

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-039.992/2019-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Taguatinga/TO.

Responsável: Zeila Aires Antunes Ribeiro (096.389.971-68).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR. EXERCÍCIO DE 2011. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DAS VERBAS FEDERAIS PERCEBIDAS, EM VISTA DA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA EX-PREFEITA. DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA À RESPONSÁVEL.

RELATÓRIO

Trata o processo da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE contra a Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro (gestão: 1º/1/2009 a 31/12/2012), ex-prefeita de Taguatinga/TO, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, no exercício de 2011.

2. As verbas repassadas pelo FNDE à municipalidade, no aludido exercício, totalizaram R\$ 89.932,90 (peça 8).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 24) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 26).

4. No Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecEXTCE elaborou resumo do **iter** processual e empreendeu exame técnico da matéria por meio da instrução inserta à peça 45, que reproduz em parte e com ajustes de forma:

“9. Na instrução inicial (peça 30), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

9.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Taguatinga - TO, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 10.

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; Resolução CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011.

9.2. Débitos relacionados à responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro (CPF: 096.389.971-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/4/2011	9.992,54
3/5/2011	9.992,54
2/6/2011	9.992,54
5/7/2011	9.992,54
2/8/2011	9.992,54
5/9/2011	9.992,54

4/10/2011	9.992,54
3/11/2011	9.992,54
2/12/2011	9.992,54

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

9.2.2. **Responsável:** Zeila Aires Antunes Ribeiro (CPF: 096.389.971-68).

9.2.2.1. **Conduta:** não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2011, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

(...)

10. Encaminhamento: citação.

10.1. **Irregularidade 2:** não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 10.

10.1.2. 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; Resolução CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011.

10.1.3. **Responsável:** Zeila Aires Antunes Ribeiro (CPF: 096.389.971-68).

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

(...)

11. Encaminhamento: audiência.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 32), foram efetuadas a citação e a audiência da responsável, nos moldes adiante:

a) Zeila Aires Antunes Ribeiro - promovida a citação e audiência da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 1306/2020 – Sproc (peça 34)
Data da Expedição: 30/1/2020
Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 35)
Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU.

Comunicação: Ofício 11857/2020 – Sproc (peça 37)
Data da Expedição: 10/4/2020
Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 38)
Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 36).

Comunicação: Edital 1544/2020 – Sproc (peça 41)
Data da Publicação: 17/9/2020
Fim do prazo para a defesa: 3/10/2020.

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 43), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro 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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. 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 1º/5/2013, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/4/2013, e a responsável foi notificada sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. Zeila Aires Antunes Ribeiro, por meio do edital acostado à peça 2, publicado em 28/5/2018.

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 128.965,27, 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 PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM A MESMA RESPONSÁVEL

17. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	Processos
Zeila Aires Antunes Ribeiro	034.042/2013-0 [REPR, encerrado] 020.593/2017-1 [TCE, aberto] 010.572/2020-1 [TCE, aberto] 033.407/2019-3 [TCE, aberto] 036.084/2020-4 [TCE, aberto]

18. A Tomada de Contas Especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

19. Preliminarmente, 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.'

20. Bem se vê, portanto, que a validade da citação 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.

(...)

22. 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.'

Da revelia da responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro

23. No caso vertente, a citação da responsável (Zeila Aires Antunes Ribeiro) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes nas bases de dados da Receita e do CNE custodiadas pelo TCU (peça 36), foi buscado um endereço alternativo ao utilizado, mas não foi obtido sucesso nessa tentativa (peça 40). A entrega dos ofícios citatórios nos endereços localizados não ficou comprovada, razão pela qual se promoveu a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 41).

24. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar a responsável, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - 1ª Câmara, Relator Min. Subst. Augusto Sherman).

25. 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 (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no

processo ou para ele carreada.

26. 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.’

27. 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.

28. No entanto, a responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, argumento [algum] que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

29. Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador (por exemplo: SICONV, SIGPC etc), realizada na data de 25/11/2020, verifica-se que a responsável também não apresentou contas junto ao instaurador e continua inadimplente (peça 44).

30. 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.

31. Dessa forma, a responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas ser 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

32. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Min. 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 do responsável.

33. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 1º/5/2013, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 24/1/2020 (peça 32).

Cumulatividade de multas

34. 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 ‘não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a 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 Min. Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Min. Augusto Sherman).

35. 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 ‘não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a

prestação de 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.

36. 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 o 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.

37. 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, 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 da 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-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

(...)

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

43. 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 29.”

5. Diante do exposto, a Secex/TCE ofereceu ao Tribunal a seguinte proposta de encaminhamento (peças 46 a 47):

5.1. considerar revel a Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

5.2. com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/4/2011	9.992,54
3/5/2011	9.992,54
2/6/2011	9.992,54
5/7/2011	9.992,54
2/8/2011	9.992,54
5/9/2011	9.992,54
4/10/2011	9.992,54
3/11/2011	9.992,54
2/12/2011	9.992,54

5.3. aplicar à Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro 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 das dívidas, 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 do Tocantins, com base no § 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 que entender cabíveis, e ao FNDE para ciência.

6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peça 48).

É o Relatório.