

**Processo 018.299/2018-0**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. José Uilson Silva Brito, ex-prefeito do município de Araguañ/MA por duas gestões: 1º/1/2005 a 6/6/2007 e 3/2008 a 12/2008 (peça 2, p. 1-2).

2. Nestes autos, foram consolidados débitos em relação aos seguintes programas da área de educação, sendo resumidas, no quadro abaixo, as correspondentes irregularidades, descritas no ofício de citação e audiência à peça 11 (p. 1):

| Programa/Ano  | Irregularidade   | Data de ocorrência | Valor (R\$) |
|---|--|--------------------|-------------|
| Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) 2005 | “(…) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Araguañ/MA, em face da <b>omissão no dever de prestar contas</b> dos valores transferidos, no âmbito do Pnate/2005, do PDDE/2008 e do Pnae/2008 (...)” (grifos nossos)                                    | 3/5/2005           | 3.822,22    |
|   |  | 3/5/2005           | 3.822,22    |
|   |  | 1/6/2005           | 3.822,22    |
|   |  | 5/7/2005           | 3.822,22    |
|   |  | 4/8/2005           | 3.822,22    |
|   |  | 31/8/2005          | 3.822,22    |
|   |  | 3/10/2005          | 3.822,22    |
|   |  | 1/11/2005          | 3.822,22    |
| Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) 2006                | “(…) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Araguañ/MA, em face da (...) irregularidade apontada no âmbito do PDDE/2006, por meio na informação 92/2014/FNDE, qual seja, emissão da Nota Fiscal 196 para simular operações comerciais.” (grifo nosso) | 31/10/2006         | 2.159,10    |
|   |  | 29/12/2006         | 2.159,10    |
| PDDE 2008   | “(…) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Araguañ/MA, em face da <b>omissão no dever de prestar contas</b> dos valores transferidos, no âmbito do Pnate/2005, do PDDE/2008 e do Pnae/2008 (...)” (grifos nossos)                                    | 9/1/2008           | 7.583,56    |
|   |  | 26/1/2008          | 14.130,80   |
|   |  | 1/2/2008           | 18.624,00   |
|   |  | 8/2/2008           | 679,80      |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 2008          | “(…) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Araguañ/MA, em face da <b>omissão no dever de prestar contas</b> dos valores transferidos, no âmbito do Pnate/2005, do PDDE/2008 e do Pnae/2008 (...)” (grifos nossos)                                    | 4/3/2008           | 1.716,00    |
|   |  | 2/12/2008          | 1.716,00    |
|   |  | 4/3/2008           | 440,00      |
|   |  | 2/12/2008          | 440,00      |
|   |  | 4/3/2008           | 8.606,40    |
|   |  | 2/12/2008          | 8.703,20    |

3. As audiências dirigidas ao ex-prefeito de Araguañ/MA fizeram referência à omissão no dever de prestar contas do Pnate/2005, PDDE/2008 e PNAE/2008 e, de modo específico, imputaram ao Sr. José Uilson Silva Brito as seguintes condutas (peça 11, p. 2):

(...) não apresentar as contas do Pnate/2005 e **não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do PDDE/2008 e do Pnae/2008**, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto. (grifo nosso)

4. Promovida a citação e a audiência pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), não houve resposta do Sr. José Uilson Silva Brito (aviso de recebimento dos correios – AR à peça 12).

5. Por meio da instrução à peça 15, com pareceres concordantes do escalão dirigente da unidade técnica (peças 16 e 17), a SecexTCE, após verificar a revelia do responsável, sugeriu que suas contas fossem julgadas irregulares, com fundamento nas alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, além da imputação das parcelas de débito indicadas no quadro do parágrafo 2 deste parecer.

6. Por considerar que a última parcela de recursos gerida pelo Sr. José Uilson Silva Brito foi liberada pelo FNDE, em seu entendimento, em 2/2/2008, e que o ato que ordenou a citação está datado de 31/7/2018 (peça 10), a SecexTCE, considerando a contagem de prazo prescricional para exercício da pretensão punitiva, estabelecida por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), concluiu pela impossibilidade de ser proposta sanção ao ex-prefeito.

## II

7. Pelas razões a seguir expostas, o Ministério Público de Contas da União defende a necessidade de realização de medidas preliminares nestes autos, antes do julgamento de mérito sugerido pela Secex/TCE.

8. Deve-se destacar a compreensão da unidade técnica – também evidenciada nos TCs 008.187/2018-5<sup>1</sup> e 027.064/2018-2<sup>2</sup>, com atuação deste representante do *Parquet* de Contas em ambos –, de que a omissão no dever de prestar contas, atribuída ao Sr. José Uilson Silva Brito, decorreria de sua obrigação de “(...) disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do PDDE/2008 e do PNAE/2008 (...)”, conforme constou da audiência do ex-gestor (peça 11, p. 2).

9. Nota-se que, caso seja adotada a nova tese que vem sendo defendida pela Secex/TCE em diversos processos que tramitam no TCU, haverá **omissão no dever de prestar contas** tanto do prefeito executor (antecessor), caso não preste, voluntária e antecipadamente, contas diretamente ao órgão ou entidade repassadora dos recursos ou não forneça a documentação necessária ao seu sucessor, como (b) do prefeito em cujo mandato ocorra o prazo final de prestação de contas, caso não cumpra essa missão junto ao repassador dos recursos.

10. Como a jurisprudência do Tribunal leva em conta apenas o prazo normativo ou convencional para delimitar a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas ao órgão ou entidade repassador – não obstante, em sentido amplo, ser o dever de prestar contas atribuível a todos aqueles que gerirem recursos públicos, *ex vi* do disposto no parágrafo único do art. 70 e no inciso II do art. 71 da Constituição Federal –, deve-se avaliar a juridicidade e a pertinência de se adotar a linha de raciocínio empregada pela Secex/TCE neste processo, idêntica àquela utilizada nos TC 008.187/2018-5 e 027.064/2018-2.

<sup>1</sup> TCE em curso, sob relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, envolvendo responsáveis distintos destes autos.

<sup>2</sup> TCE em andamento, sob relatoria da Ministra Ana Arraes, envolvendo responsáveis distintos destes autos.

11. No presente caso, há que se averiguar sobre qual/quais responsável(is) deve recair a responsabilidade atinente a duas irregularidades distintas, a saber: (a) não comprovação da regular aplicação dos recursos do Pnate/2005, PDDE/2006, PDDE/2008 e PNAE/2008 e (b) omissão no dever de prestar contas do Pnate/2005, PDDE/2008 e PNAE/2008.

12. Ao avaliar o texto das irregularidades e condutas que constaram do ofício de citação e audiência à peça 11, verifica-se o acerto quanto à responsabilidade do Sr. José Uilson Silva Brito para comprovar a regular gestão dos recursos repassados pelo FNDE em relação aos quatro programas governamentais mencionados.

13. Há incorreção, contudo, quando se imputa a omissão no dever de prestar contas ao Sr. José Uilson Silva Brito em relação ao PDDE e ao PNAE, ambos de 2008, visto que o prazo para prestação de contas desses programas ocorreu em 28/2/2009 (peça 2, p. 404), ou seja, quando esse responsável não mais se encontrava à frente do município de Araganã/MA.

14. Deve-se lembrar que a responsabilidade do Sr. Márcio Regino Mendonça Webá, sucessor do Sr. José Uilson Silva Brito, no que se refere à apresentação da prestação de contas do PDDE/2008 e do PNAE/2008, foi corretamente afastada pela SecexTCE na instrução à peça 8 (parágrafo 5, p. 2-3).

15. No que se refere ao dever de prestar contas, o Ministério Público, em discordância com a Secex/TCE, compreende que o fato de o prazo final para prestação de contas do PDDE/2008 e do PNAE/2008 ter ocorrido em fevereiro de 2009, ou seja, após o término da gestão do Sr. José Uilson Silva Brito, denota a impossibilidade de ser atribuída a esse ex-gestor municipal a conduta de “omissão no dever de prestar contas”, com base na tese defendida pela unidade instrutiva.

16. Há que se atentar para a observância do prazo normativo ou convencional fixado para apresentação da prestação de contas dos recursos federais, de modo que a responsabilidade pela omissão seja atribuída, tão somente, a quem teria condições, na época devida, de tomar providências tendentes a comprovar a regular aplicação dos valores geridos pelo ente federativo beneficiário.

17. Nesse sentido, com foco no **tempo em que deve ser reconhecida a caracterização da omissão no dever de prestar contas**, cabe destacar os seguintes excertos da declaração de voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, redator do Acórdão 1.792/2009-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 007.462/2005-8<sup>3</sup>:

Nos termos da legislação em vigor, a prestação de contas constitui dever cujo cumprimento há de ocorrer dentro dos prazos fixados, com o objetivo de possibilitar o correto exercício do controle, sem acarretar transtornos desnecessários para a Administração.

**A omissão consuma-se a partir do momento em que se esgota o prazo expressamente estabelecido no instrumento do convênio, para a prestação de contas, e o gestor permaneceu inerte.** A apresentação tardia da prestação de contas elide, portanto, o débito, mas remanesce a irregularidade decorrente da inadimplência do gestor em submetê-la à entidade repassadora nos prazos devidos.

A conduta do administrador que não presta contas no devido tempo configura violação ao princípio constitucional do dever de prestar contas, inculcado dentre os princípios constitucionais sensíveis, que autorizam a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, ‘d’; 35, II, da CF).

---

<sup>3</sup> TCE sob relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, na qual “(...) ocorreu a omissão inicial do responsável no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos perante o órgão concedente, obrigação cumprida somente em sede de apresentação de alegações de defesa, com a apresentação das contas em resposta à citação promovida por este Tribunal.” (parágrafo 2 da proposta de deliberação apresentada pelo ministro-substituto na sessão plenária na qual foi aprovado o Acórdão 1.792/2009).

Além disso, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal determina que ‘prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.’

No plano infraconstitucional, o Decreto-lei 200/1967 corporifica o aludido princípio no art. 93, cuja inobservância é elevada à condição de infração penal pelo Decreto-lei 201/1967, inciso VII, que assim dispõe:

‘Art. 1º São crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores (...)

VII - deixar de prestar contas no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos e externos, recebidos a qualquer título;’ (grifei)

A norma penal possui o elemento objetivo expresso ‘devido tempo’, o que significa dizer que não exclui o crime de responsabilidade o fato de elas terem sido posteriormente prestadas. O crime de responsabilidade configura-se a partir do momento em que o Prefeito deixa de prestar contas dos recursos recebidos nos prazos avençados. A eventual apresentação de documentos em fase posterior, a título de prestação de contas, não elidirá a irregularidade já consumada, nem extinguirá a punibilidade do agente faltoso.

Julgando Recurso Especial (RE 140.729-GO), a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça entendeu que há justa causa para a ação penal na conduta típica do Prefeito Municipal que se omite em prestar contas ao órgão competente, nos prazos e condições fixados em lei, a teor do que dispõe o art. 1º, inc. VI, do Decreto-lei 201/1967. No RE 142.167-GO, também há referência ao elemento tempo, no caso do prefeito ‘que deixa de prestar contas de sua administração no prazo legal’.

A Lei 8.429/1992, art. 11, ‘caput’ e inciso VI, estabelece que ‘constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, (...) deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo’ (grifei).

**Todos os citados diplomas enfatizam a importância conferida à obrigação de prestar contas, a tempo e modo, deixando claro que o momento de cumprir a obrigação constitucional de prestar contas não se insere no âmbito da discricionariedade do administrador municipal. Ao contrário, ele está vinculado à norma legal ou convencional que estabelece prazo certo e determinado para o adimplemento da obrigação.**

(grifos nossos)

18. Com base no entendimento externado por meio do voto condutor do Acórdão 1.792/2009-TCU-Plenário, há que se avaliar se os textos da citação e da audiência dirigidas ao responsável nesta TCE correspondem, de modo claro e fidedigno, às irregularidades que teriam sido por ele praticadas.

19. Verifica-se a impossibilidade de imputar ao Sr. José Uilson Silva Brito a irregularidade caracterizada pela “omissão no dever de prestar contas”, conduta que lhe foi atribuída, de modo equivocado, em relação ao PDDE/2008 e ao PNAE/2008, sem prejuízo de o responsável ser instado a esclarecer a não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados em ambos os programas. Ressalve-se que tal objeção não interfere no questionamento relativo à omissão no dever de prestar contas do Pnate/2005.

20. Com o objetivo de prestigiar a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por meio de expediente citatório no qual seja descrita, com clareza e fidedignidade, a irregularidade praticada pelo ex-gestor municipal, o Ministério Público defende que seja realizada nova citação do Sr. José Uilson Silva Brito nesta TCE, de modo que a “omissão no dever de prestar contas” seja restrita, apenas, ao Pnate/2005. Quanto aos outros três programas cujo débito está sendo

apurado nesta TCE, o questionamento deve se ater, portanto, à “não comprovação da regular aplicação dos recursos federais”.

21. Nesse sentido, transcreve-se o enunciado oriundo do Acórdão 2.064/2012-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz):

Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações. (grifo nosso)

22. Ressalte-se que, a partir das correções ora sugeridas, deve-se considerar **inválidas** tanto a citação como a audiência anteriormente realizadas, com a realização de nova citação do Sr. José Uilson Silva Brito. Não há necessidade, contudo, de se proceder à nova audiência do ex-prefeito, visto que o principal questionamento anteriormente dirigido ao responsável – “não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do PDDE/2008 e do Pnae/2008” (peça 11, p. 2) confunde-se com a conduta de “não comprovação da regular aplicação dos recursos federais”, motivadora da citação do responsável.

23. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas da União manifesta sua discordância em relação à proposta da Secex/TCE, sugerindo a adoção do seguinte encaminhamento, em caráter **preliminar**:

a) considerar inválidas a citação e a audiência do Sr. José Uilson Silva Brito, promovidas por meio do Ofício 1.226/2018-TCU/Secex-TCE, de 17/8/2019 (peça 11);

b) promover nova citação do Sr. José Uilson Silva Brito, com as correções sugeridas anteriormente neste parecer – ressaltando-se que a conduta atinente à “omissão no dever de prestar contas” somente pode fazer referência ao Pnate/2005, sem prejuízo de que a irregularidade caracterizada pela “não comprovação da regular aplicação dos recursos federais” abranja os quatro programas governamentais cuja gestão por parte do ex-prefeito está sendo questionada nesta TCE (Pnate/2005, PDDE/2006, PDDE/2008 e PNAE/2008).

Ministério Público, em 28 de Fevereiro de 2020.

**Rodrigo Medeiros de Lima**  
Procurador