

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 033.262/2020-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Barreiros/PE

Responsável: Carlos Artur Soares de Avellar Júnior (764.704.664-00)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR – PNATE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS. RECOLHIMENTO DA PARCELA IMPUGNADA. CONTAS IRREGULARES. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Início com a transcrição da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 78/80):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior (CPF: 764.704.664-00), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2016.

HISTÓRICO

1. Como já abordado nas instruções anteriores (peças 30, 40 e 63), com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1), pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Barreiros/PE, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017, tendo sido o processo registrado no sistema e-TCE com o número 1571/2020.

2. Os recursos repassados pelo FNDE a(o) município de Barreiros/PE, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) - exercício 2016, totalizaram R\$ 240.308,34 (peça 3), cabendo ressaltar a informação de que o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Junior teria encaminhado ao FNDE documentação de prestação de contas da transferência em comento, por meio físico, através do Ofício n. 06/2019 (peça 7) mas que, no entanto, conforme consta do Ofício 32805/2019, foi esclarecido que o gestor deveria se utilizar do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigGPC) para o seu processamento online, conforme senha já utilizada no período de sua gestão, entre outras providências atinentes ao assunto (peça 8).

3. Como já abordado na instrução anterior (peça 63), quanto ao Sr. Elimário de Melo Farias, prefeito sucessor, gestão 2017/2020, em que pese ter sido ele o responsável pela omissão

na apresentação da prestação de contas por meio do SiGPC, tendo o prazo final expirado em 21/8/2017, registrou-se que o mencionado ex-prefeito declarou que sua gestão iniciou as suas atividades no ano de 2017, nada tendo recebido a título de valores do aludido convênio, tampouco tendo documentos para a realização da prestação de contas, pelo fato de eles não terem sido disponibilizados pela administração anterior em seus arquivos municipais. Isso implica dizer que, se a responsabilidade por apresentar a prestação de contas recaiu em outra pessoa que o sucedeu na gestão municipal, e este não conseguiu se desincumbir dessa atribuição por ausência de condições materiais que deveriam ser garantidas pelo antecessor, o gestor antecessor deve, ainda, ser responsabilizado por essa conduta faltosa (peça 13, p. 3).

4. Nesse sentido, para fins de salvaguardar o erário, o Município de Barreiros apresentou petição junto à esfera judicial federal, informando ter adotado, em desfavor do prefeito antecessor, as seguintes medidas pertinentes de responsabilização: ação civil pública por ato de improbidade administrativa, em trâmite perante a Vara Única da Comarca de Barreiros, representação criminal junto ao MPF e TCE junto ao TCU. Diante disso, a conduta adotada afastou a sua responsabilidade nos presentes autos, a teor da Súmula 230 do TCU. Além disso, foi determinada suspensão da inadimplência do município, conforme entendimento proferido pela Procuradoria Federal no FNDE (peça 15, p. 3), diante da oportuna tomada de providências ao alcance da administração municipal.

5. Na sequência dos fatos, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 22), em concordância com o relatório do tomador de contas, bem como o certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 23 e 24). Em 15/9/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 25).

6. Analisando-se os pressupostos de procedibilidade da IN/TCU, verificou-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tivesse havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 22/8/2017, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 21/8/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente em 7/5/2019, conforme AR à peça 10.

7. Verificou-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 245.899,12, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016. Ainda, foram encontrados demais processos em nome de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior em aberto no âmbito do TCU. Desse modo, a TCE foi considerada devidamente constituída e em condição de ser instruída.

8. No exame técnico realizado na instrução anterior, verificou-se que Carlos Artur Soares de Avellar Júnior (CPF: 764.704.664-00) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) - 2016, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 21/8/2017 e que lhe foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal).

9. Quanto à alegação de que havia apresentado a prestação de contas em meio físico, em consulta aos autos, observou-se que o documento apresentado se referiu tão somente a uma

relação de pagamentos efetuados, não podendo ser considerada como uma prestação de contas completa, haja vista não terem sido apresentados outros documentos considerados imprescindíveis para que se pudesse atestar, adequadamente, o atingimento dos objetivos pactuados.

10. Nesse contexto, entendeu-se que o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, não tendo apresentado justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não tendo recolhido o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, deveria ter sua responsabilidade mantida, haja vista não ter comprovado o bom e regular uso dos valores públicos. Além disso, foi abordado que dentre essas medidas necessárias para a comprovação do regular uso dos valores públicos, deveria o gestor antecessor ter tornado disponíveis, ao seu sucessor, todas as condições materiais para a concretização da necessária apresentação da prestação de contas, considerando que o prazo para sua apresentação recaiu na gestão do prefeito sucessor.

11. Nesse contexto, foi proposta a realização de citação e audiência do Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU. Após pronunciamentos favoráveis da Subunidade e Unidade (peças 31-32), foi enviado o Ofício 33786/2021-Seproc (peça 34), com ciência de recebimento válida à peça 38. Foram apresentadas procurações em nome do responsável (peças 35-36). A resposta foi anexada aos autos à peça 37.

12. No exame técnico realizado no âmbito da instrução de mérito (peça 40), as alegações de defesa foram devidamente analisadas (itens 25 a 37), tendo sido abordadas, em suma, as seguintes irregularidades:

12.1 apresentação de tão somente relação de pagamentos efetuados (peça 7), não podendo ser considerada uma prestação de contas por excelência, haja vista não terem sido apresentados outros documentos considerados imprescindíveis para atestar adequadamente o atingimento dos objetivos pactuados;

12.2 ausência do Parecer conclusivo do Conselho de Controle Social;

12.3 ausência de apresentação de documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos, tais como notas fiscais, recibos, contratos, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos, extratos, não encontrados nos autos.

13. Desse modo, chegou-se à conclusão de que cabia ao prefeito antecessor, o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, responder pelo dano apurado, uma vez que os valores sem comprovação de regular aplicação foram por ele integralmente geridos, sendo sua responsabilidade derivada da condição de gestor dos recursos repassados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Ademais, o gestor municipal não foi capaz de apresentar elementos que permitissem reconhecer sua boa-fé ou reunir evidências de que tenha disponibilizado à nova administração as informações e condições plenas para efetuar a regular prestação de contas, haja vista a inexistência, nos autos, de documentos comprobatórios de que as despesas foram efetivamente empregadas na execução do programa de transporte escolar, não trazendo evidências do nexo causal entre as despesas supostamente efetuadas e a efetiva aplicação dos recursos para a prestação do serviço correspondente.

14. Nesse sentido, entendeu-se mantida a responsabilidade do gestor, tendo sido consideradas rejeitadas as alegações de defesa e razões de justificativas por não terem elidido as irregularidades constatadas, com imputação do débito pelo valor integral repassado. Após pronunciamentos favoráveis da Subunidade e Unidade (peças 41-42), o Parecer do MP se manifestou de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica em sua íntegra (peça 43). Entretanto, estando os autos no gabinete do Ministro Relator Jorge

Oliveira, o ex-prefeito apresentou petição (peça 44), por meio da qual solicitou juntada de farta documentação (peças 45 a 61) que, alegadamente, teria o condão de elidir as irregularidades que lhes estão sendo atribuídas e demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos (peça 62).

15. O Ministro Relator concluiu, em seu despacho, que a rigor, à luz do art. 160, §§1º e 2º, do Regimento Interno desta Corte, teria ocorrido preclusão do direito da parte a juntar novos documentos. Todavia, considerando que o processo no Tribunal de Contas orienta-se pela busca da verdade material, e em atenção ao princípio do formalismo moderado, remeteu os autos a novo escrutínio da unidade técnica especializada, para que avaliasse se a documentação apresentada é capaz de alterar a proposta de mérito originalmente constante da instrução de peça 40.

16. No exame técnico realizado no âmbito da instrução anterior (peça 63), foi abordado que esta unidade técnica consultou o Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC, a fim de verificar a atual situação da prestação de contas, haja vista o responsável ter apresentado vasta documentação a este Tribunal por ocasião da petição elaborada e acostada aos autos. Feita a consulta, o processo constava como prestação de contas final em situação ‘omisso’. Inclusive no histórico da referida prestação de contas, o último documento anexado se referia à ciência dos ofícios referentes à instauração da TCE. Desse modo, observou-se que o responsável não adotou nenhuma providência no sentido de apresentar a documentação comprobatória ao FNDE, que é o órgão fiscalizador das prestações de contas correspondentes.

17. Com relação à petição apresentada, o Sr. Carlos Avellar Júnior requereu a juntada de documentos supervenientes não apresentados em fases anteriores da prestação de contas. Alegou, inclusive, que seria possível sanar eventual vício na referida prestação mediante comprovação de que os recursos foram efetivamente aplicados, conforme prevê o art. 160 do RI/TCU (peça 44, pp. 2-3).

18. Foi comentado que, embora ele tenha mencionado o art. 160, §1º, do Regimento, o qual prevê que as alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, sendo facultada à parte a juntada de documentos novos, não foi observado pelo responsável o § 2º, em que é considerada terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157. Ou seja, o titular da unidade técnica proferiu sua anuência no pronunciamento constante da peça 42 e tal previsão legal foi evidenciada pelo Ministro-Relator em seu despacho, conforme transcrito abaixo:

4. A rigor, à luz do art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno desta Corte, teria ocorrido preclusão do direito da parte a juntar novos documentos.

19. Desse modo, foi considerada improcedente a alegação de que estaria ainda no prazo de apresentar suas alegações de defesa e razões de justificativa, porém, o Ministro-Relator determinou que esta unidade técnica reanalisasse o caso de acordo com a apresentação da documentação acostada aos autos (peças 45-61) de forma a avaliar se a documentação apresentada seria capaz de alterar a proposta de mérito originalmente constante da instrução de peça 40.

20. No que tange à documentação apresentada, observou-se que o responsável elencou documentos a serem juntados aos autos (peça 44), além da Ata de Reunião Extraordinária para Prestação de Contas dos recursos no âmbito do Pnate 2016, bem como Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS do Município de Barreiros, constando a regularidade quanto à aplicação dos recursos, datado de 20/10/2021 (peça 45). No entanto, conforme abordado na instrução anterior, a assinatura deste último documento ocorreu bem

depois da execução do Programa, inclusive considerando o prazo para apresentação de prestação de contas ter findado em 21/8/2017. Nas demais peças, constam documentos a respeito do certame licitatório ocorrido para fins de contratação dos serviços, fotos referentes às placas dos veículos alegadamente utilizados para a prestação do serviço contratado e documentos referentes a comprovantes de transferência bancária, cópia de cheques emitidos, notas de empenho e notas fiscais alegadamente relacionados ao objeto contratado.

21. *Considerando que a situação da prestação de contas no âmbito do SiGPC continuava como situação 'omisso' e, considerando que a competência originária para fiscalizar a aplicação dos recursos federais deste Programa, bem como para analisar a respectiva prestação de contas é do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, considerou-se necessário diligenciar o FNDE para que analisasse a documentação apresentada pelo responsável a título de prestação de contas, e encaminhasse documento técnico acerca da análise a referida documentação. Nesse sentido, após pronunciamentos favoráveis da Subunidade e Unidade (peças 64-65), foi enviado o Ofício 10749/2022-Seproc, com o respectivo termo de ciência (peças 67-68). A resposta foi acostada aos autos às peças 69-70 e 72-77.*

EXAME TÉCNICO

Resposta apresentada pelo FNDE

22. *Por meio do Ofício 9451/2022/Diade/Cgapc/Difin-FNDE, de 20/4/2022, informou-se que a documentação disponibilizada a título de prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Barreiros/PE para atender ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício de 2016, fora inicialmente objeto de análise técnica pela Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), conforme Parecer 60/2022/COATE/CGAME/DIRAE (peça 70).*

23. *Assim, no referido parecer, consta a informação de que foi efetuada análise do Parecer Conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB), bem como da documentação física enviada para fins de prestação de contas, registrando-se que a apresentação da prestação de contas em meio físico está em desacordo com a Resolução/CD/FNDE 02/2012 e alterações, que determina que o registro e envio da prestação de contas ou de recolhimentos deve ser feito, obrigatoriamente, por meio do SiGPC - Contas Online, bem como em desacordo ao que estabelece a Resolução nº 24/2013, que determina a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), para que o conselho social competente possa emitir o parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas (peça 70, p. 2).*

24. *Assim, considerou-se que, tendo o CACS/Fundeb, conforme atribuições definidas no inciso III do art. 3 da Resolução CD/FNDE nº 5, de 28 de maio de 2015, manifestado-se favorável a aplicação dos recursos do Pnate pela Prefeitura de Barreiros/PE sem que tenha apontado irregularidades ou ressalvas, ainda que por meio diverso do que determina a legislação, a análise concluiu que não há elementos no processo que indiquem que não houve o atingimento dos objetivos do programa, contudo apontou ressalvas em relação à intempestividade e a apresentação da prestação de contas e parecer conclusivo em formato que não está em conformidade com que estabelecem os normativos vigentes.*

25. *Portanto, a conclusão alcançada foi a de que a execução do Programa não atendeu à totalidade dos dispositivos técnicos estabelecidos pela Resolução CD/FNDE nº 5/2015, haja vista as impropriedades na apresentação das contas, propondo-se (peça 70, p. 3):*

5.2. Aprovação com ressalvas da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Barreiros/PE referente ao exercício de 2016, no tocante à análise técnica de execução do Programa, em razão de:

- a) *Intempestividade no envio da Prestação de Contas e Parecer Conclusivo do CACS/FUNDEB;*
- b) *Impropriedade na forma de apresentação da Prestação de Contas e Parecer Conclusivo do CACS/FUNDEB.*

26. Dando continuidade à análise, o FNDE elaborou a Nota Técnica 2916347/2022/DIAFI/COPRA/CGAPC/DIFIN, por meio da qual foram abordadas as considerações quanto à execução física já citadas nos itens anteriores da presente instrução. Em relação às considerações quanto à execução financeira, a Coordenação de Acompanhamentos de Prestação de Contas de Programas Educacionais (Copra) efetuou a análise, tendo constatado as seguintes ocorrências (peça 72, p. 6):

26.1 Despesas com 'aquisição de veículo', em desacordo com o disposto na Resolução CD/FNDE 5/2015, conforme quadro elaborado abaixo:

Data	Documento	Histórico	Prejuízo ao erário (R\$)
27/1/2016	12.701	TED Transf. Elet. Disp.	19.000,00
7/3/2016	30.701	TED Transf. Elet. Disp	20.000,00
6/5/2016	50.601	TED Transf. Elet. Disp	20.000,00
8/6/2016	60.801	TED Transf. Elet. Disp	20.000,00
7/10/2016	100.702	TED Transf. Elet. Disp	28.000,00
Total			107.000,00

26.2 Verificou-se movimentação bancária a débito na conta corrente como 'Transf. Depósito Judicial', conforme tabela a seguir:

Data	Documento	Histórico	Prejuízo ao Erário (R\$)
29/7/2016	11.627.478.670.101	Transf. Depósito Judicial	31,51
18/10/2016	11.640.381.250.101	Transf. Depósito Judicial	2.280,36
Total			2.311,87

27. Conforme mencionado na análise, em conformidade com os julgamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre casos similares (Acórdão nº 1669/2021 - Segunda Câmara; Acórdão nº 13964/2020 - Segunda Câmara; Acórdão nº 4798/2021 - Primeira Câmara e Acórdão nº 1732/2017 - Primeira Câmara), a responsabilidade pela restituição do valor acima seria atribuída exclusivamente à entidade em consonância com a Decisão Normativa nº 57, de 2004, que versa sobre a uniformização dos procedimentos a serem adotados quando da existência de indícios de benefício por parte dos entes federados.

28. Ainda sob a ótica da análise efetuada, constatarem-se movimentações financeiras a crédito, abaixo transcritas (peça 72, p. 6):

Data	Documento	Histórico	Crédito (R\$)
10/3/2016	660.710.000.013.020	Transferência on line	1.300,00
27/4/2016	660.710.000.006.070	Transferência on line	680,00
6/9/2016	220.710.000.010.307	Transferência on line	250,00
Total			2.230,00

29. Após o abatimento dos créditos em relação aos débitos referentes às transferências de depósito judicial, restou-se ainda um débito no valor de R\$ 81,87 a ser imputado à Prefeitura

Municipal de Barreiros/PE. Quanto ao Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, entendeu-se manter a imputação do débito no valor de R\$ 107.000,00 como despesas impugnadas. Diante do exposto, aquela autarquia se manifestou pela insuficiência da documentação apresentada para fins de prestação de contas (peça 72, p. 7). Por fim, por meio do ofício 13246/2022/Diade/Cgapc/Difin-FNDE, de 31/5/2022, foram remetidos ao TCU os documentos técnicos elaborados acerca da análise da referida prestação de contas (peça 73).

30. Na sequência dos fatos, em 19/7/2022, o FNDE enviou o ofício 18076/2022/Semoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE, informando sobre a apresentação, por parte da Prefeitura, de Guia de Recolhimento da União – GRU, no valor de R\$ 163.022,06 (peça 77, p. 12) a fim de sanar o débito referente às contas do Pnate 2016. Destacou que a TCE fora instaurada em face das referidas contas com a impugnação do valor original de R\$ 240.308,34 e que o recolhimento não seria suficiente para quitar a totalidade do débito inicialmente apurada pela Autarquia (peça 77, p. 1).

31. Pois bem. O débito inicialmente apurado no valor de R\$ 240.308,34 de acordo com o Relatório de TCE correspondeu ao valor total repassado à referida Prefeitura, por meio das ordens bancárias correspondentes, diante da não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2016, em face da omissão na prestação de contas.

32. No entanto, diante da análise realizada pelo FNDE referente à prestação de contas apresentada intempestivamente pelo responsável, a análise técnica concluiu que não há elementos no processo que indiquem que não houve o atingimento dos objetivos do Programa, contudo, apontou ressalvas em relação à intempestividade, a apresentação da prestação de contas e parecer conclusivo em formato que não está em conformidade com que estabelecem os normativos vigentes, tendo sido considerada aprovada com ressalvas.

33. Quanto à análise financeira, conforme já destacado nos itens anteriores desta instrução, foram constatados débito no valor de R\$ 107.000,00 imputado ao responsável, bem como débito no valor de R\$ 2.311,87 imputado à Prefeitura de Barreiros. No entanto, constatarem-se créditos no valor de R\$ 2.230,00, chegando-se a um débito ainda existente de R\$ 81,87. Ainda, em momento posterior, foi informado pelo FNDE que a Prefeitura Municipal de Barreiros apresentou Guia de Recolhimento da União, no valor de R\$ 163.022,06, a fim de sanar o débito referente às contas do PNATE 2016. Nesse sentido, considerando que o crédito efetuado por meio do recolhimento corresponde a um valor maior do que o débito apurado na análise da prestação de contas, entende-se não mais haver débito a ser imputado ao responsável.

34. Por outro lado, em que pese o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior ter apresentado a prestação de contas de forma intempestiva, ressalte-se que tal apresentação somente foi efetuada após a notificação do ofício de citação que lhe fora dirigida, bem como após a análise de suas alegações de defesa efetuada no âmbito da instrução de mérito (peça 40). Nesse sentido, cabe mencionar a jurisprudência vigente aplicada ao caso presente:

Acórdão 5773/2015-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

A apresentação da prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação pelo TCU, configura intempestividade no dever de prestar contas. A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade.

Acórdão 4816/2017-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão.

Acórdão 1792/2020-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

Acórdão 10891/2020-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

Acórdão 1100/2021-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

35. *Veja-se que a omissão inicial no dever de prestar contas movimentou desnecessariamente a máquina administrativa, despendendo recursos humanos e materiais no âmbito do FNDE, da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União. Sobre o assunto, oportuno mencionar excerto do Voto do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, condutor do Acórdão 4.460/2011-TCU-2ª Câmara, **in verbis**:*

13. *Logo, na medida em que sua omissão ensejou a movimentação de toda a máquina administrativa no âmbito interno e externo, imperioso que seja apenada, pois constitui conduta grave, além de violar a Constituição Federal, a Lei nº 8.443/92 e o próprio convênio que geriu.*

14. *Por este motivo, em que pese elidido esteja o débito, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa.*

36. *Nesse contexto, entende-se não ter apresentado justificativa razoável para a não apresentação tempestiva da prestação de contas, ensejando, com isso, o julgamento pela irregularidade das contas e a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (Acórdão 6517/2014-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymmler).*

Prescrição da pretensão punitiva

37. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymmler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.*

38. *No caso em exame, não se observa prescrição da pretensão punitiva, haja vista a irregularidade sancionada ter-se dado em 22/8/2017, e o ato de ordenação da citação em 22/6/2021.*

CONCLUSÃO

39. *A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico', entende-se que diante da análise realizada pelo FNDE da prestação de contas enviada intempestivamente, a execução técnica foi considerada aprovada com ressalvas e a execução financeira demonstrou despesas impugnadas, mas cujo débito foi compensado com o crédito efetuado por meio de recolhimento verificado em guia de recolhimento da união*

(GRU), não mais havendo o que se falar em débito a ser imputado ao responsável ou ao ente municipal.

40. Por outro lado, em que pese o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior ter apresentado a prestação de contas intempestivamente e tendo sido analisada pelo FNDE, foi ressaltado que tal apresentação somente foi efetuada após a citação que lhe foi enviada, bem como após a análise de suas alegações de defesa efetuada no âmbito da instrução de mérito (peça 40). Nesse sentido, entende-se que ele não apresentou justificativas razoáveis para a não apresentação tempestiva da prestação de contas, ensejando, com isso, o julgamento pela irregularidade das contas e a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (Acórdão 6517/2014-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III as contas do responsável Carlos Artur Soares de Avellar Júnior (CPF: 764.704.664-00) e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

c) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar 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; enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis, para ciência.”

2. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, nestes autos representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, anuiu às análises e conclusões da unidade técnica por meio de parecer juntado à peça 81, nos seguintes termos:

“9. Preliminarmente, ressalto que – conquanto o prazo final para a prestação de contas dos recursos federais tenha expirado em 21/8/2017, já no período de gestão do Sr. Elimário de Melo Farias – o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior não logrou demonstrar que efetivamente disponibilizou as condições materiais necessárias para que seu sucessor pudesse efetuar a prestação de contas.

10. Em razão disso, o Sr. Elimário de Melo Farias adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público. Foi oferecida representação ao Ministério Público Federal e interposta Ação Civil Pública na Vara Única da Comarca de Barreiros – PE. Com fundamento

na Súmula TCU 230, tais providências podem ser consideradas suficientes para afastar eventual corresponsabilidade do prefeito sucessor.

11. Quanto à omissão em registrar a prestação de contas em sistema próprio, em 2019 (ocasião em que o responsável apresentou documentação ao FNDE também por meio físico), a entidade repassadora já havia advertido o ex-prefeito de que a Resolução FNDE 2/2012 tornou obrigatório, a partir do ano de sua edição, o uso SiGPC para o registro da prestação de contas de recursos repassados a título de transferências voluntárias e obrigatórias/legais (peça 8).

12. A prestação de contas inicialmente apresentada pelo Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, objeto de análise da primeira instrução de mérito elaborada pela Secex-TCE, restringiu-se, essencialmente, a uma relação de pagamentos supostamente efetuados com a utilização dos recursos federais. Portanto, a documentação não reuniu todos os elementos exigidos pelas Resoluções FNDE 2/2012 e 5/2015 para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais.

13. Com relação à documentação complementar de prestação de contas apresentada pelo responsável também em meio físico, em resposta à diligência, o FNDE registrou que, em seu parecer conclusivo, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs-Fundeb) manifestou-se favoravelmente à aplicação dos recursos do Pnate 2016 pelo Município de Barreiros/PE. O FNDE posicionou-se, então, pela aprovação com ressalva da prestação de contas no que tange à execução física do programa. A ressalva foi proposta em razão da constatação de impropriedades concernentes ao não cumprimento do prazo e da forma de apresentação da prestação de contas (Parecer 60/2022, peça 70, p. 2-3).

14. No que tange à execução financeira, por meio da Nota Técnica 2916347, de maio de 2022, o FNDE constatou a realização de dispêndios para a aquisição de veículos, no valor total de R\$ 107.000,00. Foram identificados, ainda, débitos efetuados na conta corrente do programa a título de depósito judicial, no montante de R\$ 2.311,87 (peça 72, p. 6). Conforme ressaltou a entidade, esses dispêndios não encontram respaldo na Resolução FNDE 5/2015, normativo de regência do Pnate.

15. A análise dos extratos bancários da conta específica do programa revelou que houve também movimentações financeiras a crédito, no valor total de R\$ 2.230,00. Ao final, o FNDE concluiu que o débito decorrente das despesas com aquisição de veículos (R\$ 107.000,00) deveria ser atribuído ao Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior. O município beneficiário ficou responsável pela restituição do montante de R\$ 81,87, correspondente aos valores utilizados nas transferências para depósitos judiciais (R\$ 2.311,87), subtraindo-se os créditos percebidos (R\$ 2.230,00, peça 72, pp. 6-7).

16. Na sequência, por intermédio de ofício emitido em julho de 2022, o FNDE informou que o Município de Barreiros – PE efetuou o recolhimento da importância de R\$ 163.022,06, com vistas à elisão do débito referente às contas do Pnate 2016. Ressaltou a entidade que o valor recolhido pelo ente federado foi insuficiente para quitar a totalidade do débito de R\$ 240.308,34, inicialmente apurado na ocasião da instauração desta TCE (peça 77).

17. Sobre tal assertiva, impende lembrar que o TCU submeteu à análise do FNDE os elementos complementares de prestação de contas do Pnate 2016, apresentados pelo Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior. Conforme visto, ao analisar a documentação, a entidade concluiu pela existência de débito remanescente no importe total original de R\$ 107.081,87, sendo R\$ 107.000,00 sob a responsabilidade do ex-prefeito gestor dos recursos e R\$ 81,87 a cargo do município.

18. O valor de débito residual atualizado por meio do sistema Débito desta Casa, observando-se o critério estabelecido no inciso I do § 4º do artigo 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012, perfaz R\$ 110.245,86. Essa importância é inferior à quantia restituída pelo município beneficiário. Ressalto que, apesar de o débito no valor de R\$ 107.000,00, referente à aquisição de veículos, ter sido imputado, pelo FNDE, ao Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, tudo

indica que os bens adquiridos tenham sido utilizados em benefício do município. Ademais, não há nos autos notícia de locupletamento por parte do ex-prefeito. Diante desse cenário, com efeito, não havia qualquer objeção para que o próprio ente federado efetuasse a restituição dos valores impugnados.

19. Portanto, em consonância com a unidade técnica, concluo que o recolhimento efetuado pelo Município de Barreiros/PE elide o débito remanescente apurado nas análises do FNDE. Todavia, conforme entendimento jurisprudencial dominante desta Corte de Contas, ‘a apresentação da prestação de contas após a citação do responsável pelo TCU, sem atenuantes que justifiquem o atraso, [...] permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa’ (Acórdão 4.704/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler).

20. Na mesma linha são diversos acórdãos indicados na instrução de mérito elaborada pela Secex-TCE (peça 78, p. 7). Em face da ausência de justificativas plausíveis para o atraso na apresentação da prestação de contas do Pnate 2016, restou não elidida a omissão no dever de prestar contas inicialmente constatada. Essa circunstância torna pertinente a proposta de julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a aplicação da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992.

21. Por fim, chamo atenção para a não caracterização da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. As irregularidades discutidas nestes autos se concretizaram nos exercícios de 2016 e 2017, ao passo que o ato que determinou a citação do responsável foi expedido em 22/6/2021 (peça 32), antes, portanto, do prazo prescricional de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil, utilizado como parâmetro por este Tribunal, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.”

É o relatório.