

TC 028.328/2019-1

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Revisão).

Unidade jurisdicionada: Município de Mazagão/AP.

Recorrente: Giodilson Pinheiro Borges (CPF: 571.879.162-72).

Advogados: Hercílio de Azevedo Aquino – OAB/DF 33.148 – e outros (Procuração: Peça 58).

Sumário: Tomada de Contas Especial. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 2016. Omissão no dever de prestar contas. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Revisão. Conhecimento. Ratifica proposta de mérito. Audiência do prefeito sucessor. Revelia. Omissão no dever de prestar contas. Contas irregulares. Multa. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Giodilson Pinheiro Borges (peças 59-262, 263-264, 267-344, 351-352 e 356-360), contra o Acórdão 3.576/2020-TCU-2ª Câmara (peça 41), de relatoria da Ministra Ana Arraes, vazada nos seguintes termos:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas “a” e “c” e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, incisos I e III, 210, 214, inciso III, alínea “a”, 215 a 217 e 267 do Regimento Interno, em:

9.1. declarar revel Giodilson Pinheiro Borges;

9.2. julgar irregulares as contas de Giodilson Pinheiro Borges;

9.3. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do pagamento;

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	29.682,00
5/1/2016	28.100,00
4/3/2016	29.682,00
6/4/2016	29.682,00
6/5/2016	29.682,00

3/6/2016	29.682,00
7/7/2016	29.682,00
8/8/2016	29.682,00
8/9/2016	29.682,00
6/10/2016	29.682,00
8/11/2016	29.682,00

9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 186.000,00 (cento e oitenta e seis mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.9. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. enviar cópia desta deliberação ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, para as providências cabíveis;

9.11. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Giodilson Pinheiro Borges, ex-prefeito municipal de Mazagão/AP (gestão: 1º/1/2013 a 31/12/2016), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no exercício de 2016.

2.1. Os recursos repassados pelo FNDE ao Município de Mazagão/AP naquele exercício totalizaram R\$ 324.920,00 (peça 7).

2.2. O responsável foi citado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município e foi chamado em audiência por não disponibilizar condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do PNAE 2016, cujo prazo se encerrou em 21/8/2017 (peça 9, p. 1).

2.3. O gestor solicitou prorrogação de prazo (peça 33), deferido nos termos do despacho de peça 34, mas, transcorrido o prazo final, não apresentou alegações de defesa e não recolheu as importâncias devidas, de modo que se operaram os efeitos da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o que deu ensejo ao prosseguimento do processo com a análise dos documentos constantes dos autos.

2.4. Por meio do julgado recorrido, o responsável teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

2.5. Irresignado, o responsável interpôs recurso de revisão. O expediente e documentos apresentados foram inicialmente examinados pela instrução técnica de peças 265-266. O recorrente apresentou novos elementos (peças 267-344), examinados dessa vez pela instrução de peças 348-349.

2.6. No exame de mérito do recurso, foi observado que após a gestão do recorrente, que findou em 31/12/2016, a prefeitura municipal dispunha de documentos alusivos à execução das despesas do PNAE 2016, ainda que parcialmente, o que atrairia a responsabilidade do prefeito sucessor, uma vez que o prazo final para prestação de contas expirou em 21/8/2017.

2.7. Desse modo, foi proposta audiência do prefeito sucessor, para apresentar razões de justificativa em face da sua conduta omissiva que resultou na inobservância ao dever de prestar contas dos recursos do FNDE 2016.

2.8. Regularmente notificado, o gestor deixou transcorrer o prazo para manifestação sem apresentação de resposta, o que resultou em sua revelia.

2.9. O recorrente, por sua vez, ingressou com o expediente de peças 351-352 e 356-360, em que requer a concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão e reitera pedido para anulação da decisão recorrida.

2.10. Nesta oportunidade, examina-se de forma conclusiva o mérito do recurso e documentos juntados.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade às peças 210-211 – acolhido pelo Exmo. Ministro-Relator *ad quem* em despacho à peça 213 – concluiu por conhecer do recurso, sem concessão de efeito suspensivo, por falta de amparo legal.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto deste exame avaliar:

- i) a responsabilidade do prefeito antecessor sobre o débito apurado nos autos; e
- ii) a responsabilidade do prefeito sucessor sobre o dever de prestar contas dos recursos recebidos no âmbito do PNAE 2016.

5. Da responsabilidade do prefeito antecessor

5.1. O recorrente busca afastar sua responsabilidade ao juntar documentos a título de prestação de contas, examinados pelas instruções técnicas desta Serur às peças 265-266 e 348-349. Apontou que o prefeito sucessor possuía toda a documentação para prestação de contas dos recursos do PNAE 2016, mas optou por representar o recorrente de forma inidônea, o que o fez protocolar *notitia criminis* em desfavor do prefeito sucessor junto ao Ministério Público Federal por denúncia caluniosa.

5.2. Por outro giro, por meio da petição inominada juntada à peça 356, p. 2, assevera que a intempestividade de acesso aos documentos de prestação de contas:

“(…) não pode ser creditada, com certeza, a qualquer dos agentes, pois não há elementos de prova para asseverar se estes documentos não se faziam presentes no acervo deixado pelo ex-Prefeito nas dependências da municipalidade, como alegado pelo sucessor, ou se este, de fato não os localizou, e declarou que lá não estavam, como assinalou em sua defesa naquele processo do programa PNATE.

Análise

5.3. Sem razão ao responsável em relação aos novos pedidos formulados neste momento processual.

5.4. De início, cabe ratificar as conclusões das instruções técnicas de peças 265-266 e 348-349, que não observou prescrição ou nulidades processuais, e considerou comprovada a boa e regular aplicação de parte dos recursos, remanescendo débito residual na forma do item 18.a da instrução de peça 348.

5.5. Superado esse aspecto, cabe tratar sobre a responsabilidade dos responsáveis no processo, considerando-se que os recursos fiscalizados foram geridos pelo recorrente, prefeito antecessor, enquanto o prazo para prestação de contas expirou na gestão do prefeito sucessor.

5.6. No que tange ao ora recorrente, verifica-se que juntou documentação ao recurso de revisão que permitiu afastar a maior parte do débito, remanescendo débito especialmente relacionado a recursos repassados no mês de março de 2016.

5.7. O gestor trouxe notas fiscais, notas de empenho, recibos, dentre outros documentos, que comprovaram nexo de causalidade entre os recursos e as despesas realizadas no âmbito do PNAE 2016, com exceção das despesas relacionadas às transferências bancárias contidas na peça 314, que somou a quantia de R\$ 7.281,00.

5.8. Em face deste débito, entende-se que deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação da dívida remanescente e redução proporcional no valor da multa aplicada com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

5.9. Ainda que se entenda o débito remanescente como de baixa materialidade, é de se manter o julgamento pela irregularidade das contas. Em face da omissão inicial no dever de prestar contas, houve instauração de TCE, execução de procedimentos de cobranças administrativas e judicial (como apontado pelo próprio recorrente na peça 352).

5.10. O responsável somente apresentou os documentos que permitiram sanear grande parte do débito no âmbito do recurso de revisão, mesmo ciente da irregularidade desde a defesa inicial do processo, oportunidade em que requereu prorrogação de prazo (peça 33), mas não se manifestou e não apresentou prestação de contas, caracterizando a sua revelia. Os documentos aqui examinados são do ano de 2016 e poderiam ter sido apresentados tempestivamente ao fim da gestão municipal do recorrente.

5.11. O gestor apresentou a prestação de contas reclamada apenas na fase externa da TCE. E somente foi possível acolher a maior parte dos gastos no presente grau recursal, após condenação inicial proferida pelo acórdão recorrido.

5.12. A jurisprudência deste Tribunal considera que “a apresentação intempestiva de documentação comprovando a boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos da União

elide o débito, mas não afasta a omissão inicial do gestor, ensejando a irregularidade das contas com a aplicação de multa ao responsável” (Acórdão 4.838/2017-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro Marcos BemQuerer).

5.13. A omissão em apresentar as contas resultou em ônus para a administração pública. Foi necessário a autuação de processo de tomada de contas especial, cobrança no âmbito do controle interno e neste Tribunal, além de cobrança judicial.

5.14. Com estas considerações, remanesce a irregularidade das contas, com base no artigo 16, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992, cabendo reduzir o débito à parcela em que não foi comprovada regular aplicação, e cabendo adequar o valor da multa, considerando o atraso na apresentação das contas e a dívida restante.

5.15. Noutro ponto, no caso concreto, é de se ponderar que o prazo final para apresentação das contas recaiu na gestão do prefeito sucessor.

5.16. Nestes casos, em que há mudança na gestão municipal, é frequente o argumento de que houve dificuldades na prestação de contas, seja por rivalidade política, seja pela falta de continuidade administrativa. Fato é, no entanto, que o responsável não pode se eximir da obrigação de prestar contas alegando dificuldades na obtenção dos documentos pertinentes, quando não utilizou as oportunidades que teve para comprovar a aplicação dos recursos (Acórdão 280/2009-TCU-2ª Câmara).

5.17. Uma vez que o recorrente foi gestor dos recursos fiscalizados e tinha condição de apresentar as contas, como demonstrou no presente recurso de revisão, não se observa fundamento para afastar sua responsabilidade sobre o dever constitucional de prestar contas dos recursos sob sua gestão, ainda que o prazo final tenha recaído sobre mandato de outro prefeito. Ciente da iminente mudança de titularidade, caberia ao responsável atuar de forma diligente e comprovar a regular aplicação dos recursos públicos geridos sob o seu mandato municipal.

5.18. O pedido para que fosse replicado o entendimento adotado no TC 028.326/2019-9, que fiscalizou ocorrência semelhante no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Exercício 2016), não encontra amparo no caso concreto. Naquele processo, houve prestação de contas simplificada pelo prefeito sucessor (peça 80, p. 4, daqueles autos):

8. A despeito disso, o Prefeito Municipal de Mazagão (AP) na gestão 2017-2020, Sr. João da Silva Costa, apresentou a prestação de contas simplificada (peça 35, p. 3-10), na data de 14/10/2019 (informação à peça 37, p. 5), diretamente no sistema integrado de prestação de contas do FNDE (SiGPC), conforme noticiou a autarquia, por meio do Ofício 155/2020/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE (peça 35, p. 1-2). Na oportunidade, o FNDE comunicou ainda que a documentação seria objeto de nota técnica, a ser encaminhada oportunamente.

5.19. E o ora recorrente saneou os autos de forma tempestiva quanto aos recursos remanescentes em que não havia comprovação da sua boa e regular aplicação (peça 80, p. 7, daqueles autos):

28. Iniciando pelo primeiro item que compõe o débito, qual seja, a ausência de documentação comprobatória relativa aos dispêndios de R\$ 6.160,00 e R\$ 31.000,00, referenciadas às datas de 12/1/2016 e 9/12/2016, respectivamente, e a respeito dos quais o Sr. João da Silva Costa alega

não haver encontrado qualquer referência nos arquivos municipais, tratou o Sr. Giodilson Pereira Borges de remetê-la (peças 63-70).

29. Procedendo a uma breve circularização destes documentos, especialmente as notas fiscais 612 e 774 (peças 64 e 68), usando as chaves de acesso dos documentos nos sítios eletrônicos do fisco emissor, restou atestada a sua fidedignidade (peças 71-72), porquanto autorizados pelo Fisco daquela unidade federada. A descrição dos itens mostra a aderência dos dispêndios às regras do PNATE (despesas com lubrificantes e combustíveis).

30. Os valores imputados como débito ao Sr. Giodilson Pereira Borges, portanto, devem ser afastados. A intempestividade de acesso a estes documentos não pode ser creditada, com certeza, a qualquer dos agentes, pois não dispomos de elementos de prova para asseverar se estes documentos não se faziam presentes no acervo deixado pelo ex-Prefeito nas dependências da municipalidade, como alegado pelo sucessor, ou se este, de fato não os localizou, e declarou que lá não estavam, como assinalou em sua defesa. Relembre-se que a fiscalização da CGU, em cujo âmbito houve a sonegação documental, foi efetuada em 2017, já na gestão do Sr. João da Silva Costa.

5.20. Aqui, o recorrente solicitou prorrogação de prazo, mas se manteve silente, resultando em sua revelia. A comprovação da regular aplicação de parte dos recursos somente ocorreu em sede de recurso de revisão, e houve débito remanescente a ser imputado ao recorrente. O processo paradigma não se amolda, portanto, ao caso concreto.

5.21. Por fim, consta dos autos o documento de peça 69, em que o secretário municipal de educação da gestão do prefeito sucessor encaminha documentos de prestação de contas dos recursos do PNAE 2016. Neste expediente, há informação expressa de que somente foram encontrados documentos referentes ao período de junho a novembro de 2016. Com base nos documentos dos autos, portanto, o gestor não comprovou a existência de documentos na prefeitura que permitissem aferir a regular execução da integralidade dos recursos sob sua gestão.

6. Da responsabilidade do prefeito sucessor

6.1. No caso concreto, o MPTCU observou à peça 345 que o dever de prestar contas recaiu na gestão do prefeito sucessor, João da Silva Costa, pois o prazo final encerrou-se em seu mandato, na data de 21/8/2017.

6.2. E nos termos do documento de peça 69, o secretário municipal de educação de sua gestão informou que havia na prefeitura “(...) os processos dos Fornecedores referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/2016. No ensejo, informamos que foram encontrados nesta SEMED somente os processos de Junho a Novembro/2016”.

6.3. Assim, o *Parquet* de Contas concluiu (peça 345, p. 2):

9. Ora, a conclusão lógica diante de tal fato é no sentido de que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do PNAE 2016, o que desconstitui a irregularidade atribuída ao Sr. Giodilson Pinheiro Borges e a transfere a seu sucessor.

10. No caso, aplicar-se-ia a Súmula 230 do TCU, segundo a qual: “Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público”.

11. Não obstante tenha o Sr. João da Silva Costa representado contra o recorrente, observa-se que tal medida foi adotada em contexto que não se coaduna com os termos da Súmula 230 do TCU, visto que dispunha dos meios necessários para se desincumbir da obrigação que lhe era imposta.

12. Nessa linha, a medida exigida ante a constatação de que a inobservância ao dever de prestar contas decorreu de conduta omissiva do Sr. João da Silva Costa seria o seu chamamento em audiência, a fim de que justifique o fato de não ter inserido no SIGPC as informações relativas aos processos disponíveis.

6.4. Em consequência, o gestor foi regularmente chamado em audiência (peças 350, 353-354), mas não se manifestou, caracterizando-se sua revelia, em obediência ao artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao artigo 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004.

Análise

6.5. Cabe responsabilizar o prefeito sucessor no caso concreto.

6.6. Conforme assinalado pelo MPTCU, a peça 69 permite aferir que o gestor possuía documentação referente à execução das despesas do PNAE 2016, no que tange aos meses de junho a novembro. Desse modo, antes de adotar medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, deveria o responsável apresentar os documentos de que a prefeitura dispunha com vistas a aferir a regularidade na execução daquelas despesas, em especial para subsidiar a apuração do montante do dano ao Erário.

6.7. Ainda que a documentação fosse parcial, deveria o gestor encaminhá-la ao FNDE para apreciação, uma vez que era seu dever constitucional prestar contas dos recursos até a data de 21/8/2017, período que adentrou ao seu mandato municipal.

6.8. Como apontado pelo recorrente, houve cobrança judicial da dívida integral, nos termos da citação de peça 352, quantia que poderia ter sido melhor apurada com base nos documentos sob a guarda da prefeitura.

6.9. Em face da sua omissão, a jurisprudência do Tribunal entende que o responsável deve ter as suas contas julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, uma vez que era também responsável pela apresentação da prestação de contas. No entanto, não cabe a atribuição de débito solidário, pois não geriu os recursos recebidos. Nesse sentido o Acórdão 665/2016-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler) e 3.871/2019-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer).

CONCLUSÃO

7. Com base nos elementos dos autos, ratifica-se a proposta de mérito contida na instrução técnica de peças 348-349, para dar provimento parcial ao recurso de revisão, com redução do débito e da multa imputados a Giodilson Pinheiro Borges.

7.1. Em face da não apresentação de resposta à audiência formulada por meio dos documentos de peças 350, 353-354, cabe caracterizar a revelia do prefeito sucessor, João da Silva Costa, e julgar suas contas irregulares, com imputação de multa, ante omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE 2016.

7.2. Por fim, esclareça-se que em face da proposta de mérito, não há como acolher os pedidos formulados pelo recorrente, para anulação da decisão recorrida e para concessão de efeito suspensivo



ao recurso. Não foram observadas nulidades processuais no processo e o exame do mérito supera a apreciação de concessão de efeito suspensivo ao recurso, devidamente examinado na proposta preliminar contida às peças 210-211.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para reduzir o débito ao valor para o qual não foi possível comprovar boa e regular aplicação, indicado no item 18, alínea *a*, da instrução de peça 348;

b) reduzir de forma equitativa o valor da multa aplicada ao recorrente, vez que fundada no montante do débito, nos termos do artigo 57 da Lei 8.443/1992;

c) julgar irregulares as contas de João da Silva Costa (CPF 432.158.902-91), com aplicação de multa com fundamento no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE 2016;

d) indeferir os pedidos do recorrente para anulação da decisão recorrida e para concessão de efeito suspensivo ao recurso; e

d) dar ciência da decisão ao recorrente, à João da Silva Costa, ao FNDE e à Procuradoria da República no Estado do Amapá.

TCU/Secretaria de Recursos, em 8/9/2022.

(assinado eletronicamente)

Afonso Gustavo Nishimaru Schmidt
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 7675-9