

## VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por José Nilton Marreiros Ferraz, ex-prefeito de Santa Luzia do Paruá/MA, contra o Acórdão 8.703/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, que apreciou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos transferidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no exercício de 2011. As contas foram julgadas irregulares e o gestor, condenado ao recolhimento do débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. Preliminarmente, esclareço que a admissão do presente recurso, sem efeito suspensivo, foi realizada pelo Ministro Bruno Dantas (peça 72), que, à época, exercia a relatoria deste processo.

3. Em suma, o recurso versa sobre os seguintes pontos: a) descaracterização da omissão no dever de prestar contas; b) comprovação da regularidade da aplicação dos recursos mediante documentação anexada pelo recorrente; e c) ausência de comprovada má-fé do responsável, caracterizando erro de julgamento.

4. Ao avaliar o mérito recursal (peça 81), a então Secretaria de Recursos - Serur não afastou a omissão no dever de prestar contas e registrou que a demonstração de má-fé não é requisito para o julgamento de irregularidade das contas, condenação ao ressarcimento do erário ou aplicação de sanção punitiva. Em relação aos documentos apresentados a título de prestação de contas, a unidade técnica concluiu que comprovariam parcialmente a aplicação dos recursos.

5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifesta-se favoravelmente ao encaminhamento proposto pela unidade técnica.

## I

6. De início, declaro a pertinência das análises promovidas pela Serur, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

7. A apresentação intempestiva de documentos, ainda que suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos transferidos, não elide a irregularidade referente à omissão no dever de prestar contas. Como destaca a instrução técnica, tal conduta prejudica a transparência dos atos de gestão e obstrui a atividade de controle. Nesse sentido, friso que, nos termos do § 4º do art. 209 do Regimento Interno desta Corte, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a omissão, não elimina a irregularidade.

8. A comprovação de má-fé não é elemento necessário para responsabilizar agente público, sendo suficiente, nos termos do precedente apresentado pela unidade instrutora – Acórdão 2.006/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler –, a demonstração dos seguintes requisitos: a) ação comissiva ou omissiva e antijurídica; b) dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual; c) nexos de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente.

9. O parecer do Conselho de Administração Escolar (CAE) favorável à aprovação da prestação de contas (peça 62), por ter sido elaborado com atraso de aproximadamente uma década, não é bastante para atestar a regularidade da aplicação dos recursos objeto deste processo. Portanto, faz-se imprescindível a avaliação da documentação apresentada pelo recorrente a título de prestação de contas, análise parcialmente realizada pela unidade técnica e que será complementada no próximo tópico deste voto.

10. A não ocorrência da prescrição foi devidamente atestada, inclusive à luz da Resolução-TCU 344/2022, conforme pronunciamento do titular da unidade instrutiva (peça 83).

**II**

11. O “Apêndice A – Exame da eventual sequência lógica entre as retiradas dos recursos da conta bancária e a anterior liquidação das respectivas despesas” da instrução da Serur (peça 81, fls. 24-26) contém a análise do auditor instrutor sobre os elementos apresentados pelo recorrente. Tal avaliação, entretanto, se restringiu aos documentos que constam da peça 65, restando pendente de análise os juntados às peças 64, 66 e 67.

12. Diante de tal lacuna, a minha assessoria, a partir do extrato bancário da conta específica utilizada na movimentação dos recursos (peça 11) e dos demais elementos apresentados pelo recorrente (peças 64 a 67), elaborou o quadro a seguir:

	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Comprovação</b>	<b>Análise</b>
1	25/3/2011	Transf <i>on line</i>	9.621,00	Nota fiscal 18, de 4/3/2011 (peça 64, fls. 6-7). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 8).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
2	25/3/2011	Transf <i>on line</i>	12.046,20	Nota fiscal 16, de 4/3/2011 (peça 64, fls. 1-2). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 3).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
3	25/3/2011	Transf <i>on line</i>	15.750,00	Nota fiscal 15, de 4/3/2011 (peça 64, fl. 4). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 5).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
4	18/4/2011	Transf <i>on line</i>	4.800,00	Nota fiscal 19, de 4/3/2011 (peça 64, fls. 10-11). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 12).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
5	18/4/2011	Transf <i>on line</i>	3.829,04	Nota fiscal 28, de 29/3/2011 (peça 64, fls. 15-16). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 17).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
6	18/4/2011	Transf <i>on line</i>	3.199,50	Nota fiscal 17, de 4/3/2011 (peça 64, fls. 18-19). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 20).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
7	18/4/2011	Transf <i>on line</i>	14.699,80	Nota fiscal 24, de 29/3/2011 (peça 64, fl. 13). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 14).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
8	18/4/2011	Transf <i>on line</i>	1.891,70	Nota fiscal 27, de 29/3/2011 (peça 64, fls. 21-22). Comprovante de Transferência (peça 64, fl. 23).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
9	4/5/2011	Transf <i>on line</i>	2.778,40	<b>Não há nota fiscal nem comprovante da transferência.</b>	<b>Despesa não comprovada.</b>
10	4/5/2011	Transf <i>on line</i>	6.000,00	Nota fiscal 27, de 29/3/2011 (peça 64, fls. 21-22) Complementação ao pagamento da nota em questão (R\$ 7.891,70), paga apenas parcialmente (R\$ 1.891,70) em 18/4/2011.	Comprovada a regularidade da execução financeira.
11	4/5/2011	Transf <i>on line</i>	8.362,20	Nota fiscal 25, de 29/3/2011 (peça 65, fl. 24, e peça 65, fl. 1). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 2).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
12	10/5/2011	<b>Taxa Bacen</b>	<b>0,35</b>	<b>Não se aplica.</b>	<b>Taxas/tarifas bancárias.</b>
13	16/5/2011	TED	13.533,50	Nota fiscal 1, de 5/5/2011 (peça 65, fls. 3-4). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 5).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
14	17/5/2011	<b>Tarifa DOC/TED</b>	<b>8,00</b>	<b>Não se aplica.</b>	<b>Taxas/tarifas bancárias.</b>
15	26/5/2011	<b>Tarifa DOC/TED</b>	<b>8,00</b>	<b>Não se aplica.</b>	<b>Taxas/tarifas bancárias.</b>
16	26/5/2011	Transf <i>on line</i>	8.362,20	Nota fiscal 39, de 17/5/2011 (peça 65, fls. 6-7). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 8).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
17	26/5/2011	TED	12.740,00	Nota fiscal 2, de 26/5/2011 (peça 65, fls. 9-10). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 11).	Comprovada a regularidade da execução financeira.

18	6/6/2011	Transf on line	7.891,70	Nota fiscal 41, de 17/5/2011 (peça 65, fls. 19-20). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 21).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
19	6/6/2011	Transf on line	3.937,20	Nota fiscal 34, de 9/5/2011 (peça 65, fl. 15). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 16).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
20	6/6/2011	Transf on line	2.776,00	Nota fiscal 36, de 9/5/2011 (peça 65, fl. 25). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 26).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
21	6/6/2011	Transf on line	1.244,30	Nota fiscal 35, de 9/5/2011 (peça 65, fl. 22). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 23).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
22	6/6/2011	Transf on line	9.155,20	Nota fiscal 33, de 9/5/2011 (peça 65, fl. 13). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 14).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
23	6/6/2011	Transf on line	1.054,00	Nota fiscal 37, de 9/5/2011 (peça 65, fl. 17). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 18).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
24	6/7/2011	Transf on line	14.699,80	Nota fiscal 38, de 17/5/2011 (peça 65, fl. 30). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 31).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
<b>25</b>	<b>6/7/2011</b>	<b>Transf on line</b>	<b>2.778,40</b>	<b>Não há nota fiscal. Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 4).</b>	<b>Despesa não comprovada.</b>
26	6/7/2011	Transf on line	3.829,04	Nota fiscal 42, de 17/5/2011 (peça 66, fls. 1-2). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 3).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
27	26/7/2011	TED	13.002,50	Notas fiscais 1 e 2, de 26/7/2011 (peça 65, fls. 27-28). Comprovante de Transferência (peça 65, fl. 29).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
<b>28</b>	<b>26/7/2011</b>	<b>Tarifa DOC/TED</b>	<b>8,00</b>	<b>Não se aplica.</b>	<b>Taxas/tarifas bancárias.</b>
29	9/8/2011	Transf on line	5.205,00	Nota fiscal 81, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 6). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 7).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
30	9/8/2011	Transf on line	15.587,20	Nota fiscal 80, de 2/8/2011 (peça 66, fls. 8-9). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 10).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
31	9/8/2011	Transf on line	4.478,13	Nota fiscal 82, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 11). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 12).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
32	9/8/2011	Transf on line	3.275,80	Nota fiscal 83, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 17). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 18).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
33	9/8/2011	Transf on line	3.187,00	Nota fiscal 84, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 15). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 16).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
34	9/8/2011	Transf on line	3.082,46	Nota fiscal 85, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 13). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 14).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
35	9/8/2011	Transf on line	6.981,45	Nota fiscal 79, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 22). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 23).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
36	1/9/2011	TED	13.002,50	Nota fiscal 3, de 31/8/2011 (peça 66, fls. 19-20). Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 21).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
<b>37</b>	<b>15/9/2011</b>	<b>Transf on line</b>	<b>3.544,00</b>	<b>Não há nota fiscal. Comprovante de Transferência (peça 66, fl. 26).</b>	<b>Despesa não comprovada.</b>
38	15/9/2011	Transf on line	1.156,90	Nota fiscal 105, de 12/9/2011 (peça 67, fl. 7). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 8).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
39	15/9/2011	Transf on line	3.311,30	Nota fiscal 107, de 12/9/2011 (peça 67, fl. 1). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 2).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
40	15/9/2011	Transf on line	5.791,20	Nota fiscal 103, de 12/9/2011 (peça 67, fl. 9). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 10).	Comprovada a regularidade da execução financeira.

41	15/9/2011	Transf on line	3.370,46	Nota fiscal 106, de 2/8/2011 (peça 66, fl. 25). Comprovante de transferência ausente, mas o lançamento foi identificado no extrato bancário.	Comprovada a regularidade da execução financeira.
42	15/9/2011	Transf on line	4.568,10	Nota fiscal 102, de 12/9/2011 (peça 67, fl. 3). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 4).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
43	15/9/2011	Transf on line	5.373,00	Nota fiscal 101, de 12/9/2011 (peça 67, fl. 5). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 6).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
44	3/10/2011	TED	13.054,00	Nota fiscal 4, de 30/9/2011 (peça 67, fls. 26-27). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 28).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
45	4/10/2011	<b>Tarifa DOC/TED</b>	<b>8,00</b>	<b>Não se aplica.</b>	<b>Taxas/tarifas bancárias.</b>
46	18/10/2011	Transf on line	4.780,50	Nota fiscal 118, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 12). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 13).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
47	18/10/2011	Transf on line	5.061,50	Nota fiscal 115, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 18). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 19).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
48	18/10/2011	Transf on line	4.124,50	Nota fiscal 120, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 22). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 23).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
49	18/10/2011	Transf on line	2.039,10	Nota fiscal 116, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 16). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 17).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
50	18/10/2011	Transf on line	3.043,90	Nota fiscal 119, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 24). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 25).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
51	18/10/2011	Transf on line	4.321,40	Nota fiscal 117, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 14). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 15).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
52	18/10/2011	Transf on line	3.610,76	Nota fiscal 121, de 10/10/2011 (peça 67, fl. 20). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 21).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
53	7/11/2011	TED	12.035,00	Nota fiscal 6, de 4/11/2011 (peça 67, fl. 33). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 34).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
54	10/11/2011	Transf on line	9.636,20	Nota fiscal 141, de 9/11/2011 (peça 67, fl. 38). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 39).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
55	10/11/2011	Transf on line	8.603,62	Nota fiscal 146, de 9/11/2011 (peça 67, fl. 38). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 39).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
56	10/11/2011	Transf on line	7.297,20	Nota fiscal 143, de 9/11/2011 (peça 67, fls. 45). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 46).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
57	10/11/2011	Transf on line	5.258,80	<b>Não há nota fiscal nem comprovante da transferência.</b>	<b>Despesa não comprovada.</b>
58	10/11/2011	Transf on line	5.085,75	<b>Não há nota fiscal. Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 37).</b>	<b>Despesa não comprovada.</b>
59	10/11/2011	Transf on line	2.886,70	Nota fiscal 142, de 9/11/2011 (peça 67, fl. 40). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 41).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
60	10/11/2011	Transf on line	6.839,76	Nota fiscal 145, de 9/11/2011 (peça 67, fls. 30-31). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 32).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
61	25/11/2011	TED	23.120,00	Nota fiscal 7, de 23/11/2011 (peça 67, fls. 42-43). Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 44).	Comprovada a regularidade da execução financeira.
62	14/12/2011	<b>Tarifa de extrato</b>	<b>2,00</b>	<b>Não se aplica.</b>	<b>Taxas/tarifas bancárias.</b>
63	16/12/2011	<b>TED</b>	<b>23.120,00</b>	<b>Não há nota fiscal. Comprovante de Transferência (peça 67, fl. 48).</b>	<b>Despesa não comprovada.</b>

<b>Despesas comprovadas</b>	<b>R\$ 361.249,52</b>
<b>Despesas não comprovadas</b>	<b>R\$ 42.565,35</b>
<b>Tarifas/taxas bancárias</b>	<b>R\$ 34,35</b>
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 403.849,22</b>

Tabela 1

13. Da tabela acima extrai-se que as despesas realizadas no exercício de 2011 totalizaram R\$ 403.849,22 e que a documentação apresentada pelo recorrente comprovou a regularidade da aplicação de R\$ 361.249,52.

14. Todavia, as notas fiscais comprobatórias dos lançamentos indicados nas linhas 9, 25, 37, 57, 58 e 63 não foram apresentadas, impedindo o reconhecimento da legitimidade desses gastos, que somaram R\$ 42.565,35. Também houve o dispêndio de R\$ 34,35 (linhas 12, 14, 15, 28, 45 e 62) em tarifas/taxas bancárias, despesas que também não devem ser aprovadas, pois, nos termos do inciso IX do art. 30 da Resolução CD/FNDE 38/2009, que vigorava à época, as contas correntes abertas para as ações do Pnae seriam isentas de tarifas de manutenção e movimentação.

15. Observo, ainda, a necessidade de mais um ajuste no recálculo do débito, de forma a contemplar os saldos inicial (R\$ 254,53) e final (R\$ 31.165,31) da conta específica no ano de 2011, com vistas a delimitar a apuração ao valor efetivamente gerido naquele exercício.

### III

16. Diante do exposto, o débito remanescente, R\$ 42.599,70 em valores originais, passa a ter a seguinte composição:

<b>Data da Ocorrência:</b>	<b>Valor Original (em R\$):</b>	<b>D/C</b>
17/3/2011 (saldo inicial)	254,53	Débito
17/3/2011	39.870,00	Débito
25/3/2011	37.417,20	Crédito
4/4/2011	39.870,00	Débito
18/4/2011	28.420,04	Crédito
4/5/2011	31.812,00	Débito
4/5/2011	14.362,20	Crédito
5/5/2011	8.058,00	Débito
16/5/2011	13.533,20	Crédito
26/5/2011	21.102,50	Crédito
3/6/2011	39.870,00	Débito
6/6/2011	26.058,40	Crédito
6/7/2011	75.930,00	Débito
6/7/2011	18.528,84	Crédito
26/7/2011	13.002,50	Crédito

2/8/2011	39.870,00	Débito
9/8/2011	41.797,04	Crédito
1/9/2011	13.002,50	Crédito
5/9/2011	39.870,00	Débito
15/9/2011	23.570,96	Crédito
3/10/2011	13.054,00	Crédito
4/10/2011	39.870,00	Débito
18/10/2011	26.981,66	Crédito
3/11/2011	39.870,00	Débito
7/11/2011	12.035,00	Crédito
10/11/2011	35.263,48	Crédito
25/11/2011	23.120,00	Crédito
2/12/2011	39.870,00	Débito
2/12/2011 (saldo final)	31.165,31	Crédito

*Tabela 1*

17. Quanto à multa, julgo pertinente reduzi-la para R\$ 10.000,00.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de julho de 2023.

JHONATAN DE JESUS  
Relator