TC - 040.342/2018-2

Natureza: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Paruá - MA

Recorrente: José Nilton Marreiros Ferraz (215.549.353-34)

Representação Legal: Walter de Sousa Barros (CPF 055.320.433-53); procuração à peça 65

Sumário: Tomada de contas especial. FNDE. PNATE. Exercício de 2011. Omissão no dever de prestar contas. Omissão no dever de prestar contas. Apresentação extemporânea da prestação de contas junto ao FNDE. Elisão do débito. Multa pela apresentação intempestiva das contas (art. 58, da Lei 8.443/1992). Recurso de reconsideração. Prescrição. Não ocorrência. Exame segundo os ditames da Resolução-TCU 344/2022. Contas aptas à prestação na gestão do prefeito multado. Argumentos insuficientes a alterar o mérito das contas. Proposta: não provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Nilton Marreiros Ferraz (peças 81-88), pelo qual contesta o Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 26/4/2022 (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) (peça 72).

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 razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Santa Luzia do Paruá/MA, no exercício de 2011, por conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate),
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. considerar revel o responsável José Nilton Marreiros Ferraz (CPF 215.549.353-34), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
>
> 9.2. julgar irregulares as contas do responsável José Nilton Marreiros Ferraz (CPF 215.549.353-34), nos termos do art. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), 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 presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
>
> 9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e
>
> 9.4. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74195822.

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 José Nilton Marreiros Ferraz, prefeito municipal de Santa Luzia do Paruá/MA na gestão 2009-2012, em vista da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município, no exercício de 2011, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE.

4. O prazo para apresentar as contas expirou em 30/4/2013, na gestão da prefeita sucessora do recorrente, Eunice Bouéres Damasceno, que deixou de ser responsabilizada pelo FNDE por haver supostamente adotado providências de resguardo do erário.

5. No Relatório de TCE 243/2018, o FNDE concluiu pela responsabilidade exclusiva de José Nilton Marreiros Ferraz ante a omissão na prestação de contas, atribuindo-lhe o débito correspondente a todo o valor transferido à municipalidade, no valor original de R$ 178.583,93 (peça 17).

6. No âmbito do TCU, houve a citação do ex-prefeito (peças 31-32), que se manteve silente. Mesmo após formulada proposta de mérito pela Secex/TCE, promoveu-se diligência ao FNDE (peças 41-42) para esclarecer quais providências Eunice Bouéres Damasceno havia efetivamente adotado em defesa do erário (peças 35-37). A documentação encaminhada em resposta (peças 43-45) foi considerada satisfatória pela unidade técnica, sendo refeita a proposta de mérito (peças 48-50).

7. Porém, notícia acerca da apresentação extemporânea das contas ensejou nova diligência (peça 52), desta feita com a finalidade de consultar o FNDE sobre a avaliação do órgão para as contas recebidas (peças 53-55). Uma vez ciente de que a autarquia concluiu pela inexistência de débito (peças 56-59), nova proposta de mérito foi formulada, pugnando pela irregularidade das contas, sem débito, mas, com a aplicação de multa, com fulcro no artigo 58, da lei Orgânica/TCU, em face da omissão em apresentá-las no prazo originalmente previsto (peças 61-63). A proposta recebeu a anuência do MP/TCU (peça 66) e do relator (peças 73-74), vindo a ser proferido o Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara (peça 72).

8. Irresignado com o *decisum*, José Nilton Marreiros Ferraz interpôs recurso de reconsideração (peças 81-88), o qual passa-se a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs conhecer o recurso de reconsideração de José Nilton Marreiros Ferraz (peça 89), suspendendo os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992, o que foi ratificado por despacho do Ministro Benjamin Zymler (peça 93).

EXAME DE MÉRITO

10. **Delimitação do recurso**

10.1. Constitui objeto do recurso de José Nilton Marreiros Ferraz (peças 81-88) definir se a apresentação, ainda que extemporânea, das contas sobre a execução do PNATE de 2011 em Santa Luzia do Paruá/MA, enseja o seu julgamento pela regularidade com ressalvas.

10.2. Cabe, ainda, examinar se houve a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

11. **Da Prescrição**

11.1. O recorrente não apresentou argumentos sobre o tema da prescrição, entretanto, seu exame faz-se necessário 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74195822.

exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999, reconhecendo, inclusive, a possibilidade da ocorrência simultânea dessas duas espécies prescricionais.

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).

11.3. Assim, o artigo 2º da Resolução-TCU 344/2022 dispõe que prescrevem simultaneamente, em cinco anos, a pretensão punitiva (multa e outras sanções) e a ressarcitória (débito) do Tribunal, contados a partir dos critérios definidos no artigo 4º da referida norma. No presente processo houve apenas a aplicação de multa, sem a imputação de algum débito e, então, o exame da prescrição deve ter por foco apenas a pretensão punitiva.

11.4. A motivação para a sanção de multa consignada no Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara ora recorrido foi a omissão no dever de prestar contas no prazo originalmente estabelecido, cujo prazo expirou em 30/4/2013. O artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022 prevê que, no caso de omissão, a contagem do prazo prescricional inicia da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, correspondendo a 30/4/2013 para o PNATE/2011, como visto.

11.5. Feitas essas considerações, tem-se que, relativamente ao recorrente, o prazo prescricional foi interrompido nas seguintes datas até a prolação do Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara em 26/4/2022, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da citada resolução, a contar de 30/4/2013, observando que, para alguns documentos subscritos, por algumas vezes, adotou-se a data da assinatura do subscritor de maior hierarquia, e em documentos emitidos no âmbito do Tribunal, adotou-se a data de juntada ao sistema e-TCU (Acórdão 1.268/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rêgo):

(a) Ofício 18926/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE, de 23/10/2017 (peça 9, p. 2-3); (b) Informação 3131/2017/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE (sem data de assinatura, podendo ser considerada a data de 28/12/2017, quando assinado o Ofício 38259/2017) (peça 8); (c) Relatório de TCE 243/2018 – Direc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE/MEC, de 25/5/2018 (peça 14); (d) instrução da Secex/TCE, de 13/6/2019 (peça 27); (e) Ofício de Citação 5283/2019-TCU-Secex-TCE, de 10/7/2019, recebido em 24/7/2019 (peças 31-32); (f) instrução da Secex/TCE, de 18/9/2019 (peça 35); (g) Parecer do MP/TCU, de 14/1/2020 (peça 38); (h) Ofício de Diligência 45483/2020-TCU-Seproc, de 12/9/2020, recebido em 14/9/2020 (peças 41-42); (i) instrução da Secex/TCE, de 17/6/2021 (peça 48); (j) Parecer do MP/TCU, de 7/7/2021 (peça 51); (k) Ofício 52048/2021-TCU-Seproc, de 9/9/2021, recebido em 10/9/2021 (peças 54-55); (l) Nota Técnica 2596843/2021/Daesp/Copra/Cgapc/Difin, de 5/11/2021 (peça 56, p. 2-6); m) Parecer 241/2021/Coate/Cgame/Dirae, de 7/10/2021 (peça 56, p. 8-10); (n) instrução da Secex/TCE, de 5/2/2022 (peça 61) e (o) Parecer do MP/TCU, de 22/2/2022 (peça 66).

11.6. Conclui-se, então, que não houve o transcurso do período de cinco anos próprio da prescrição regida pela Lei 9.873/1999, bem como do interregno de três anos específico da modalidade intercorrente (artigo 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e artigo 8º da Resolução-TCU 344/2022).

11.7. A propósito, sobre a intercorrente, cumpre anotar que o recente Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) fixou o entendimento de que o marco inicial de sua fluição coincide com a data de ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária. Por esse entendimento, no presente processo afasta-se a incidência dessa espécie prescricional entre o início da contagem em 30/4/2013 e a primeira interrupção em 23/10/2017, período que ultrapassa os três anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74195822.

12. **Da Prestação de Contas do PNATE/2011**

12.1. O recorrente discorda do julgamento de suas contas como irregulares pelo Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara, pois quando da prolação do aresto o FNDE já havia encaminhado ao Tribunal o Ofício 21611/2021-Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE (peça 52), informando que as contas do PNATE/2011 haviam sido apresentadas à autarquia, ainda que extemporaneamente.

12.2. Defende, então, a alteração do mérito das contas de irregulares para regulares com ressalvas, com fulcro no artigo 19, inciso II, da Lei 8.443/1992, por entender como falha formal a entrega das contas em momento posterior ao originalmente previsto, além de o FNDE ter considerado comprovada a regularidade da execução do Programa em Santa Luzia do Paruá/MA.

12.3. E anexou ao recurso os documentos que compuseram as contas encaminhadas ao FNDE (peças 82-88), observando que o demonstrativo da execução das despesas e pagamentos efetuados foi assinado em 12/1/2012 (peça 83, p. 2), o que demonstraria que as contas foram elaboradas no período de vigência do PNATE e deixaram de ser entregues oportunamente por falha do setor de prestação de contas da prefeitura municipal.

Análise

12.4. O prazo para a apresentação das contas do PNATE/2011 expirou em 30/4/2013, quando já iniciara a gestão da Sra. Eunice Bouéres Damasceno à frente da prefeitura municipal de Santa Luzia do Paruá/MA.

12.5. Por proposta do Ministério Público/TCU (peça 39) e determinação contida em despacho do relator *a quo* (peça 39), foi realizada diligência ao FNDE a fim de esclarecer quais as supostas providências teriam sido adotadas pela prefeita sucessora relativamente às contas do PNATE/2011, pois consta registro no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC do FNDE de uma Representação formulada pela prefeita em desfavor do antecessor José Nilton Marreiros Ferraz ainda em 2013 (peça 4). E esta providência atenderia, em tese, à Súmula-TCU 230, impedindo a responsabilização da prefeita pela omissão na entrega das contas até 30/4/2013, quando já iniciada a sua gestão, como visto.

12.6. A diligência determinada pelo relator *a quo* foi realizada por intermédio do Ofício 45483/2020-TCU-Seproc (peças 41), ensejando a resposta encaminhada pelo Ofício 25130/2020-Diade/Cgapc/Difin-FNDE e documentação anexa (peça 44).

12.7. As providências adotadas pela então prefeita em face do sucessor e ora recorrente José Nilton Marreiros Ferraz, noticiadas ao FNDE pelo Ofício 204/2013 (peça 45, p. 3), consistiram em Representação Criminal (peça 45, p. 4-15) e Ação Civil por atos de Improbidade Administrativa (peça 45, p. 18-33). Ocorre que os documentos aludem tão somente ao PNATE executado no exercício de 2012 no Município de Santa Luzia do Paruá/MA, circunstância que também se observa na relação de valores liberados pelo FNDE juntada à Representação Criminal (peça 45, p. 14-17), na Nota 3363/2013, da Advocacia-Geral da União (peça 45, p. 35) e em Despacho do próprio FNDE (peça 45, p. 36).

12.8. O equívoco na suspensão da inadimplência em relação ao exercício de 2011 foi consignado no Ofício_In 10521/2020/Sedie e comunicado à prefeitura municipal de Santa Luzia do Paruá/MA pelo Ofício 25078/2020/Sedie/Diade/Cgapc/Difin-FNDE (peça 45, p. 38-40).

12.9. Nesse passo, não resta esclarecido se houve, ou, não, a omissão da prefeita eleita para a gestão iniciada em 1º/1/2013 quanto ao dever de prestar contas do PNATE/2011. O despacho que determinou a diligência ao FNDE (peça 39), previu a audiência da Sra. Eunice Bouéres Damasceno como medida alternativa, para o caso de os autos não serem saneados com a diligência. O despacho data de 10/8/2020 (peça 39), cerca de um mês antes da edição da IN-TCU 88/2020, a qual alterou a IN-TCU 71/2012, inserindo nesta última o artigo 9B e parágrafo único.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74195822.

12.10. O dispositivo passou a prever de forma expressa a possibilidade de o sucessor do efetivo gestor de recursos federais responder por eventual débito, no caso de omitir-se quanto ao dever de prestar contas na hipótese de o prazo para fazê-lo ocorrer em sua gestão, ainda que os recursos tenham sido integralmente geridos pelo gestor anterior, cabendo ao sucessor apresentar justificativas para não haver prestado as contas, *acompanhadas de elementos probatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas*.

12.11. Se acaso houvesse sido constatado o equívoco do FNDE em suspender a inadimplência relativa ao exercício de 2011 com base em documentos atinentes a 2012, poder-se-ia ter realizado a audiência da ex-prefeita, conforme previamente autorizada pelo relator no supramencionado despacho de 10/8/2020, medida que se mostra contraproducente na atual fase, pois envolveria o retorno dos autos à instância anterior, além de possivelmente já restar prescrita eventual sanção àquela gestora.

12.12. Quanto ao recorrente Sr. José Nilton Marreiros Ferraz, justificou o não encaminhamento das contas do PNATE/2011 ainda em janeiro/2012 - início do último ano de sua gestão - por equívoco do setor de prestação de contas, embora os demonstrativos que compõem as contas restassem prontos àquela época, segundo o próprio recorrente.

12.13. Sobre o ponto, note-se que o prazo para a prefeitura encaminhar as contas ao Conselho de Acompanhamento Social – CACS era 28/2/2012 e, por sua vez, o CACS poderia encaminhá-las ao FNDE até 15/4/2012, conforme Resolução-FNDE 12/2011 (art. 17). O prazo da prefeitura veio a ser suspenso por 100 (cem) dias pela Resolução-FNDE 2/2012 (art. 8º). Essa norma criou a obrigatoriedade de se utilizar o então novo SiGPC e era necessário um período de adaptação, justificando a suspensão em tela. Depois o prazo ainda foi prorrogado até 30/4/2013 (vide notificação à peça 9), data que adentrou a nova gestão municipal, da sucessora do recorrente.

12.14. A possibilidade legal de as contas serem prestadas apenas em 30/4/2013 pesa em favor do recorrente. Ademais, o fato de não ter sido constatado débito - mesmo que apenas quando da apresentação extemporânea das contas - permite inferir, a nosso ver, que já em 2012 havia documentação suficiente a ensejar o interesse do recorrente em encaminhá-las ainda em sua gestão, embora esse dever pudesse ser formalmente cumprido apenas na futura gestão.

12.15. Ocorre que soa frágil a justificativa de suposto equívoco do setor de prestação de contas em não encaminhar as contas em janeiro/2012, quando elaborados e subscritos os demonstrativos, ou em data próxima. Trata-se de município pequeno, com população total de 22.644 habitantes em 2010, época dos fatos objeto deste processo, não se vislumbrando maiores dificuldades para que o próprio prefeito acompanhasse o desenrolar do processo de contas.

12.16. Em adição, o ex-prefeito poderia ter informado o FNDE a respeito da aventada elaboração das contas em 2012 quando de sua notificação em novembro/2017 (peça 9, p. 2 e peça 10, p. 2), bem como à época de sua citação pelo TCU em julho/2019 (peças 31-32). Assim, talvez se evitasse o prosseguimento da TCE, com os custos inerentes à movimentação da máquina pública, entretanto, o ex-prefeito somente veio a se manifestar em sede de recurso ao Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara.

12.17. De todo modo, a multa aplicada no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), corresponde a aproximadamente 20% (vinte por cento) do máximo de R$ 74.680,53, permitido pela Portaria-TCU 4, de 18/1/2022, para as multas a que se referem o artigo 58, da Lei 8.443/1992 no exercício de 2022 - quando proferido o aresto recorrido -, podendo variar entre 5% (cinco por cento) e 100% (cem por cento) desse valor, nos termos do artigo 268, I, do Regimento Interno/TCU, restando possível a redução do *quantum* da sanção se assim o colegiado julgador compreender cabível, vez que presentes circunstâncias em favor do recorrente.

CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, conclui-se que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74195822.

a) não houve a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme ditames da Resolução-TCU 344/2022;

b) não resta descaracterizada a responsabilidade da prefeita sucessora do recorrente quanto à omissão na prestação de contas do PNATE/2011, sendo contraproducente realizar seu chamamento aos autos na atual fase processual;

c) soam frágeis as justificativas apresentadas pelo recorrente para o não acompanhamento das contas do PNATE/2011 ainda em janeiro/2012, quando estavam aptas a serem apresentadas, além de não haver informado a respeito ao ser notificado pelo FNDE e citado pelo TCU, ensejando o não provimento do recurso;

d) presentes circunstâncias em tese atenuantes da conduta e que permitiriam, alternativamente, a redução da multa, se acaso o colegiado julgador assim entender cabível.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por José Nilton Marreiros Ferraz contra o Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

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

TCU/Secretaria de Recursos, em 25/7/2023.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74195822.