



TC 044.555/2020-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Responsáveis: Domingos Sávio Fonseca Silva (CPF: 620.938.193-68), Alberto Magno Serrão Mendes (CPF: 405.639.873-91) e Prefeitura Municipal de Turilândia - MA (CNPJ: 01.612.533/0001-97)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação e audiência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor dos Srs. Domingos Sávio Fonseca Silva (CPF: 620.938.193-68) e Alberto Magno Serrão Mendes (CPF: 405.639.873-91), e da Prefeitura Municipal de Turilândia - MA (CNPJ: 01.612.533/0001-97), em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 657712/2009 - Siafi 654957 (peça 4), firmado entre o FNDE e o município de Turilândia - MA, tendo por objeto “*construção de escola (s), no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA*”.

HISTÓRICO

2. Em 5/8/2020, 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 (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2148/2020.

3. O Convênio 657712/2009 (Siafi 654957) foi firmado no valor de R\$ 1.199.517,71, sendo R\$ 1.187.522,53 à conta do concedente e R\$ 11.995,18 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 28/12/2009 a 27/4/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 16/1/2015. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 890.641,83 (peça 7).

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 das seguintes irregularidades:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Turilândia/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, tendo como prazo final para prestar contas até o dia 16/01/2015.

Ausência do recolhimento do saldo de aplicação financeira.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades 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\$ 890.641,83, imputando-se a responsabilidade a Domingos Sávio Fonseca Silva, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos, Alberto Magno Serrão Mendes, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016 e 1/1/2017 a 31/12/2020, na



condição de gestor sucessor, e Prefeitura Municipal de Turilândia - MA, na condição de beneficiária.

7. Em 20/10/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 21), 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 22 e 23).

8. Em 24/11/2020, 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 24).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

9. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis 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 16/1/2015, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. Domingos Sávio Fonseca Silva, por meio do edital acostado à peça 10, publicado em 10/7/2018.

9.2. Alberto Magno Serrão Mendes, por meio do ofício acostado à peça 11, recebido em 16/4/2015, conforme AR (peça 13).

9.3. Prefeitura Municipal de Turilândia - MA, excepcionalmente, não houve notificação.

Valor de Constituição da TCE

10. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.303.995,38, 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 OS MESMOS RESPONSÁVEIS

11. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processos
Domingos Sávio Fonseca Silva	047.226/2020-0 Cobrança Executiva de débito originária do AC-3801-8/2020-1C, referente ao TC 007.015/2018-6; 047.227/2020-6 Cobrança Executiva de multa originária do AC-3801-8/2020-1C, referente ao TC 007.015/2018-6; 004.708/2021-0 Cobrança Executiva de débito originária do AC-4459-10/2020-1C, referente ao TC 004.868/2018-8; 005.393/2021-3 Cobrança Executiva de débito originária do AC-7296-22/2020-1C, referente ao TC 007.007/2018-3;



	005.392/2021-7 Cobrança Executiva de multa originária do AC-7296-22/2020-1C, referente ao TC 007.007/2018-3; 004.710/2021-5 Cobrança Executiva de multa originária do AC-4459-10/2020-1C, referente ao TC 004.868/2018-8; 041.119/2018-5 Cobrança Executiva de débito/multa originária do AC-8216-26/2018-1C, referente ao TC 000.387/2016-9; 000.387/2016-9 TCE instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social, no exercício de 2006; 026.989/2018-2 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2011; 026.988/2018-6 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE PDE ESCOLA), exercício 2012; 007.007/2018-3 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão da omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2012; 007.015/2018-6 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão da omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Educação Integral), exercício 2012; 004.868/2018-8 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2011; 043.458/2018-1 Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos repassados ao Município de
--	--



	Turilândia/MA para a execução do PNATE/2005 e do PEJA/2006; 039.989/2019-4 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2012;
Alberto Magno Serrão Mendes	029.082/2020-0 Cobrança Executiva de débito originária do AC-6588-26/2019-1C, referente ao TC 039.463/2018-4; 029.086/2020-5 Cobrança Executiva de multa originária do AC-6588-26/2019-1C, referente ao TC 039.463/2018-4; 026.989/2018-2 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2011; 026.988/2018-6 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE PDE ESCOLA), exercício 2012; 040.034/2019-4 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do PROJOVEM CAMPO, exercício 2014; 039.463/2018-4 TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de omissão no dever de prestar contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2011.

12. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débitos inferiores
Domingos Sávio Fonseca Silva	993/2020 (R\$ 942,50) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 3938/2019 (R\$ 14.750,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado



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

EXAME TÉCNICO

14. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

15. Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheram o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.

16. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, as irregularidades descritas no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

16.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município Municipal de Turilândia/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, tendo como prazo final para prestar contas até o dia 16/01/2015.

16.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: trata-se da constatação da omissão no dever legal de prestar contas do Convênio supramencionado, na qual se apurou a responsabilidade dos Srs. Domingos Sávio Fonseca, Prefeito Municipal de Turilândia/MA, na gestão 2009-2012, e Alberto Magno Mendes Serrão, Prefeito da municipalidade, nas gestões 2013-2016 e 2017-2020. Foram emitidos os Ofícios nºs 618E e 619E/2015 - SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, em 26/01/2015, tendo o Sr. Alberto Magno Mendes Serrão ciência da notificação em 16/04/2015, consoante o Comprovante de Ciência no SiGPC. Quanto ao Sr. Domingos Sávio Fonseca Silva, após envio do Ofício 34296/2017 - SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, datado de 12/12/2017, devolvido como “não procurado”, fez-se necessária a publicação de Edital de Notificação no Diário Oficial da União em 12/07/2018, convocando o ex-gestor a regularizar a pendência, porém ele não se manifestou. Destaca-se que o Sr. Domingos Sávio Fonseca Silva (gestão 2009-2012) é responsável pela assinatura do termo de convênio, aplicação e execução dos recursos, considerando que as ordens bancárias foram emitidas em sua gestão, e que o Sr. Alberto Magno Serrão Mendes (gestões 2013-2016 e 2017-2020) é responsável pelo envio da prestação de contas no SiGPC-Contas Online, devendo ser apenas ouvido em audiência, não respondendo pelo débito.

16.1.1.1. Como restou caracterizada a omissão no dever de prestar contas, também se verificou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto deste processo.

16.1.1.2. Nesse diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (Acórdãos 974/2018 -Plenário (Relator: Bruno Dantas), 511/2018 - Plenário (Relator: Aroldo Cedraz), 3875/2018 -Primeira Câmara (Relator: Vital Do Rêgo), 1983/2018 - Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas), 1294/2018 - Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas), 3200/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 2512/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 2384/2018 - Segunda Câmara (Relator: José Múcio Monteiro), 2014/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 901/2018 - Segunda Câmara (Relator: José Múcio Monteiro), entre outros).

16.1.2. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 9.



16.1.3. 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;

16.1.4. Débitos relacionados ao **responsável** Domingos Sávio Fonseca Silva (CPF: 620.938.193-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
4/1/2011	593.761,14	D1
11/1/2012	296.880,69	D2

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/7/2021: R\$ 1.566.903,84

16.1.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

16.1.6. Encaminhamento: citação.

16.2. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo para a apresentação da prestação de contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, tendo como prazo final para prestar contas até o dia 16/01/2015.

16.2.1. **Responsável:** Alberto Magno Serrão Mendes (CPF: 405.639.873-91).

16.2.2. **Conduta:** não cumprir o prazo para a apresentação da prestação de contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, tendo como prazo final para prestar contas até o dia 16/01/2015.

16.2.2.1. Nexa de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexa causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 28/12/2009 a 27/4/2012.

16.2.2.2. 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.

16.2.2.3. Encaminhamento: audiência.

16.3. Cumpre registrar, com relação à ausência do recolhimento do saldo de aplicação financeira, no valor de R\$ 185,99, que, devido à insignificância de tal valor, deve-se afastar o débito, aplicando-se o princípio da bagatela, já consagrado pela jurisprudência dessa Corte de Contas, a exemplo de trecho do Acórdão nº 3585/2019-TCU-1ª Câmara, Relator 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. Em consulta ao SIGPC, realizada na data de 7/7/2021 (peça 27), verifica-se que os responsáveis também não apresentaram contas junto ao instaurador e continuam inadimplentes.

18. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, deve ser citado o responsável Domingos Sávio Fonseca Silva, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação às irregularidades descritas anteriormente, e ouvido em audiência o Sr. Alberto Magno Mendes Serrão, para apresentar razões de justificativa para o descumprimento do prazo para o envio da prestação de contas dos valores transferidos.

Prescrição da Pretensão Punitiva



19. 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 dos responsáveis.

20. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu em 16/1/2015 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

21. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Raimundo Carreiro, para a citação/audiência propostas, nos termos da Portaria RC 1, de 2/4/2007.

CONCLUSÃO

22. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade dos Srs. Domingos Sávio Fonseca Silva e Alberto Magno Serrão Mendes, e quantificar adequadamente o débito apurado, na forma dos 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, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação/audiência dos responsáveis, respectivamente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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 da conduta praticada, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data 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:

Débito relacionado ao responsável Domingos Sávio Fonseca Silva (CPF: 620.938.193-68), Prefeito Municipal, 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 ao município Municipal de Turilândia/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, tendo como prazo final para prestar contas até o dia 16/01/2015.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 9.

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;

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos no âmbito do Convênio nº 657712/2009.

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 período de 28/12/2009 a 27/4/2012.

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.



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2011	593.761,14
11/1/2012	296.880,69

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/7/2021: R\$ 1.566.903,84

b) Informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) Esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) Realizar a **audiência** do Sr. **Alberto Magno Mendes Serrão (CPF 405.639.873-91), Prefeito Municipal no período de 1/1/2013 a 31/12/2016 e de 01/1/2017 a 31/12/2020**, 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, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

Irregularidade: não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais repassados ao município Municipal de Turilândia/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, tendo como prazo final para prestar contas até o dia 16/01/2015.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 9.

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, e Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos no âmbito do Convênio nº 657712/2009, cujo prazo encerrou-se em 16/01/015.

Nexo 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 período de 28/12/2009 a 27/4/2012.

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.

e) Encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

f) Esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



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

SecexTCE,
em 8 de julho de 2021.

(Assinado eletronicamente)
PHAEDRA CÂMARA DA MOTTA
AUFC – Matrícula TCU 2575-5