

Proc. TC 037.240/2019-6
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. João Menezes de Souza, ex-Prefeito Municipal de Tefé/AM (gestão 2005-2008 e 2009-2012), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados àquela municipalidade, por força do Convênio 804692/2005 (recursos federais no valor de R\$ 95.802,30, liberados em 25/1/2006 – peças 2 e 3), que teve por objeto “conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que promovam o aperfeiçoamento da qualidade do ensino e melhor atendimento aos alunos do ensino fundamental”, mediante a realização de cursos de capacitação de 100 professores e aquisição de material didático-pedagógico destinado a 2000 alunos de 1ª. a 4ª. séries do ensino fundamental (plano de trabalho à peça 6, parecer de aprovação do projeto à peça 7 e termo do convênio à peça 9).

Consoante documentação juntada aos autos, o convênio foi celebrado em 26/12/2005 (peça 9), com prazo de vigência de 300 dias a contar da assinatura (até 15/11/2006 – peça 28, p. 1), tendo o conveniente se comprometido, entre outras obrigações, a:

CLÁUSULA TERCEIRA – São obrigações:

(...)

l) apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data do término do prazo de vigência, previsto da Cláusula Quarta deste Convênio;

m) manter à disposição do CONCEDENTE e dos demais órgãos de Controle Interno e Externo, em boa ordem, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contado da aprovação da prestação ou tomada de contas do gestor do CONCEDENTE, relativa ao exercício da concessão, em sua sede, independentemente de sua contabilização ter sido confiada a terceiros, os documentos de despesas emitidos em seu nome e identificados com o número do Convênio e a fonte de recursos;

(...)

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL

CLÁUSULA NONA – O(A) CONVENIENTE fica obrigado(a) a apresentar ao CONCEDENTE a prestação de contas final, do total dos recursos recebidos, até 60 (sessenta) dias após o término do prazo de vigência deste Convênio, nos termos da Cláusula Quarta, constituída de relatório de cumprimento do objeto deste Convênio, acompanhada de:

- I. ofício de encaminhamento ao (à) Presidente do FNDE
- II. cópia do termo de Convênio, com a indicação da data de sua aplicação;
- III. cópia do Plano de Trabalho;
- IV. relação de pagamentos efetuados (Anexo 11);
- V. relatório de execução física (Anexo 13);
- VI. demonstrativo da execução financeira (Receita e Despesa), (Anexo 14);
- VII. extrato da conta bancária específica do período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e conciliação bancária;
- VIII. comprovante de recolhimento do saldo dos recursos, se houver, à conta indicada neste Convênio;
- IX. cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade com o respectivo embasamento legal.

Notificado a apresentar a prestação de contas (peças 10 e 11), o responsável teria oferecido a documentação acostada às peças 12-19, mediante o Ofício 20/2007, de janeiro/2007 (vide peça 21, p. 1).

Consta do parecer à peça 28, p. 5, que os documentos teriam sido analisados, do ponto de vista financeiro, mediante o **Parecer 1443/2007- DIREL/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 22/5/2007, que teria observado que:**

- a) a documentação relativa à prestação de contas cumpriu o disposto com o conveniado e com a legislação pertinente;
- b) em consonância com o conveniado, não ocorreram movimentações indevidas na conta específica do convênio;
- c) houve o aporte da contrapartida pactuada;
- d) houve o recolhimento do saldo remanescente do convênio.

A despeito de a análise financeira ter se dado de forma tempestiva, a prestação de contas só foi enviada à área técnica para emissão de parecer em 20/5/2015 (peça 28, p. 5). A análise veio a ocorrer em 29/9/2015, quando decorridos quase nove anos da execução do convênio (peça 21), ocasião em que se entendeu “necessária a complementação das informações relativas à capacitação e à entrega do material didático, visando demonstrar a efetiva execução do objeto conveniado e o alcance dos objetivos propostos”.

Para tanto, foram solicitados **ao ex-prefeito, Sr. João Meneses de Sousa**, os seguintes documentos (peças 22, p. 2, e 23):

- a) lista de frequência ao curso, com a assinatura dos participantes;
- b) certificados, declarações ou documentos emitidos que comprovem a conclusão do curso, a carga horária e o conteúdo programático;
- c) relatório circunstanciado da realização do curso de capacitação;
- d) documentos relativos à entrega do material didático-pedagógico aos alunos.

Em resposta, **o ex-gestor** alegou que:

- a) o município havia encaminhado documentação apta a demonstrar a execução física e financeira do convênio, conforme especificado no termo do convênio;
- b) o município não percebeu a obrigatoriedade/necessidade de envio de documentos complementares na elaboração da prestação de contas, não tendo ocorrido posterior apontamento, nem solicitação do órgão concedente quanto ao envio dos documentos;
- c) naquele momento, o município teria dificuldade de apresentá-los, face a “ocorrência de sinistro e consequente perda/extravio de documentos gerenciais e dados digitais em face da inundação da Secretaria Municipal de Educação ocorrida em 2009, com perdas

de documentos e informações digitais, período em que houve situação de emergência no município, conforme documentação apensada (peça 24, p. 3-6);

d) envidaria esforços para obter cópia dos documentos requeridos junto à empresa Premium Avança Brasil, que foi a responsável pela execução dos serviços.

Os esclarecimentos prestados não foram considerados capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos do ponto de vista técnico, “tendo em vista não haver elementos suficientes para comprovar a efetiva execução das ações e atingimento dos objetivos propostos”, **sendo as contas reprovadas em 16/12/2015**.

Apenas em março/2016, foi enviada notificação ao ex-prefeito acerca da rejeição da prestação de contas (peças 26-27), não havendo resposta.

A par disso, foi emitido o Parecer 263/2017, de março/2017 (peça 28), sugerindo a não aprovação das contas e a adoção de providências com vistas à restituição dos recursos repassados. Novamente notificado (peças 29 e 30), o ex-prefeito não se manifestou.

Instaurada a TCE (peças 38 e 44), **foram os autos submetidos ao Tribunal em 25/10/2019**, procedendo-se à citação do responsável (peças 51, 56 e 60).

Em resposta (peça 58), o ex-prefeito alegou, em suma, que:

- a) os documentos requeridos pela área técnica do FNDE não foram exigidos no termo do convênio;
- b) decorridos cerca de 13 anos da execução do convênio, restaria prejudicado o exercício da ampla defesa, motivo pelo qual as contas deveriam ser consideradas iliquidáveis.

A unidade técnica propôs acatar as alegações de defesa do responsável e considerar suas contas iliquidáveis, nos termos do art. 20 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 211 do RI/TCU (peça 61).

**

Nada obstante concorde com o entendimento da unidade técnica no sentido de que se configura, no presente caso, prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelo ex-prefeito, manifesto-me em desacordo com encaminhamento alvitrado.

Com efeito, o responsável, logo após a execução do convênio, apresentou a documentação requerida no respectivo termo, que foi considerada apta a demonstrar a regular aplicação dos recursos do ponto de vista financeiro (Parecer 1443/2007, à peça 28, p. 5).

Passados cerca de nove anos da execução do convênio e oito anos da emissão do referido parecer, a área técnica, seguindo a orientação **então** vigente, requereu diversos documentos a título de comprovação da execução do objeto, cuja remessa, no entanto, não estava prevista no termo do convênio ou no parecer que aprovou o projeto.

Como bem ressaltado pela unidade técnica, em que pese não haver provas de que a inundação noticiada à peça 24 tenha comprometido os arquivos municipais, o fato é que a solicitação adicional do FNDE se deu após inexplicável inércia da Administração.

Somando-se a esse interregno o tempo decorrido até a autuação da TCE junto ao Tribunal — ocorrida apenas em 25/10/2019 — tem-se o decurso de longos treze anos, ensejando efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável.

De fato, em situações da espécie, onde ocorre a tardia instauração de processo de TCE, o Tribunal, por vezes, tem deliberado por considerar as contas iliquidáveis, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

Ocorre que, como bem salientado pelo Exmo. Ministro Walton Alencar, quando da apreciação do TC 007.312/2006-9, faz-se necessário examinar as peculiaridades do caso concreto, não sendo o atraso, por si só, suficiente para considerar as contas iliquidáveis:

Conforme relatório precedente, os recursos concernentes a repasse sub examine foram transferidos em 23/12/86 (fl. 28), ficando estabelecido como prazo final para prestação de contas o dia 17/07/87 (fl. 25). Não obstante isso, somente em 24/3/2005 o Deliq emitiu notificação da mora do gestor no dever de prestar contas.

Ante a tamanha delonga, faz-se pertinente ponderar a jurisprudência desta Casa, reconhecendo dificuldades para a comprovação da regular aplicação de recursos, nos casos de longo período entre a transferência dos recursos e a respectiva citação, tendo em vista que o transcurso do tempo tende a fazer desaparecer provas da execução do objeto do convênio. Nesse sentido os Acórdãos 2.961/2005, 2.625/2005, 2.750/2006, da 1ª Câmara, e 464/2006 e 465/2006, da 2ª Câmara, dentre inúmeros outros.

Essa questão torna-se relevante tanto mais ante a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, assegurada a todos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal - “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Tal direito deixa de ser efetivo e assegurado ao acusado, quando lhe faltam meios e recursos inerentes a sua defesa, que é o que ocorre nos casos em que, passados vários anos da execução do convênio, a obtenção de documentos necessários à comprovação de execução do seu objeto demonstra ser tarefa impossível.

Em que pese o acima exposto, tenho defendido que a tardia instauração de processo de TCE não é, por si só, suficiente para considerar as contas ilíquidáveis. Até porque são inúmeros os casos submetidos à apreciação desta Casa em que, mesmo transcorrido longo lapso temporal, o responsável apresenta documentos relativos à aplicação dos recursos.

Nesse sentido, releva transcrever o elucidativo trecho do parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, produzido nos autos do TC 019.609/2006-2:

“(…) não há um entendimento firmado neste Tribunal de que toda e qualquer tomada de conta especial instaurada após o ano 2000 e que trate de recursos repassados no final dos anos 80 deva se considerada ilíquidável, com o conseqüente trancamento e arquivamento dos autos. Se assim fosse, caberia, inclusive, expedir-se orientação ao DELIQ para deixar de instaurar TCEs nesses casos, tendo em vista os postulados da racionalidade administrativa e da economia processual.”

Para que se conclua pela hipótese de trancamento, deve-se levar em conta não somente o decurso de tempo, mas todas as peculiaridades do caso concreto. Dentre os julgados de minha relatoria que encerram esse entendimento, destacam-se os recentes Acórdãos 2.253/2006 e 3.046/2006, ambos da 2ª Câmara. Oportuno mencionar também o Acórdão 3.204/2006-2ª Câmara, proferido em 8/11/2006, em que o Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler apresenta entendimento similar.

Portanto, conforme a ementa do Acórdão 3.281/2006 – 2ª. Câmara, proferido naqueles

autos:

1. A tardia instauração de processo de TCE não é, por si só, suficiente para considerar as contas ilíquidáveis.
2. Para que se considerem ilíquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento, em razão do longo decurso de tempo entre a data para apresentação das contas e a instauração da tomada de contas especial, **é necessário levar em conta as peculiaridades do caso concreto, como, por exemplo, existência de elementos consistentes indicando o efetivo cumprimento do objeto; demonstração de que o responsável empregou esforços efetivos para obter documentos; e comprovação de que a prestação de contas tenha sido encaminhada ao concedente.**
3. Incumbe ao gestor, e não ao TCU, o ônus de comprovar o regular emprego dos recursos públicos federais transferidos. (grifei)

No caso em apreciação, constatou-se que o responsável apresentou a prestação de contas, tendo sido os documentos considerados suficientes do ponto de vista financeiro.

Todavia, chamado a comprovar a execução física do objeto, o responsável não logrou apresentar a documentação requerida e, apesar de ter se comprometido a obtê-la junto à empresa Premium Avança Brasil — velha conhecida do TCU em tomadas de contas especiais envolvendo o Ministério do Turismo —, não demonstrou ter empregado esforços efetivos nesse sentido.

Assim, neste caso, entendo que não caberia considerar estas contas iliquidáveis, aplicando-se, em meu julgamento, o disposto no art. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno/TCU, em razão do que as contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos para seu desenvolvimento válido e regular do processo.

Ministério Público, em 01 de junho de 2020.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral