

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara  
TC 044.334/2020-6.

Natureza: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Responsável: Abdias Patricio Oliveira (001.303.973-34).

Representação legal: Roberval Ruscelino Pereira Pequeno (OAB/CE 25.959).

**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. FNDE. APELOS RECURSAIS INSUFICIENTES PARA REFORMAR O MÉRITO DA DECISÃO RECORRIDA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA CITAÇÃO INVÁLIDA. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. NEGATIVA PROVIMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma apenas, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a seguir transcrita (peça 132), cujos encaminhamentos foram acompanhados pelo Auditor-chefe da unidade (peça 133) e pelo representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 134), o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado:

### INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Abdias Patricio Oliveira, ex-prefeito municipal nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 (peça 118), contra o Acórdão 3.909/2022-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 102), transcrito na íntegra abaixo:

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial que trata do Convênio 830043/2007, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Itaitinga/CE, tendo como objeto “conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar a sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com a construção de escola(s) conforme estabelece o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, com base nos arts. 1º, I, 12, § 3º, 16, III, “a” e “c”, §§ 2º e 3º, 19, 23, III, e 57 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o responsável Abdias Patricio Oliveira;

9.2. julgar irregulares as contas de Abdias Patricio Oliveira, condenando-o ao pagamento da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data indicada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU:

Valor (R\$)	Data
89.480,25	2/3/2010

9.3. aplicar a Abdias Patrício Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) fixando-lhe o prazo de 15 (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 pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis 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;

9.6. enviar cópia desta deliberação, com o relatório e o voto que o acompanham, à Procuradoria da República no Estado do Ceará;

9.7. notificar o responsável e o FNDE a respeito deste acórdão.

## HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial trata de irregularidades relativas ao Convênio 830043/2007, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Itaitinga/CE, tendo como objeto “conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com a construção de escola(s) conforme estabelece o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA”.

3. O ajuste previa a aplicação de R\$ 968.677,81, cabendo ao FNDE a transferência de R\$ 950.000,00 e à conta da concedente a utilização de R\$ 18.677,81 a título de contrapartida.

4. A SecexTCE propôs que o responsável fosse considerado revel e as suas contas fossem julgadas irregulares, com a imputação de débito de R\$ 89.480,25 (peças 98- 100).

5. O MPTCU concordou com a proposta da SecexTCE, com os ajustes indicados à peça 101.

6. O Ministro-Relator Antonio Anastasia e a Segunda Câmara acolheram os pareceres precedentes, a teor do Acórdão 3.909/2022-TCU-2ª Câmara (peças 102 e 103).

7. Passa-se ao exame do recurso de reconsideração.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. O Ministro-relator Vital do Rêgo conheceu o recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3.909/2022-TCU-2ª Câmara (peça 123).

## EXAME DE MÉRITO

9. Constitui objeto desta análise definir se há:

9.1. Prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, à luz da Resolução-TCU 344/2022.

9.2. A caracterização da citação inválida.

9.3. Elementos suficientes para afastar o débito atribuído ao recorrente.

## Da alegada prescrição (peça 118, p. 10-13)

10. O recorrente alega que:

10.1. A ocorrência da prescrição quinquenal prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999, pois o fato que ensejou a condenação ocorreu em 10/3/2010 e o acórdão condenatório foi proferido em 2/8/2022.

10.2. A ocorrência da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, §1º da Lei 9.873/1999, visto que a apuração de responsabilidade restou paralisada por mais de dez anos, pendente de julgamento ou despacho, ou seja, de 10/03/2010 a 16/11/2021.

10.3. O Supremo Tribunal Federal decidiu no RE 669.069/MG que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”

10.4. O Supremo Tribunal Federal decidiu no MS 32201/DF que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999”.

#### **Análise da prescrição à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022**

11. O prazo para prescrição começou a contar da data subsequente em que as contas foram apresentadas, que foi o dia **4/2/2012** (peça 34, p. 1), nos termos do art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022.

12. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, conforme as causas elencadas no art. 5º da Resolução TCU 344/2022:

- a) emissão da Informação nº 74/2014 em **17/3/2014** (peça 59);
- b) emissão da Informação nº 302/2014 em **2/6/2014** (peça 60);
- c) emissão do Parecer Técnico de Execução Física em **8/3/2016** (peça 31);
- d) emissão do Ofício de Diligência nº 148/2016, de **8/3/2016** (peça 64, p. 1);
- e) emissão do Parecer Técnico de Execução Física em **26/2/2018** (peça 32);
- f) emissão do Parecer Conclusivo nº 1111/2018 em **2/10/2018** (peça 58);
- g) autorização da instauração da TCE em **20/4/2020** (peça 1);
- h) emissão do Relatório de TCE nº113/2020 em **28/4/2020** (peça 68);
- i) emissão do Relatório de Auditoria da CGU em **20/10/2020** (peça 74);
- j) emissão de instruções da SecexTCE em **10/11/2021 e 12/5/2022** (peças 81 e 98);
- k) prolação do Acórdão 3.909/2022–TCU–2ª Câmara em **2/8/2022** (peça 102).

13. Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição (art. 2º da Resolução TCU 344/2022). Da mesma forma, não houve a paralisação processual por mais de três anos, o que levaria à caracterização da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022).

14. Entende-se, assim, demonstrada a inoccorrência da prescrição.

#### **Da alegada invalidade da citação**

15. O recorrente alega que:

15.1. O ofício de citação foi entregue no antigo endereço, diferente do seu atual domicílio, localizado na zona rural de Iguatu/CE, conforme indica a matéria do jornal “A Praça” do dia 24/04/2021 (peça 118, p. 4).

15.2. A citação deve ser pessoal, nos termos do art. 248 do Código de Processo Civil.

15.3. Nos processos que não tenham sido iniciados/apresentados pelo gestor, a primeira comunicação processual deveria ser realizada de forma pessoal.

15.4. A citação se deu na modalidade ficta, a qual deveria ser medida excepcionalíssima, após esgotados todos os meios possíveis antes de realizar a citação fictícia.

#### **Análise**

16. No dia 30/10/2018, o Ofício de Notificação do FNDE nº 33633/2018 encaminhado à Rua José Meneleu nº 278, Vila Betânia, Fortaleza/CE foi recebido pessoalmente pelo Sr. Abdias Patrício Oliveira, conforme consta às peças 61 e 65, o que confirma o endereço de seu domicílio até aquela data.

17. O Ofício de Citação nº 64953/2021, de 16/11/2021 (peça 85), foi encaminhado à Rua José Meneleu nº 278, Itapery, Fortaleza/CE, após consulta realizada no banco de dados da Receita Federal e do TSE (peças 84, 87 e 91). Diante de três tentativas de entrega frustradas, o ofício foi devolvido porque o destinatário estava “ausente” (peça 86).

18. Reiterou-se a citação por meio do Ofício nº 1280/2022, de 24/1/2022 (peça 88), encaminhado à Rua José Meneleu nº 278, Itaperi, Fortaleza/CE. Após três tentativas de entrega, o ofício foi devolvido porque o destinatário estava “ausente” (peça 90).

19. Reiterou-se novamente a citação por meio do Ofício nº 7316/2022, de 22/2/2022 (peça 94), encaminhado à Rua José Meneleu nº 278, Itaperi, Fortaleza/CE, que foi recebida pelo Sr. Moisés Rodrigues Bertuleza no dia 18/3/2022 e (peça 95).

20. Observe que o Tribunal tentou, por diversas vezes, citar o responsável, até a efetiva entrega do ofício citatório no endereço correto de seu domicílio.

21. Nos processos de controle externo do TCU, a notificação pessoal é prescindível, ou seja, para validade da comunicação processual não é necessário que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário (v.g. Acórdãos 3254/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, 5419/2017-TCU-2ª Câmara, Rel. Augusto Nardes, 1019/2008-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler, 316/2018-TCU-Plenário, Rel. Vital do Rêgo, 11696/2021-TCU-2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer, 680/2020-TCU-Plenário, Rel. Vital do Rêgo, 2.798/2017-TCU-1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas, e 4.963/2022-TCU-2ª Câmara, Rel. Jorge Oliveira).

22. Quanto à validade da citação realizada por meio do Ofício nº 7316/2022, de 22/2/2022 (peças 94 e 95), tem-se que:

22.1. O artigo 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, determina que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU.

22.2. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU, por sua vez, estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução/TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

22.3. Do regramento exposto, evidencia-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o AR específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

22.4. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 4138/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; 11321/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo; e 143/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. **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.** (grifos acrescidos)

22.5. Assim, conclui-se que a citação do Sr. Abdias Patricio Oliveira foi válida (peças 94 e 95), porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço correto do destinatário.

23. Note que a citação se deu por carta registrada e não por edital (ficta), como alega o recorrente.

24. A alegação de que o domicílio do responsável não era mais à Rua José Meneleu nº 278, Itaperi, Fortaleza/CE, à época da entrega do Ofício nº 7316/2022, de 22/2/2022, carece de elementos de prova.

25. Além disso, a utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos (v.g. Acórdãos 532/2022-TCU-Plenário, Rel. Antonio Anastasia, 3254/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, e 111/2023-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler).

26. Registra-se que o recorrente não comprovou nos autos a mudança de domicílio para o Sítio Jenipapeiro, situado na localidade de Santa Rosa na zona rural de Iguatu/CE.

27. Assim, não há como acolher a alegada invalidade da citação.

#### **Alegações de mérito**

28. O recorrente alega que o Tribunal desconsiderou os documentos e a presunção da sua inocência, atribuindo-lhe a autoria de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, por falta de comprovação do cumprimento das metas de convênio estabelecidas.

#### **Análise**

29. O Sr. Abdias Patricio Oliveira foi chamado nos autos pelos seguintes motivos (peças 81, 94 e 95):

**Irregularidade:** serviços trocados com valores a devolver (4.8) e divergências de serviços, quantitativas, qualitativas ou técnicas (4.11) na execução dos recursos derivados do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentação da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância - Convênio nº 830043/2007 (Siafi 598187), conforme peça 32.

**Descrições dos Serviços Trocados com Valor a Devolver:** Pintura (Pintura esmalte em esquadrias de ferro) – Total do item: R\$ 2.202,86. Obs.: Houve a troca de esquadrias metálicas por esquadrias de alumínio sem apresentação de orçamento do serviço executado para a apuração dos valores levando à glosa integral do item não executado.

**Descrições das Divergências de Serviços, Quantitativas, Qualitativas ou Técnicas:** Vigas VC 27, VC 28 (entre Pátio Coberto e Bloco Adm), VC 21, VC 29, VC 55 e VC 58 (Passarela Coberta), Parede - Recepção próximo à porta principal (altura divergente de projeto), Parede - Prateleira do fraldário, Paredes e Divisórias, Esquadria, Vidros, Cobertura, Impermeabilização, Revestimento Externo - Revestimento vertical de cerâmica 10x10cm acesso aos sanitários bloco Multiuso, Revestimento Externo - Desplacamento de revestimento fachada principal e solários (cerâmica 10x10cm), Revestimento Externo - Barrado Área Buffet (cerâmica 10x10cm), Revestimento Externo - Viga transversal pátio coberto (VC69, VC70, VC90 e VC91), Pavimentação, Soleiras, Rodapés e Peitoris Soleiras de Granito, Aparelhos e acessórios sanitários, Drenagem de Águas Pluviais, Esgotos Sanitários, Instalações Elétricas e eletrônicas, Sistema de Proteção Contra Descargas Atmosféricas, Instalações de Rede Estruturada e Instalação de Combate e Prevenção a Incêndio – Total dos itens: R\$ 83.378,92.

**Evidências da irregularidade:** documentos técnicos presentes nas peças 31, 32, 33, 58 e 68.

**Normas infringidas:** Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; art. 50, §3º, da Portaria Interministerial 127/2008, e Termo do Convênio.

**Débito** relacionado ao responsável Abdias Patricio Oliveira (CPF: 001.303.973-34), Prefeito Municipal de Itaitinga - CE no período de 1/1/2005 a 31/12/2008 e 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/2/2010	85.581,78

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/11/2021: R\$ 167.363,73

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

**Conduta:** não comprovar a execução dos itens previstos no plano de trabalho do convênio e/ou o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas, conforme itens 4.8 e 4.11 do Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (peça 32).

**Nexo de causalidade:** A não apresentação de documentos que comprovassem a execução física e financeira dos itens previstos no plano de trabalho resultou na presunção de dano ao erário.

**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, comprovar por meio de documentos a efetiva execução física e financeira de todos os itens previstos no plano de trabalho.

30. Diante da revelia do responsável, a conclusão da SecexTCE, que deu suporte ao Acórdão 3909/2022-TCU-2ª Câmara, foi a seguinte (peça 98, p. 5-6):

[...]

26. Mesmo as alegações de defesa não sendo 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. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.**

27. 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 os 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). [...] [destaques acrescidos]

31. Observe que a SecexTCE apoiou-se em todos os documentos presentes nos autos, para concluir que houve o prejuízo aos cofres públicos de R\$ 85.581,78.

32. Além disso, não há se que se falar na presunção da inocência. Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

33. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

**CONCLUSÃO**

34. Não houve a caracterização da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022.

35. A citação do Sr. Abdias Patricio Oliveira foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço correto do destinatário.

36. Os argumentos de mérito são insuficientes para afastar o débito imputado ao recorrente. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

37. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração interposto por Abdias Patricio Oliveira contra o Acórdão 3.909/2022-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecê-lo para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

É o relatório.