas Especial nº 442/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (Peça 26).

33. Adicionalmente, a irregularidade imputada à responsável está claramente demonstrada nos autos, não sendo possível, nesta fase processual, o aproveitamento de qualquer análise de elementos em defesa da Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira.

Da análise da pretensão punitiva

34. 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.

35. Já 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 10 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 do responsável. Conforme o mesmo Acórdão, a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

36. Considerando que o ato imputado foi a ocorrência de irregularidades na execução e na comprovação da execução de parte dos recursos repassados por conta do PNAE/2011, o início da contagem do prazo prescricional deverá coincidir com a data de apresentação da prestação de contas, oportunidade que o responsável deveria comprovar o regular emprego dos recursos que lhe foram confiados, ou seja, em 6/3/2013. Sendo assim, em razão de não ter transcorrido mais de 10 anos entre esta data e a data que ordenou a citação (15/8/2018 – Peça 34), constata-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

‘Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a **data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU.**’ Acórdão 2278/2019-Primeira Câmara, Relator: [Ministro-Substituto] Augusto Sherman e Acórdão 3749/2018-Segunda Câmara, Relatora: [Ministra] Ana Arraes.

37. 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 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 (...).”

5. Com essas considerações, a SecexTCE oferece ao Tribunal a proposta de encaminhamento que se segue (peças 78 a 80):

5.1. considerar revel a Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira, com fundamento no art. 12, § 3º da Lei nº 8.443/1992;

5.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira, condenando-a ao pagamento do seguinte débito:

| VALOR (R\$) | DATA |
|-------------|------------|
| 112.125,00 | 30/11/2011 |
| 6.726,80 | 5/9/2011 |
| 2.650,00 | 31/10/2011 |
| 16.905,00 | 3/11/2011 |
| 6.777,00 | 17/11/2011 |
| 34.500,00 | 2/12/2011 |

5.3. aplicar à Sra. Cleide Jane Sudário Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

5.4. autorizar, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento, caso requerido, e a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

5.5. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da



República no Estado de Pernambuco, com fulcro no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, e ao FNDE.

6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou com a unidade técnica (peça 81).

É o Relatório.