

TC - 022.140/2010-7

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Peritoró/MA

Recorrente: Agamenom Lima Milhomem (737.682.863-04)

Representação Legal: Sâmara Santos Noletto Quirino (OAB/MA 12.996); procuração à peça 20

Sumário: Tomada de contas especial. Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE. Ausência de nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais e despesas realizadas na execução dos programas. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Exame da prescrição pelos ditames da Resolução-TCU 344/2022. Ocorrência. Proposta: provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Agamenom Lima Milhomem (peça 119), pelo qual contesta o Acórdão 10.243/2021-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Raimundo Carreiro), prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 10/8/2021 (peça 86).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em desfavor de Agamenon Lima Milhomem em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2004, nos valores, respectivamente, de R\$304.999,10 e de R\$8.373,22,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o responsável Agamenon Lima Milhomem, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” e “c”, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Agamenon Lima Milhomem, condenando-o ao pagamento das importâncias discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno;

DATA

VALOR (R\$)

04/5/2004

1.044,11



04/5/2004	3,00
11/6/2004	1.040,00
11/6/2004	3,00
30/6/2004	1.040,00
30/6/2004	3,00
30/7/2004	1.050,00
30/7/2004	3,00
15/9/2004	1.040,00
15/9/2004	3,00
20/10/2004	1.050,00
20/10/2004	3,00
28/12/2004	1047,11
03/12/2004	1.044,00
04/5/2004	29.360,70
04/5/2004	3,00
27/5/2004	5.000,00
27/5/2004	3,00
28/5/2018	(3,00)
28/5/2018	24.360,70
28/5/2018	3,00
30/6/2004	29.360,00
30/6/2004	3,00

<i>15/9/2004</i>	<i>29.360,00</i>
<i>15/9/2004</i>	<i>3,00</i>
<i>15/9/2004</i>	<i>29.360,00</i>
<i>15/9/2004</i>	<i>3,00</i>
<i>18/10/2004</i>	<i>18.250,00</i>
<i>18/10/2004</i>	<i>3,00</i>
<i>20/10/2004</i>	<i>11.109,00</i>
<i>20/10/2004</i>	<i>3,00</i>
<i>17/11/2004</i>	<i>29.360,00</i>
<i>17/11/2004</i>	<i>3,00</i>
<i>03/12/2004</i>	<i>29.363,70</i>
<i>28/12/2004</i>	<i>35.043,00</i>
<i>30/12/2004</i>	<i>35.045,00</i>
<i>30/12/2004</i>	<i>3,00</i>

9.3. aplicar ao responsável Agamenon Lima Milhomem, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 32.500,00, (trinta e dois mil e quinhentos reais) fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas 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 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 da dívida referida no item 9.2 os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável 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;

9.5. 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, de 1992;

9.6. dar ciência deste acórdão ao responsável, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, informando-os de que seu inteiro teor, e o relatório e o voto que o precedem, podem ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Maranhão, informando-a de que seu inteiro teor, e o relatório e o voto que o precedem, podem ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos.

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 Agamenom Lima Milhomem, ex-prefeito municipal de Peritoró/MA (gestão 2001/2004), em razão da omissão no dever de prestar contas das despesas realizadas com os recursos transferidos ao município no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, ambos no exercício de 2004. Inicialmente a autarquia apurou possível débito e responsáveis também pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, mas, as investigações acabaram por se limitar àqueles dois programas.

4. O Relatório do Tomador de Contas 192/2009, de 2/10/2009, complementado pela Informação 311/2009-DICIN/AUDIT/FNDE/MEC de 10/12/2009 (peça 6, p. 2), concluiu pela responsabilidade do Sr. Agamenom quanto ao débito apurado.

5. No âmbito do TCU houve a citação do ex-prefeito (peças 18 e 21, 75 e 76), antes e depois da manifestação do FNDE acerca das prestações de contas extemporâneas do Peja e do Pnate (peças 27, 29 e 39), bem como da diligência ao Banco do Brasil sobre os extratos bancários disponíveis das contas receptoras dos recursos federais (peças 41-43).

6. A Secex/MA concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito, propondo a imputação de débito e a aplicação de multa (peças 81-83), sendo seguida pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 84) e o relator *a quo* (peça 87), vindo a ser proferido, então, o Acórdão 10.243/2022-TCU-2ª Câmara (peça 86).

7. Oportuno comentar que as irregularidades relativas ao Peja derivadas dos exames do FNDE foram:

a) a conta corrente do programa foi movimentada por meio de transações bancárias de saques e de “pagamentos diversos”, o que não possibilita a identificação dos credores e o estabelecimento de nexo de causalidade entre a despesa e a aplicação dos recursos no objeto do programa, contrariando o disposto no art. 4º da Resolução/CD/FNDE 17/2004 (peça 39, p. 6);

b) as despesas relacionadas no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 27, p.6) são incompatíveis com os dados de movimentação dos recursos constantes no extrato bancário (peça 39, p. 6);

c) não foram apresentadas as folhas de pagamento para comprovar, por meio da assinatura dos professores, o recebimento das importâncias declaradas (peça 39, p. 6);

d) pagamento, com recursos do programa, de R\$ 33,00 (trinta e três reais) em tarifas bancárias referente aos saques realizados (peça 39, p.6), contrariando o disposto no art. 5º da Resolução/CD/FNDE 17/2004; e

e) não houve a aplicação dos recursos no mercado financeiro (peça 39, p. 7), em desacordo com o ar. 4º da Resolução/CD/FNDE 17/2004.

8. Por sua vez, as irregularidades apontadas em relação à execução do Pnate foram:

a) a conta corrente do programa foi movimentada por meio de transações bancárias de saques e de “pagamentos diversos” (peça 39, p. 8), o que não possibilita a identificação dos credores e o estabelecimento de nexo de causalidade entre a despesa e a aplicação dos recursos no objeto do programa, contrariando o disposto no art. 4º da Resolução/CD/FNDE 18/2004;

b) as despesas relacionadas no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 29, p. 4) são incompatíveis com os dados de movimentação dos recursos constantes no extrato bancário;

c) pagamento, com recursos do programa, de R\$ 18,00 (dezoito reais) em tarifas

bancárias referente aos saques realizados (peça 39, p. 9), contrariando o disposto no art. 5º da Resolução/CD/FNDE 18/2004; e

d) não houve a aplicação dos recursos no mercado financeiro (peça 39, p. 9), em desacordo com o ar. 4º da Resolução/CD/FNDE 18/2004;

e) foram pagos, com recursos do programa, um total de R\$ 2.963,77 em combustível (peça 29, p. 4 e 39, p. 9), correspondentes a 31,92% do valor total repassado, contrariando o art. 5º da Resolução/CD/FNDE 18/2004, que estabelecia que as despesas com combustíveis e lubrificantes não poderiam exceder 20% (vinte por cento) do valor das parcelas transferidas.

9. O Sr. Agamenom Lima Milhomem interpôs, então, embargos de declaração (peça 97), os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 7.025/2022-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia). Irresignado, desta feita o ex-prefeito apresenta recurso de reconsideração (peça 119) o qual passa-se a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs conhecer o recurso de reconsideração de Agamenom Lima Milhomem, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 10.243/2021-TCU-2ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 (peça 120), o que foi ratificado por despacho do relator (peça 124).

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação do recurso

11.1. Constitui objeto do recurso de Agamenom Lima Milhomem definir se os programas Peja e Pnate foram regularmente executados em Peritoró/MA no exercício de 2004.

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

12. Da prescrição

12.1. O recorrente argumenta em resumo: (a) as supostas irregularidades são de 2004, enquanto a instauração da TCE foi em 2010, e a sua citação apenas em 2018; (b) a pretensão punitiva do Tribunal ocorreu em vista do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler); (c) a pretensão ressarcitória tem prazo de cinco anos, conforme a Resolução-TCU 344/2022 e (d) houve a prescrição de ambas as pretensões, pois se passaram mais de cinco anos entre os fatos havidos em 2004 e a citação em 2018.

Análise

12.2. O julgamento do Recurso Extraordinário 636.886/AL (Tema 899 da Repercussão Geral), pelo Supremo Tribunal Federal - STF, ensejou a publicação da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, norma que passou a regulamentar, no âmbito do Tribunal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999, reconhecendo, inclusive, a possibilidade da ocorrência simultânea dessas duas espécies de prescrição.

12.3. 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).

12.4. Assim, o artigo 2º da Resolução-TCU 344/2022 dispõe que prescrevem simultaneamente, em cinco anos, a pretensão punitiva/sancionatória (para multas e outras sanções) e de ressarcimento (para o débito) do Tribunal, contados a partir dos critérios definidos no artigo 4º da referida norma.

12.5. No caso presente, a irregularidade que ensejou o débito e a multa especificados no Acórdão 10.243/2022-TCU-2ª Câmara foi a omissão no dever de prestar contas. A Resolução-TCU 344/2022 privilegia a entrega das contas como marco inicial da contagem do prazo da prescrição (art. 4º, II) e, no caso de omissão nesse dever legal, a norma adota a data final em que as contas deveriam ter sido prestadas (art. 4º, I), correspondendo a 30/3/2005 no caso presente, conforme o Relatório de TCE 192/2009 (peça 4, p. 43-44, item 2).

12.6. Assim, tem-se que o prazo prescricional foi interrompido nas seguintes datas, entre outras, até a prolação do Acórdão 10.243/2022-TCU-2ª Câmara, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da citada resolução, a contar de 30/3/2005: (a) Ofício 04403/2005, de 5/5/2005, e recebido em 23/5/2005 pelo prefeito sucessor (peça 1, 36-37); (b) Ofício 461/2006, de 8/3/2006, e recebido em 10/3/2006 (peça 1, p. 38-39); (c) Relatório de TCE 739/2006, de 18/8/2006 (peça 2, p. 44-45); (d) Informação 577/2006, de 27/9/2006 (peça 4, p. 13); (e) Relatório de TCE 192/2009, de 2/10/2009 (peça 4, p. 42-48); (f) Informação 3/2009, de 7/12/2009 (peça 6, p. 2); (g) Relatório e Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente 23787/2010, de 30/3/2010 e 1º/4/2010 (peça 6, p. 7-10); (h) instrução na Secex/MA, respectivamente, de 17 e 24/4/2012 (peças 10-11); (i) Parecer do MP/TCU, de 26/3/2013 (peça 13); (j) Ofício 0905/2013, de 11/4/2013, recebido em 30/4/2013 (peças 18 e 21); (k) instrução e pronunciamentos na Secex/MA, de 11 e 26/6/2013 (peça 23-25); (l) Parecer do MP/TCU, de 3/7/2013 (peça 26); (m) instrução e pronunciamentos na Secex/TCE, de 19 e 21/11/2013 (peças 30-32); (n) Parecer do MP/TCU, de 16/12/2013 (peça 33); (o) Acórdão 236/2014-TCU-1ª Câmara – Relação 1/2014 (Rel. Min. José Múcio) (peça 34); (p) Ofício 0603/2014, de 12/3/2014, recebido em 26/3/2014 (peças 35 e 38); (q) instrução e pronunciamento na Secex/MA, ambos de 22/9/2015 (peças 41-42); (r) Ofício 2910/2015, de 22/9/2015, recebido em 29/9/2015 (peças 43-44); (s) Ofício 3305/2015, de 28/10/2015, recebido em 3/11/2015 (peças 46-47); (t) instrução e pronunciamentos na Secex/MA, de 10/9/2018 (peças 54-56); (u) Edital 0145/2020, de 19/2/2020, publicado em 5/3/2020 (peças 75-76); (v) instrução e pronunciamentos na Secex/MA, de 2 e 3/10/2020 (peças 81-83) e (x) Parecer do MP/TCU, de 15/10/2020 (peça 84).

12.7. Nota-se, então, que houve o transcurso do prazo prescricional trienal próprio da prescrição na modalidade intercorrente (artigo 1º, §1º da Lei 9.873/1999 e art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, pois entre a Informação 577/2006, de 27/9/2006 (peça 4, p. 13), e o Relatório de TCE 192/2009, de 2/10/2009 (peça 4, p. 42-48), não houve ato apuratório de responsabilidade (art. 5º da resolução), como visto. Ademais, tampouco houve algum ato que tenha dado andamento regular ao processo, ou, impedido, suspenso ou interrompido o curso da prescrição (art. 8º, §§1º e 2º da norma). A propósito, os atos que ensejaram o mero impulsionamento da TCE, ou seja, sem natureza apuratória, foram: despacho de 9/8/2006 (peça 1, p. 40); despacho de 15/10/2009 (peça 4, p. 50); despacho de 17/12/2009 (peça 6, p. 4); além de despachos do relator em 25/4/2012 (peça 12) e em 27/8/2013 (peça 28).

12.8. Assim, desnecessário examinar os argumentos recursais sobre a execução do Peja e do Pnate em Peritoró/MA, no exercício de 2004, cabendo propor tornar sem efeito o acórdão recorrido, com fulcro no artigo 11 da Resolução-TCU 344/2022, além do arquivamento do processo. No caso, não se aplica a exceção consignada no artigo 12 da norma, pois, independentemente das demais condições previstas no dispositivo, a materialidade no caso presente não excede em 100 vezes o valor mínimo para a instauração da TCE, ou seja, o valor de R\$ 10 milhões (vide artigo 6º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 71/2012).

12.9. Por sinal, o débito total atualizado até 30/9/2009 para o Peja era de R\$ 623.731,50, enquanto tal valor para o Pnate era de 19.058,10 na mesma data, ambos incluindo juros, conforme o Relatório de TCE 192/2009 (peça 4, p. 45, item 5.1.2 e p. 46, item 5.2.1), portanto, quando já

ultrapassados cerca de três anos desde a proposta de abertura do processo de TCE, em agosto de 2006 (vide peça 2, p. 44-46).

12.10. A par a conclusão pela desnecessidade de examinar pormenorizadamente os argumentos recursais de mérito, faz-se a seguir breves considerações a respeito da documentação trazida aos autos em anexo ao recurso.

13. Da prestação de contas do PEJA/2004

13.1. O recorrente alude à prestação de contas do Peja, para o exercício de 2004, em Peritoró/MA e anexa documentação constituída por extrato bancário, demonstração contábil e financeira, relação de pagamentos efetuados e parecer conclusivo do CACS pela regularidade das contas (peça 119, p. 13-18).

Análise

13.2. A documentação juntada pelo recorrente a título de prestação de contas do Peja/2004 foi encaminhada ao Tribunal pelo FNDE quando o ex-prefeito a apresentou à autarquia em 2013 (peça 27), sendo examinada pelo órgão à época (peça 39), e cujas conclusões foram assim resumidas em instrução da Secex/MA, posteriormente reproduzidas pelo relator *a quo* (peça 87, item 3.1):

a) a conta corrente do programa foi movimentada por meio de transações bancárias de saques e de “pagamentos diversos”, o que não possibilita a identificação dos credores e o estabelecimento de nexo de causalidade entre a despesa e a aplicação dos recursos no objeto do programa, contrariando o disposto no art. 4º da Resolução/CD/FNDE 17/2004 (peça 39, p. 6);

b) as despesas relacionadas no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 27, p.6) são incompatíveis com os dados de movimentação dos recursos constantes no extrato bancário (peça 39, p. 6);

c) não foram apresentadas as folhas de pagamento para comprovar, por meio da assinatura dos professores, o recebimento das importâncias declaradas (peça 39, p. 6);

d) pagamento, com recursos do programa, de R\$ 33,00 (trinta e três reais) em tarifas bancárias referente aos saques realizados (peça 39, p.6), contrariando o disposto no art. 5º da Resolução/CD/FNDE 17/2004; e

e) não houve a aplicação dos recursos no mercado financeiro (peça 39, p. 7), em desacordo com o ar. 4º da Resolução/CD/FNDE 17/2004.

13.4. Caberia ao recorrente, então, refutar essas conclusões, e não tão somente reproduzir a prestação de contas em tela.

14. Outras informações

14.1. O recorrente alude à prestação de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, exercício de 2004, ressaltando que é irrazoável e desproporcional atribuir ao prefeito municipal a responsabilidade pela prestação de contas das unidades executoras do programa. E observa que o prazo para as contas expirou em 2005, quando não mais ocupava o cargo de prefeito, e não poderia exigir às unidades executoras os documentos para apresentar as contas.

14.2. Ainda, menciona o Acórdão Acórdãos 14.124/2019-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Subs. Augusto Sherman) e anexa documentos sobre as contas do PDDE em Peritoró/MA no exercício de 2004, resumindo-se a uma relação de unidades executoras e a um demonstrativo de débito (peça 119, p. 20-21).

14.3. Finalmente, remete à Lei 13.655, de 25/4/2018, em especial o artigo 22, §1º, sobre a observância, quando de decisão sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma, das circunstâncias práticas que porventura houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Análise

14.4. O presente processo envolve recursos relacionados ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - Peja e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, ou seja, não guarda relação com o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, e a inserção de argumentos relacionados a este último no recurso em exame possivelmente traduziu-se em um equívoco.

14.5. Cabe comentar apenas que de fato o Relatório de TCE 739/2006, de 18/8/2006 (peça 2, p. 44-45), também tratou da execução do PDDE em Peritoró/MA no exercício de 2004, porém, o Relatório de TCE 192/2009, de 2/10/2009 (peça 4, p. 42-48), que embasou as conclusões da fase interna da tomada de contas especial encaminhadas ao TCU não mais contemplou esse Programa governamental.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se que houve a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória, em vista da aplicação dos ditames da Resolução-TCU 344/2022, cabendo tornar sem efeito o aresto recorrido e arquivar o processo.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Agamenom Lima Milhomem contra o Acórdão 10.243/2022-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, artigo 285, do RI/TCU e artigo 11 da Resolução-TCU 344/2022:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito o aresto recorrido, além de arquivar o processo;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 15/3/2023.

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