

**TC 031.693/2018-0****Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Salgado de São Felix (PB)**Responsável:** Sr. Apolinário dos Anjos Neto, Ex-Prefeito Municipal (CPF 457.281.944-00), gestão 2005-2008;**Advogado ou Procurador:** não há**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** Preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Apolinário dos Anjos Neto, (CPF 457.281.944-00), ex-Prefeito Municipal de Salgado de São Felix (PB), na gestão 2005 a 2008 (peça 2, p. 9), em razão de irregularidades na execução dos Programas de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - PEJA, no exercício de 2005, no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, estes no exercício de 2008.

HISTÓRICO

2. Os recursos pertinentes foram repassados em diversas ordens bancárias ao longo dos exercícios correspondentes e as respectivas prestações de contas foram apresentadas pelo responsável. As localizações dos documentos correspondentes nos autos estão dispostas no demonstrativo abaixo:

Programa	Valor transferido (R\$)	Ordens bancárias	Extratos de conta corrente específica	Prestações de Contas
PEJA 2005	18.124,98	Peça 2, p. 6	Peça 2, p. 16; 28-39	peça 2, p. 21-27
PNATE 2008	37.984,22	Peça 2, p. 7	Peça 2, p. 17; 45-54	peça 2, p. 40-44;
PNAE 2008	60.649,60	Peça 2, p. 8	Peça 2, p. 18-20; 58-91	peça 2, p. 55-57

3. Na medida em que o processo envolve anomalias concernentes a diversos programas geridos pelo FNDE, em exercícios também em parte diversos, envolvendo questões estanques, as exposições serão segmentadas, de maneira a facilitar o leitor, e bem situar os fatos e consequências pertinentes de forma individualizada, seguidos de apreciação crítica e propositiva. De qualquer maneira, adianta-se que para a rejeição das contas do PNATE e do PNAE contribuíram decisivamente as evidências coligidas no Relatório de Auditoria 32/2011 (peça 3, p. 43-69), fruto de ação de fiscalização *in loco* efetuada pelo FNDE na municipalidade entre 8/8/2011 e 12/8/2011.

PEJA 2005

4. Segundo o parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (peça 2, p. 24), o programa não haveria funcionado perfeitamente devido à insuficiência de recursos. Há menção, outrossim, à falta de pagamento dos professores, que teriam recebido apenas três salários no ano. Dentro das disponibilidades, teria havido aquisição de gêneros alimentícios e material didático-pedagógico para a clientela.

5. Finaliza o documento a posição pela aprovação, com ressalvas, da execução do programa.
6. Em análise da prestação de contas enviada (peça 2, p. 21-23), o órgão repassador, por meio da Informação 50/2009-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 93-94), de 2/2/2009 (apesar de consignada a data de 2/2/2008, em provável erro material), apontou, como irregularidades executivas, a falta de especificação dos materiais adquiridos com os recursos do programa e a realização de despesas bancárias indevidas, concluindo pela impugnação do valor agregado de R\$ 11.143,00.
7. Esse entendimento foi corroborado pela Informação 651/2010 - DIAFI/COPRA/CGCAP-DIFIN (peça 2, p. 95-96), de 7/6/2010, com acréscimo de outra irregularidade, qual seja, a falta de aplicação financeira dos recursos, no valor de R\$ 550,78. O valor total impugnado foi dimensionado, destarte, em R\$ 11.696,78.

PNATE 2008

8. O Relatório de Auditoria FNDE 32/2011 (peça 3, p. 43-69), no trecho concernente ao programa, no exercício de 2008 (peça 3, p. 57-63), aponta as seguintes ocorrências:
- 8.1 Ausência de documentação comprobatória original das despesas;
- 8.2 Ausência de documentação referente a pagamentos constantes dos extratos bancários;
- 8.3 Ausência de identificação do programa nos recibos dos pagamentos efetuados;
- 8.4 Falta de arquivamento regular da documentação comprobatória;
- 8.5 Falta de descrição adequada do objeto da licitação em edital e inobservância da lei 8.666/93 nos procedimentos licitatórios.
9. Adicionalmente, em sede conclusiva, afirma-se que o programa não teve execução satisfatória.
10. Prestigiando essas observações e conclusões, o Parecer 80/2014-DAESP/COPRA/CGCAP-DIFIN (peça 2, p. 100-103) identificou, dentre as irregularidades apontadas, que a ausência de documentação comprobatória relativa a lançamentos a débito na conta corrente específica, mencionada no item 8.2 dessa instrução, ensejava a impugnação do valor de R\$ 4.918,40, sendo que as demais seriam impropriedades sem o condão de propiciar danos ao erário.
11. A parcela do débito referente ao PNATE, no exercício de 2008, restou assim dimensionada:

Data	Valor (R\$)
5/5/2008	649,60
5/5/2008	649,60
5/5/2008	649,60
5/5/2008	649,60
6/5/2008	649,60
9/5/2008	742,40
16/5/2008	928,00
Total	4.918,40

12. Referida conclusão foi questionada pela Informação 1998/2016-SEATA/COTCE/CGCAP-DIFIN (peça 2, p. 98-99), a qual sustentava que o parecer financeiro retro mencionado não trazia a caracterização nem a quantificação do débito apurado. Aparentemente em erro material, foi mencionado o nome do Sr. Dácio Rocha Pereira como o responsável. O processo foi restituído ainda para ajustes, tendo em vista a “ausência de pressupostos”.

13. Posteriormente, o Parecer 1329/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 104-109), aludindo ao real motivo da restituição do processo, que seria não a alegada ausência de pressupostos, mas a falta de notificação do responsável acerca dos problemas encontrados na prestação de contas, manifestou aquiescência às conclusões do Parecer 80/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 2, p. 100-103), acrescendo apenas, no essencial, um prejuízo adicional de R\$ 104,91, que seria decorrente da falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro.

PNAE 2008

14. Segundo o parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (peça 2, p. 57), os procedimentos licitatórios para a aquisição dos gêneros desenrolaram-se regularmente, assim como a distribuição dos alimentos nas escolas. Assevera ainda o acompanhamento da qualidade dos serviços por nutricionista e a participação do conselho em todas as etapas dos serviços prestados, concluindo pela aprovação das contas.

15. De forma contrária ao parecer do colegiado competente, o Relatório de Auditoria FNDE 32/2011 (peça 3, p. 43-69), no trecho correspondente (peça 3, p. 49-52), aponta as seguintes ocorrências na execução do programa:

15.1 Ausência de documentação comprobatória original das despesas, constando apenas cópias;

15.2 Ausência de comprovação da realização das despesas e distribuição dos alimentos às escolas ao longo do exercício.

16. No tocante à última ocorrência, o grupo de auditores apurou que a execução financeira iniciou-se somente ao final do exercício, em um pagamento à empresa contratada, na data de 13/10/2018, referente a três notas fiscais emitidas naquele mês, no valor de R\$ 22.865,06. Paralelamente, as atas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar e depoimentos de professores confirmam que os alimentos somente começaram a ser distribuídos às escolas no mês de outubro de 2008, coincidindo com a proximidade da realização das eleições municipais. Posteriormente, houve mais dois pagamentos, em 20/10/2008 e 17/12/2008, de R\$ 19.365,93 e R\$ 14.401,31, respectivamente, resultando em um valor total de R\$ 56.632,30.

17. Em arremate, os auditores do FNDE ponderam que, como inexistiu comprovação da regular distribuição dos alimentos ao longo do exercício, mas somente ao seu final, o quadro ensejaria a devolução integral dos recursos repassados.

18. Essas informações foram avaliadas no Parecer 81/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 2, p. 110; peça 3, p. 1-4), o qual chegou à conclusão de que o valor impugnado seria de R\$ 40.924,40.

19. O processo, contudo, foi restituído para ajustes, a partir da Informação 2293/2016-SEATA/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 5-6), pois não estaria caracterizado devidamente o prejuízo ao erário apontado. Posteriormente, foi emitido o Parecer 2073/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 3, p. 7-12), no qual, à semelhança do que ocorrera no Parecer 80/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 100-103), registra-se que, a despeito da indicação de falta de caracterização do débito, o que motivara o novo pronunciamento da área financeira foi a falta de oitiva prévia do responsável sobre as falhas apuradas.

20. Nessa reanálise, entretanto, alarga-se o espectro das anomalias apontadas na execução do programa. Desta feita, foram relacionadas as seguintes desconformidades, em adição às inicialmente apontadas:

20.1 Inconsistências variadas na prestação de contas e na conciliação bancária, inclusive aporte de receitas não declaradas;

20.2 Falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro, no valor total de R\$ 251,07;

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

20.3 Pagamento de tarifas bancárias, no valor de R\$ 28,68.

21. A despeito das considerações vazadas, as inconsistências verificadas e relatadas no item 19.1 da instrução e item 2.3.1 do Parecer 2073/2017- DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE não ensejariam prejuízos ao erário, pois haveria documentação de respaldo, conforme relatado no item 4.1 do mesmo parecer.

22. O parecer conclui, nesta trilha, pela impugnação do valor de R\$ 56.554,20, com base no item 3.2 do Relatório de Auditoria 32/2011 (item 14.2 desta instrução), que resultaria do somatório dos valores de R\$ 22.865,06, R\$ 19.287,80 e R\$ 14.401,64.

23. Essas impugnações parciais divergem ligeiramente daquelas indicadas no item 3.2 do Relatório de Auditoria 32/2011, onde os pagamentos listados correspondiam aos valores de R\$ 22.865,06, R\$ 19.365,93 e R\$ 14.401,31.

24. A consulta à fonte primária, ou seja, os extratos bancários da conta corrente vinculada ao programa (peça 2, p. 18-20), permite asseverar que os valores corretos são aqueles consignados no Relatório de Auditoria 32/2011, em seu item 3.2 (peça 3, p. 51-52).

Notificações

25. Foram emitidas diversas notificações ao responsável, consolidadas no quadro abaixo:

Ofício	Assunto	Aviso de Recebimento
37363/2007/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8/8/2007 (peça 3, p. 13)	Aponta pendências na prestação de contas do PEJA 2005	Não consta dos autos
203/2009/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 2/2/2009 (peça 3, p. 14-15)	Aponta pendências na prestação de contas do PEJA 2005	Não consta dos autos
1147/2010/DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 14/6/2010 (peça 3, p. 18-19)	Aponta pendências na prestação de contas do PEJA 2005	30/6/2010 (peça 3, p. 34)
9998/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/5/2017 (peça 3, p. 24-26)	Encaminha o Parecer 1329/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, referente ao PNATE 2008	12/7/2017 (peça 3, p. 35)
14604/2017/ DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 28/6/2017 (peça 3, p. 28-30)	Encaminha o Parecer 2073/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 7-12), referente ao PNAE 2008	12/7/2017 (peça 3, p. 41)

26. Documentam ainda os autos a interposição de *notitia criminis* (peça 3, p. 108-110), pelo município, contra o ex-Prefeito Apolinário dos Anjos Neto, em razão dos fatos referente a esse processo e à gestão de vários outros programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

27. As conclusões definitivas da área técnica do FNDE foram, no essencial, endossadas pelo tomador de contas em seu relatório (peça 3, p. 117-130), no qual restou imputado o seguinte débito:

Programa	Origem do débito	Data	Valor (R\$)
PEJA 2005	Falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro	31/12/2005	550,78
	Pagamento de tarifas bancárias	1/10/2005	3,00
	Ausência de documentação comprobatória de despesas	3/8/2005	11.143,00
PNATE 2008	Falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro	31/12/2008	104,91

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

	Ausência de documentação comprobatória relativa a lançamentos a débito na conta corrente específica	5/5/2008	649,60
		5/5/2008	649,60
		5/5/2008	649,60
		5/5/2008	649,60
		6/5/2008	649,60
		9/5/2008	742,40
		16/5/2008	928,00
PNAE 2008	Falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro	31/12/2008	251,07
	Pagamento de tarifas bancárias	30/7/2008	24,00
		31/7/2008	4,68
	Ausência de documentação comprobatória das despesas relacionadas	13/10/2008	22.865,06
		20/10/2008	19.287,80
		17/12/2008	14.401,64

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU 71/2012

28. Para todos os programas, verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde os fatos geradores (crédito das primeiras parcelas dos recursos), 4/4/2014 - peça 4, p. 1) até as primeiras notificações efetuadas ao responsável, por meio dos ofícios pertinentes, tabulados no demonstrativo abaixo:

Programa	Crédito da primeira parcela	Ofício	Aviso de recebimento
PEJA 2005	24/6/2005 (peça 2, p. 16)	1147/2010/DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 14/6/2010 (peça 3, p. 18-19)	30/6/2010 (peça 3, p. 34)
PNATE 2008	6/3/2008 (peça 2, p. 17)	9998/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/5/2017 (peça 3, p. 24-26)	12/7/2017 (peça 3, p. 35)
PNAE 2008	6/3/2008 (peça 2, p. 18)	14604/2017/ DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 28/6/2017 (peça 3, p. 28-30)	12/7/2017 (peça 3, p. 41)

29. Quanto ao critério estabelecido pelo art. 6º, § 3º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016, o valor **original** do débito, tal como apontado pelo tomador de contas, é de R\$ R\$ 73.554,34, cujo valor atualizado monetariamente à data de 1/1/2017, é de R\$ 125.779,24, portanto superior à quantia de R\$ 100.000,00, o que afasta a incidência da exclusão preconizada pelo art. 6º, inciso I, e 19, daquela norma e não inviabiliza, de per si, a prossecução do processo.

30. Em atendimento à determinação contida no item 9.4 do Acórdão 1772/2017 - Plenário, foi efetuada pesquisa ao sistema processual do TCU (e-TCU), tendo sido encontrado o processo de tomada de contas especial TC 001.118/2015-3, onde consta como responsável o Sr. Apolinário dos Anjos Neto, ainda aberto, em grau de recurso.

31. Naquele âmbito, o responsável foi condenado em débito pelo valor original de R\$ 78.548,23, referenciado à data de 25/1/2008. O valor deste débito, atualizado até a data de 1/1/2017, é R\$ 137.349,43.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E REGIMENTAIS DE CONSTITUIÇÃO

32. A tomada de contas especial é um procedimento administrativo excepcional, de manejo obrigatório na hipótese de ocorrência de quaisquer dos fatos arrolados no art. 8º da lei 8.443/92:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

33. Em sede regimental (art. 212), estabelece-se que, na ausência de pressupostos de constituição, deve a tomada de contas especial ser arquivada, em decisão terminativa. Na Instrução Normativa 71/2012, em seu art. 5º, na dicção da Instrução Normativa 76/2016, são elencados tais pressupostos:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário (NR)(*todo o art.*)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

34. Na forma do art. 5º, inciso III, da norma invocada, não pode ser constituído, ou se constituído, não pode prosperar, um processo de tomada de contas especial em que não haja ao menos um **indício** de dano.

35. No caso em tela, houve a identificação do agente cuja responsabilização foi devidamente apontada, com suporte em elementos fáticos e jurídicos (ausência de documentação comprobatória da realização de despesas) que fundamentaram uma conexão de causalidade com um dano, este presumidamente configurado a partir da impossibilidade de assegurar que os recursos repassados efetivamente foram despendidos na execução do programa), o qual foi quantificado. Deste modo, podemos entender que o processo atende aos requisitos do art. 5º da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação da Instrução Normativa 76/2016.

EXAME TÉCNICO

36. Alguns dos assuntos a serem tratados nessa parte da instrução dizem respeito a todos os programas, ou alguns, enquanto outros são específicos. Manter-se-á o critério de separação por programas, procurando-se, na medida do possível, evitar redundâncias.

PEJA 2005

37. Segundo a Informação 651/2010- DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 95-96), de 7/6/2010, a falta de especificação dos materiais adquiridos, a realização de despesas bancárias

indevidas e a falta de aplicação financeira dos recursos, propiciaram a impugnação do valor total de R\$ 11.696,78.

38. Quanto à falta de especificação, menciona-se a Nota Fiscal 001129, relacionada na prestação de contas, emitida pela empresa Braga Comércio e Representações Ltda., no valor de R\$ 11.143,00. Não sendo relatados os materiais alegadamente adquiridos na prestação de contas, seria necessária a apresentação da documentação original. A pendência representaria infração à Resolução CD/FNDE 25/2005.

39. A imputação de débito é inequívoca, eis que basilar o dever do gestor de evidenciar como e em que foi gasto o recurso público. As normas de direito financeiro, em especial a lei 4.320/64, em seu art. 63, § 2º, inciso III, impõem a guarda desses documentos. Em acréscimo, a Resolução CD/FNDE 32/2006, em seu art. 24, detalha de forma minudente esse dever:

Art. 24. As despesas realizadas na execução do PNAE serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar, a qual a EE estiver vinculada, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome da EE, devidamente identificados com o nome do FNDE e o nome do Programa e arquivados na EE, juntamente com o demonstrativo e o extrato de que trata o artigo 20 desta Resolução, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo, ficando à disposição do TCU, do FNDE, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do CAE.

40. É controvertido na jurisprudência do TCU o entendimento de que a falta de aplicação no mercado financeiro dos recursos repassados constitua causa para a imputação de débito, conquanto represente infração à legislação de regência, havendo decisões divergentes acerca de tal possibilidade (Acórdão 5774/2015 – Primeira Câmara, contra a tese, e Acórdão 1926/2013 – Plenário, a favor).

41. Considerando que tais aplicações, via de regra, são lastreadas em títulos da dívida pública federal, sendo remuneradas pela própria União, em última instância, é difícil caracterizar que constituam efetivamente um prejuízo ao erário, a despeito da possibilidade de representar prejuízo aos programas contemplados. Pondero que, diante dessa dúvida e da modicidade dos recursos tratados, deve-se afastar a incidência do débito. Corrobora essa opção a sobreposição dos períodos de incidência de atualização monetária e de juros com eventuais débitos imputados a esse título (uma vez que a data referencial do débito corresponderá ao repasse, ou seja, a disponibilização do recurso ao gestor), hipótese não amparada pela jurisprudência do TCU (Acórdão 7576/2015 - 1ª Câmara, Acórdão 2534/2016 – 1ª Câmara, e Acórdão 5088/2018 - 2ª Câmara) para tal cômputo.

42. A realização de despesas bancárias, além dos valores insignificantes envolvidos (R\$ 3,00), ensejaria apurar a legitimidade da cobrança pela instituição bancária. Não se realiza ação de controle quando os custos decorrentes são maiores do que o potencial benefício que se persegue.

43. Deve remanescer, portanto, apenas o débito apurado de R\$ 11.143,00.

PNATE 2008

44. Além da permanência dos recursos em conta corrente, sem aplicação no mercado financeiro, verificou-se a falta de documentação comprobatória relativa a lançamentos a débito na conta corrente específica, ou seja, em conciliação bancária, detectou-se que há retiradas cuja finalidade é absolutamente ignorada, uma vez que desguarnecidas de qualquer documentação, em clara afronta ao art. 21 da Resolução CD/FNDE 10, de 7/4/2008, o que dispensa comentários mais aprofundados e enseja a devolução dos recursos.

45. Quanto à falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro, são válidos os comentários já ofertados nos itens 39 e 40 desta instrução.

PNAE 2008

46. No tocante à alimentação escolar, as evidências são sólidas e convergentes. As aquisições somente foram efetuadas no mês de outubro, coincidindo com as notas fiscais emitidas. Não seria factível que a contratada disponibilizasse os gêneros alimentícios antecipadamente, ao longo do ano, para receber o pagamento somente no último trimestre.

47. O parecer do Conselho de Alimentação Escolar (peça 2, p. 57), no sentido da regularidade da aplicação dos recursos, efetiva distribuição dos gêneros às escolas e oferta da merenda, é claramente dissonante do teor relatado das atas das reuniões do colegiado, as quais, embora mencionadas pela auditoria do FNDE (peça 3, p. 49-52), não foram acostadas aos autos, mas que atestariam a indisponibilidade de alimentação escolar no período anterior ao mês de outubro.

48. Segundo esses registros, além de depoimentos colhidos de professores, os alimentos somente começaram a ser distribuídos às escolas no mês de outubro de 2008, coincidindo com a proximidade da realização das eleições municipais.

49. Assumida a falta de prestação do serviço correspondente nos meses de março a setembro de 2008, deve-se reconhecer, todavia, que a execução do programa, também pelos elementos constantes dos autos, afigura-se regular no restante do exercício.

50. Inadequado nesta conjuntura, portanto, seria impugnar a totalidade das despesas, como pretendeu o órgão repassador. O mesmo conjunto de evidências merece igual crédito tanto para impugnar a execução do programa em um período quanto para comprová-la em outro. Uma vez produzida, a prova serve a ambas as partes, inclusive nos sistemas da verdade ficta. Com muito maior acerto, quando o processo é informado pelo princípio da verdade material, é elemento que não pode ser olvidado.

51. Considerando que o ano letivo na educação básica é composto de 200 dias, conforme o art. 24, inciso I, da lei 9.394/96, a impugnação de despesas deve ser aferida de forma proporcional à disponibilidade da merenda nas unidades escolares do município, na forma dos critérios estipulados no art. 19, inciso I, da Resolução CD/FNDE 32/2006. Não dispomos do calendário escolar adotado pelo município no exercício de 2008, razão pela qual, em consonância com a regra insculpida no art. 8º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 e com base em regras ordinárias de experiência, arbitraremos 23 dias úteis em outubro, 20 em novembro e 10 em dezembro.

52. Destarte, o valor da impugnação originalmente formulada pelo FNDE (R\$ 56.554,50) deve ser apropriado à razão de (137/200), ou seja, 68,5% dos recursos repassados, resultando no valor de R\$ 38.739,83.

53. Quanto às tarifas bancárias e a falta de aplicação financeira dos recursos, são igualmente válidas as observações constantes dos itens 39 a 41 desta instrução.

Débito total

54. Finalizadas as análises e procedidos aos ajustes pertinentes, a modulação do débito assim se apresenta:

Programa	Origem do débito	Data	Valor (R\$)
PEJA 2005	Ausência de documentação comprobatória de despesas	3/8/2005	11.143,00
PNATE 2008	Ausência de documentação comprobatória relativa a lançamentos a débito na conta corrente específica	5/5/2008	649,60
		5/5/2008	649,60
		5/5/2008	649,60
		5/5/2008	649,60

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

		6/5/2008	649,60
		9/5/2008	742,40
		16/5/2008	928,00
PNAE 2008	Ausência de documentação comprobatória das despesas relacionadas	13/10/2008	5.050,39
		20/10/2008	19.287,80
		17/12/2008	14.401,64
Total			54.801,23

Valor total: R\$ 54.801,23

Valor atualizado em 1/1/2017: R\$ 94.357,67

55. Observa-se que o débito total, após a realização do exame técnico e sua modulação, a partir da exclusão de algumas parcelas, e redimensionamento de uma específica, esta relativa à execução do PNAE 2008, diante da comprovação da oferta parcial dos serviços no exercício abrangido, foi diminuído. A partir dessa nova modulação, seu valor atualizado na data referencial de 1/1/2017, mostra-se inferior ao limite estabelecido de R\$ 100.000,00 para prosseguimento da tomada de contas especial, recaiando, **a princípio**, na hipótese preconizada pelo art. 6º, inciso I, e 19, da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação estipulada pela Instrução Normativa 76/2016.

56. Operar-se-ia, destarte, uma hipótese obstativa de procedibilidade do processo, reconhecida de forma superveniente, a partir do exame técnico efetuado, o que imporia o arquivamento do processo. **Entretanto, como exposto nos itens 30 e 31 desta instrução, a somatória deste débito e aquele apurado no TC 001.118/2015-3 ultrapassa o limite de R\$ 100.000,00, incidindo o caso em tela na hipótese prevista no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, na redação estipulada pela Instrução Normativa 76/2016, o que torna mandatário o prosseguimento do processo.**

Prescrição

57. Enveredando pelo exame de possível prescrição punitiva, temos que, conforme o Acórdão 1441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, a prescrição subordina-se ao prazo decenal geral indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 daquele diploma, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

58. No caso específico, é preciso estabelecer o termo inicial desse interregno, uma vez que as irregularidades sancionadas verificaram-se no decorrer de um intervalo temporal, sendo inexecutável situá-las precisamente na linha do tempo. Mesmo o recebimento dos recursos, outrossim, se verifica de forma escalonada. O critério que se adota comumente, em casos da espécie, é considerar como termo inicial do prazo prescricional a data limite para a apresentação da prestação de contas, sendo, no caso, a de 25/2/2011 (Acórdão 5130/2017 – Segunda Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas). Essa opção apresenta como fundamento o princípio da *actio nata*, pois, segundo seus defensores, representaria o termo inicial aquele momento em que o Estado teria condições de agir na defesa de seus interesses, quando se mostrasse necessário.

59. Tal critério é passível de críticas, na medida em que a prestação de contas possui um caráter declaratório, e não constitutivo, das referências fáticas que se relacionam com as possíveis irregularidades que se habilitam a ser objeto de sanção. Desconsidera, sobretudo, o poder-dever estatal de acompanhar *pari passu*, a execução da ação governamental, com potencial ablativo das desconformidades. Opera logicamente em desfavor do agente punível.

60. Nas ocorrências tisanadas, contudo, a questão não tem repercussão prática, pois, mesmo

considerando o termo inicial como o prazo para apresentação da prestação de contas em 15/2/2009, conforme preceituava a Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009, em seu art. 34, vê-se que o prazo prescricional encontra-se esgotado, para todas as ocorrências abordadas. Não houve evento interruptivo de tal prazo como despacho autorizador da citação, em analogia com o art. 202, inciso I, do Código Civil.

61. Por último, deve ser ressaltado que a prescrição não afeta o julgamento das contas e o débito, já que a pretensão de ressarcimento ao erário é considerada imprescritível, ressalvadas hipóteses derivadas de ilícito civil, onde se infringem normas de direito privado (Súmula 282 do TCU; Recurso Extraordinário 669.069/MG), em condição resolutiva de inflexão da inteligência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

CONCLUSÃO

62. A partir da realização do exame técnico na instrução, restaram comprovadas ocorrências anômalas na gestão dos recursos do PEJA, no exercício de 2005, e do PNAE e PNATE, estes no exercício de 2008, basicamente ausência parcial ou total de documentação comprobatória da realização de despesas, impedindo a corroboração das informações disponibilizadas nos demonstrativos sintéticos e desacreditando a prestação de contas apresentada, até os valores dissonantes apurados.

63. A despeito do montante total dos valores tiscados neste processo não ultrapassar o *quantum* mínimo para justificar, por economicidade, o arquivamento da tomada de contas especial, nos termos do art. 6º, inciso I, e 19, da Instrução Normativa TCU 71/2012, tendo em vista a existência do TC 001.118/2015-3, no qual foi o mesmo responsável condenado em débito, processo ainda aberto e em grau de recurso, e que a soma destes débitos ultrapassa o valor referencial de R\$ 100.000,00, recaindo o feito na hipótese definida no art. 6º, inciso I, daquele diploma infralegal, deve o processo seguir seu curso usual, com a convocação aos autos do gestor em sede de citação.

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

64. Informa-se que **não há** delegação de competência do relator deste feito, Ministro Benjamin Zymler, para a citação a ser proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo a realização de citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno do TCU, do Sr. Apolinário dos Anjos Neto, (CPF 457.281.944-00), ex-Prefeito Municipal de Salgado de São Felix (PB), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências abaixo relacionadas, relativas à gestão de recursos dos programas arrolados, em razão das condutas especificadas, nos exercícios correspondentes, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as importâncias assinaladas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento, deduzidas eventuais parcelas já ressarcidas:

Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA

Ocorrência: Insuficiência de documentação comprobatória de despesas (Nota Fiscal 001129, sem especificação dos materiais adquiridos);

Conduta: Apresentar documentação inidônea em prestação de contas para comprovação de despesas do programa;

Evidências: Informação 50/2009-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 93-94); Informação 651/2010- DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 95-96);

Dispositivos legais e infralegais infringidos: art. 6º, §§ 4º e 5º, da lei 10.880/2004;

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Débito:

Data	Valor (R\$)
3/8/2005	11.143,00

Valor atualizado em 20/11/2019: R\$ 23.508,39 (sem juros)

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE

Ocorrência: Ausência de documentação comprobatória de despesas (referente a pagamentos constantes dos extratos bancários);

Conduta: deixar de conservar, em boa ordem, os comprovantes (recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios) de despesas realizadas com recursos transferidos a conta do programa, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo Tribunal de Contas da União (TCU), referente ao exercício de repasse dos recursos;

Evidências: Relatório de Auditoria FNDE 32/2011 (peça 3, p. 57-63); Parecer 80/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 100-103); Parecer 1329/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 104-109);

Dispositivos legais e infralegais infringidos: art. 6º, §§ 4º e 5º, da lei 10.880/2004; Resolução CD/FNDE; art. 21 da Resolução CD/FNDE 10, de 7/4/2008;

Débito:

Data	Valor (R\$)
5/5/2008	649,60
5/5/2008	649,60
5/5/2008	649,60
5/5/2008	649,60
6/5/2008	649,60
9/5/2008	742,40
16/5/2008	928,00
Total	4.918,40

Valor atualizado em 20/11/2019 (sem juros): R\$ 9.232,82

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Ocorrência: Ausência parcial de disponibilização do serviço, entre março e setembro;

Conduta: Deixar de ofertar alimentação ao público-alvo, no período descrito;

Evidências: Relatório de Auditoria FNDE 32/2011 (peça 3, p. 49-52);

Dispositivos legais e infralegais infringidos: art. 4º, § 7º, da lei 9.533/1997, com a redação conferida pelo art. 16, da Medida Provisória 2.178-36; art. 17 da Medida Provisória 2.178-36; 27 da lei 11.947/2009;

Débito:

Data	Valor (R\$)
13/10/2008	5.050,39
20/10/2008	19.287,80
17/12/2008	14.401,64



Valor atualizado em 20/11/2019: R\$ 70.651,13 (sem juros)

66. Deve ser informado ainda ao responsável acima nominado que:

66.1 caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

66.2 o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

66.3 o Tribunal poderá analisar eventual pedido de parcelamento do débito, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU;

66.4 a falta de atendimento à *citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 12, inciso VII, da Resolução – TCU 170/2004*;

66.5 a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica, de livre movimentação (recursos captados) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros elementos que comprovem a execução do objeto, em essência quaisquer provas admissíveis em Direito, desde que passíveis de representação na forma documental, consoante exigência do art. 162 do Regimento Interno do TCU.

67. Deve ainda ser remetida cópia da presente instrução técnica ao responsável para perfeita compreensão do objeto do chamamento.

SECEX-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 20/11/2019

MARCELLO MAIA SOARES

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 3530-0

Anexo

Matriz de Responsabilização

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Irregularidade	Programa	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade
Insuficiência de documentação comprobatória de despesas (Nota Fiscal 001129, sem especificação dos materiais adquiridos)	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA	Apolinário dos Anjos Neto, (CPF 457.281.944-00), ex-Prefeito Municipal de Salgado de São Felix (PB)	1/1/2005-31/12/2008	Apresentar documentação inidônea em prestação de contas para comprovação de despesas do programa	A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos
Ausência de documentação comprobatória de despesas (referente a pagamentos constantes dos extratos bancários)	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE			deixar de conservar, em boa ordem, os comprovantes (recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios) de despesas realizadas com recursos transferidos a conta do programa, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo Tribunal de Contas da União (TCU), referente ao exercício de repasse dos recursos	A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos
Ausência parcial de disponibilização do serviço, entre março e setembro	Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE			Deixar de ofertar alimentação ao público-alvo, no período descrito;	A conduta impediu o atingimento dos consectários sociais almejados pelo programa e representou prejuízo aos cofres públicos, na medida em que restou



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

				ignorado o destino de parte dos recursos repassados
--	--	--	--	---