TC - 033.373/2019-1

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Barreiros/PE

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

Representação Legal: Luís Alberto Gallindo Martins (OAB/PE 20.189); procuração à peça 57

Sumário: Tomada de contas especial. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Omissão no dever de prestar contas. Contas irregulares do prefeito gestor dos recursos (débito e multa) e do prefeito sucessor (multa). Recurso de reconsideração. Prescrição. Exame pelos ditames da Resolução-TCU 344/2022. Não ocorrência. Documentação anexada ao recurso com potencial de alteração do mérito das contas. Proposta: diligência.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Carlos Artur Soares de Avellar Júnior (peças 63-83), pelo qual contesta o Acórdão 2.932/2022-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), prolatado na Sessão Extraordinária realizada em 7/6/2022 (peça 58).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior e Elimario de Melo Farias, como então prefeitos de Barreiros – PE (gestões: 2013-2016 e 2017-2020, respectivamente), diante da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos sob o valor original de R$ 487.858,00 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o exercício de 2016;
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. declarar a revelia de Elimario de Melo Farias, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei n.º 8.443, de 1992;
>
> 9.2. rejeitar as correspondentes alegações de defesa oferecidas por Carlos Artur Soares de Avellar Júnior;
>
> 9.3. julgar irregulares as contas de Elimario de Melo Farias, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, "a", 19, parágrafo único, e 23, III, da Lei n.º 8.443, de 1992, para lhe aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, "a", do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor do Tesouro Nacional, com a devida atualização monetária, na forma da legislação em vigor;
>
> 9.4. julgar irregulares as contas de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, nos termos dos arts. 16, III, alíneas "b" e "c", e 19, **caput**, e 23, III, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do correspondente débito, com a atualização monetária e os juros de mora calculados desde a data informada até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72958408.

"a", do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Data da Ocorrência	Valor Original (em R$)
7/12/2016	44.202,00
5/1/2016	45.838,00
4/3/2016	44.202,00
6/4/2016	44.202,00
6/5/2016	44.202,00
3/6/2016	44.202,00
7/7/2016	44.202,00
8/8/2016	44.202,00
8/9/2016	44.202,00
6/10/2016	44.202,00
8/11/2016	44.202,00

9.5. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, em desfavor de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior sob o valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, "a", do RITCU, o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, com a atualização monetária, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a devida atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida fixada por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, diante do não atendimento à notificação; e

9.8. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, ex-prefeito municipal de Barreiros/PE (gestão 2012/2016), em vista da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no exercício de 2016. O valor disponibilizado montou a R$ 487.858,00, com prazo para a apresentação das contas até 21/08/2017, ou seja, na gestão do sucessor do recorrente na prefeitura, Sr. Elimário de Melo Farias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72958408.

4. O Relatório de TCE 643/2018-DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC responsabilizou solidariamente o ora recorrente, bem como o seu sucessor, por débito correspondente à totalidade do valor transferido ao município, em vista do silêncio de ambos quando notificados (peça 17).

5. No âmbito do TCU, houve a citação do Sr. Carlos Artur e a audiência do Sr. Elimário, em decorrência da interpretação de que aquele foi o efetivo gestor dos recursos, enquanto este omitiu-se no dever de prestar contas (peças 31, 33, 38 e 39).

6. A documentação trazida aos autos pelo Sr. Carlos Artur em sede de alegações de defesa (peça 35) foi considerada insuficiente pela Secex/TCE a comprovar a boa e regular execução do PNAE, enquanto o Sr. Elimário não atendeu a audiência, vindo a unidade técnica, então, a propor a irregularidade das contas de ambos os ex-prefeitos, com imputação de débito e aplicação de multa ao Sr. Carlos Artur, e multa ao seu sucessor (peças 52-54).

7. O Ministério Público/TCU e o relator *a quo* acompanharam a proposta de mérito da unidade instrutora (peças 55 e 59), sendo proferido o Acórdão 2.932/2022-TCU-2ª Câmara.

8. Irresignado com o *decisum*, o Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior interpôs o recurso de reconsideração (peças 108-110) o qual passa-se a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs conhecer o recurso de reconsideração de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2.932/2022-TCU-2ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992 (peça 95), o que foi ratificado por despacho do relator (peça 97).

EXAME DE MÉRITO

10. **Delimitação do recurso**

10.1. Constitui objeto do recurso de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior definir se a documentação anexada ao recurso enseja o julgamento das contas do PNAE de 2016 em Barreiro/PE pela regularidade.

10.2. Cabe, ainda, definir se houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU.

11. **Da prescrição**

11.1. O recurso não contém argumentos a respeito do tema da prescrição, entretanto, faz-se necessário o seu exame em razão do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886/AL (Tema 899 da Repercussão Geral), pelo Supremo Tribunal Federal - STF, o qual ensejou a publicação da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, norma que passou a regulamentar, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva (relacionada a sanções) e ressarcitória (sobre o débito) de que trata a Lei 9.873/1999, reconhecendo, inclusive, a possibilidade da ocorrência simultânea dessas duas espécies de prescrição.

11.2. Nessa regulamentação foram consideradas as decisões proferidas pelo STF sobre a matéria, em especial as prolatadas no supracitado RE 636.886/AL e na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5509/CE. Portanto, desta feita o exame da prescrição será realizado com base na Lei 9.873/1999, na Resolução-TCU 344/2022 - conforme o autorizam os artigos 10, *caput*, e 18 da norma - e em entendimentos delineados pelo STF, em linha com a jurisprudência do TCU pela pertinência do exame da prescrição mesmo na fase recursal (Acórdão 1.885/2022-TCU-Plenário; Rel. Min. Bruno Dantas).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72958408.

11.3. Assim, o artigo 2º da Resolução-TCU 344/2022 dispõe que prescrevem simultaneamente, em cinco anos, as pretensões punitiva e de ressarcimento do tribunal, contados a partir dos critérios definidos no artigo 4º da referida norma.

11.4. Prosseguindo, a irregularidade apurada pelo Acórdão 2.932/2022-TCU-2ª Câmara foi a omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados no âmbito do PNAE de 2016 em Barreiros/PE. E no caso de omissão nesse dever legal, a Resolução-TCU 344/2022 adota a data final em que as contas deveriam ter sido prestadas (art. 4º, I), correspondendo a 21/8/2017 no caso presente, sendo este, então, o termo inicial da contagem do prazo prescricional a ser adotado.

11.5. Feitas essas considerações, tem-se que o prazo prescricional foi interrompido, entre outras, nas seguintes datas até a prolação do Acórdão 2.932/2022-TCU-2ª Câmara em 7/6/2022, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da citada resolução, a contar de 21/8/2017, e relacionadas ao ora recorrente: a) Ofício 14831/2018, recebido em 11/6/2018 (peça 2, p. 3-4 e peça 4); b) Relatório de TCE 643/2018, assinado pelo Coordenador-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas em 10/4/2019 (peça 17); c) instrução e pronunciamentos na Secex/TCE de 26/9/2019 (peças 25-27); d) despacho do relator, de 1/10/2019 (peça 28) (vide sistema e-TCU); e) Ofício 8829, recebido em 6/11/2019 (peças 31 e 33); f) instrução e pronunciamentos na Secex/TCE, de 25/8/2020 e 11/6/2021 (peças 41-43 e 52-54) e g) parecer do MP/TCU, de 23/12/2021.

11.6. Nota-se, então, que não houve o transcurso do prazo prescricional geral de cinco anos da Resoluçãção-TCU 344/2022 (artigo 2º), tampouco do período trienal próprio da prescrição na modalidade intercorrente (artigo 8º).

12. **Da documentação sobre o PNAE/2016 em Barreiros/PE**

12.1. O recorrente argumenta em resumo: a) cabia ao prefeito que lhe sucedeu a partir de 1º/1/2017 prestar as contas do PNAE relativas ao exercício de 2016, pois o prazo para fazê-lo expirou em 21/8/2017; b) ao ser citado pelo TCU já em 2019, encaminhou a documentação de que dispunha, basicamente notas de empenho emitidas, sendo que as notas fiscais estavam indicadas nas próprias notas de empenho; c) em complemento às notas de empenho e em atenção ao acórdão recorrido, junta agora ao recurso as notas fiscais e demais documentos correlatos antes indisponíveis (peças 64-83).

Análise

12.2. O débito e a multa aplicados ao Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior deveram-se à omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo Município de Barreiros/PE, no âmbito do PNAE relativo ao exercício de 2016.

12.3. O prazo para adimplir com esse dever expirou em 21/8/2017, durante o mandato de seu sucessor na prefeitura municipal, Sr. Elimário de Melo Farias. Portanto, a obrigação formal pela apresentação das contas cabia ao sucessor, embora, em tese, o anterior ocupante do cargo - e ora recorrente - seja materialmente responsável pelos recursos dispendidos durante a sua própria gestão (Acórdãos 6.402/2015-TCU-2ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes, 11.018/2021-TCU-1ª Câmara; rel. Min. Vital do Rêgo e Acórdão 3.576/2019-TCU2.ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes).

12.4. Nesse sentido, cumpre anotar que a jurisprudência do TCU é pela necessidade de o sucessor do efetivo gestor dos recursos envidar esforços a fim de reunir os documentos de que precisa, ou, apresentar justificativa plausível para não ter conseguido prestar as contas (*v.g.* Acórdão 12.533/2019-TCU-2.ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes e Acórdão 5.130/2021-TCU-2.ª Câmara (rel. Ministro Bruno Dantas).

12.5. Em consonância com a jurisprudência do tribunal, a Instrução Normativa-TCU n. 71, de 28/11/2012, sofreu ajustes para deixar expressa não somente a necessidade de medidas legais de resguardo do erário público pelo gestor sucessor, mas, também, acompanhadas de justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal quando da transição de mandatos entre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72958408.

gestores (artigo 9.B, parágrafo único). Essa orientação decorre do Enunciado da Súmula 230 do TCU, e do disposto no art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002.

12.6. Portanto, com base nas disposições acima, percebe-se que foram eleitas duas condições cumulativas para o afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, quais sejam: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

12.7. Assim, quanto à delimitação de responsabilidades entre antecessor e sucessor na gestão descentralizada de recursos federais, em se tratando de transferências voluntárias é entendimento consolidado no TCU de que a obrigação de prestar contas atinge não somente o gestor dos recursos transferidos, como também o seu sucessor, no caso em que o prazo para esse mister recai na gestão do sucessor, como no presente processo (*v.g.* Acórdãos 331/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Min. José Jorge; 6.171/2011-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro; 2.773/2012-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro).

12.8. No entanto, em havendo dúvidas sobre quem deu causa à omissão, o prefeito sucessor também poderá ser responsabilizado pelo débito, ainda que os recursos tenham sido integralmente geridos no período de exercício do prefeito anterior, interpretação privilegiada pela alteração normativa acima comentada. Nesse caso, se o prefeito sucessor argumentar haver ficado impossibilitado de prestar contas dos recursos utilizados em gestão anterior, porque, por exemplo, o seu antecessor não lhe repassou os documentos necessários para esse dever, é possível o sucessor ter afastada a sua responsabilidade, se adotar medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, mas, desde que também justifique a impossibilidade, conforme artigo 9.B da supracitada IN-TCU 71/2012.

12.9. Nesse sentido, o efetivo gestor dos recursos e o seu sucessor poderão responder, ambos, pela ausência das contas e o consequente débito; aquele, por ter gerido os recursos e, este, por não haver adotado medida legal de resguardo do patrimônio público e apresentado justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos probatórios das ações concretas adotadas para essa finalidade.

12.10. Considerando que houve a audiência do Sr. Elimário de Melo Farias (peças 38-39), resta prejudicada a sua eventual citação na atual fase processual, somente se justificando, em tese, o retorno dos autos à unidade instrutora *a quo* se, por exemplo, acaso demonstrado que este ex-alcaide contribuiu decisivamente para a omissão na prestação de contas, com potencial reflexo sobre a culpabilidade do recorrente. No entanto, ante a ausência de manifestação do sucessor, a sua omissão no dever de prestar contas no prazo originalmente previsto pode ser ponderada oportunamente quando da futura proposta de mérito para o recurso em exame.

12.11. Por ora, importa promover diligência ao FNDE para que efetue a análise da documentação apresentada pelo responsável relativamente ao PNAE de 2016, encaminhando documento técnico com as análises física e financeira sobre os documentos, juntados às peças 35 e 64 a 83 dos autos.

12.12. Acerca da ausência do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, consignada no voto que orientou o acórdão agora combatido (peça 59, item 10), oportuno anotar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a falta de parecer dos conselhos municipais de controle social, quando previsto em programas federais de natureza continuada, gera presunção apenas relativa de dano ao erário, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos se faça por intermédio de outros meios lícitos de prova (Acórdãos 2.762/2016-TCU-2ª Câmara; rel. Min. Vital do Rêgo e 662/2020-TCU-Plenário; rel. Min. Ana Arraes).

12.13. A propósito, a Resolução CD/FNDE n. 26, de 27/6/2013, que regulou o PNAE/2016, dispõe em seu artigo 16, §1º, que o CAE deverá emitir o seu parecer conclusivo até 30 de abril do exercício subsequente ao da efetivação dos créditos. E examinando o extrato bancário do Programa,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72958408.

em Barreiro/PE, no exercício de 2016, nota-se que houve movimentação até 8/12/2016, sendo aceitável que o Conselho, acaso então constituído, viesse se manifestar somente em 2017, ou seja, já no mandato do prefeito seguinte ao recorrente (peça 8).

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 10, § 1º, e 11, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157, do RI/TCU:

a) realizar diligência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, efetue análise da documentação apresentada pelo Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, relativo ao exercício de 2016, no Município de Barreiros/PE (Processo Original-FNDE 23034.017680/2018-46), e encaminhe os documentos técnicos que venha a emitir sobre as contas do referido Programa;

b) informar ao FNDE que o não cumprimento de diligência ou de decisão deste tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU; e

c) encaminhar ao FNDE cópia das peças 35 e 64 a 83 destes autos, para subsidiar o encaminhamento da análise requerida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 15/2/2023.

Roberto Orind
Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72958408.