GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 040.342/2018-2
Natureza(s): Recurso de reconsideração (tomada de contas especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Paruá - MA
Responsável/Recorrente: José Nilton Marreiros Ferraz (215.549.353-34).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Walter de Sousa Barros, representando José Nilton Marreiros Ferraz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PNATE. EXERCÍCIO DE 2011. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. APRESENTAÇÃO EXTEMPORÂNEA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS JUNTO AO FNDE. ELISÃO DO DÉBITO. MULTA PELA APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA DAS CONTAS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO. CONTAS ILIQUIDÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. José Nilton Marreiros Ferraz, prefeito municipal de Santa Luzia do Paruá/MA na gestão 2009-2012, contra o Acórdão 2.322/2022-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial (peça 72).

2. A tomada de contas especial foi instaurada 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 do Escolar (Pnate).

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

4. Depois de realizada a citação e audiência do sr. José Nilton Marreiros Ferraz, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deu ciência ao Tribunal e informou que fora apresentada documentação a título de prestação de contas que demonstrou a regular aplicação dos recursos repassados (peças 52 e 58).

5. Em razão de ter concorrido decisivamente para a apresentação das contas de forma intempestiva, o sr. José Nilton Marreiros Ferraz teve suas contas julgadas irregulares e sofreu a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00.

6. Depois de se manifestar pelo conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

"***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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74875349.

*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 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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74875349.

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.

*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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74875349.

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.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74875349.

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:

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.

7. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

2. *Irresignado, o ex-prefeito apresentou recurso de reconsideração, o qual foi conhecido por despacho de Vossa Excelência à peça 93. Após o afastamento da prescrição e a análise dos argumentos apresentados, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em pareceres uniformes, propôs negar provimento ao recurso (peças 100-102).*

3. *De minha parte, alinho-me às conclusões da unidade técnica.*

4. *O Plenário do TCU, por meio do Acórdão 2.285/2022, aprovou a Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, que trouxe nova regulamentação sobre a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Tribunal. A norma se aplica aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU, excetuados os processos de apreciação de atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Restou decidido que a prescrição nos processos de controle externo observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada pela referida resolução.*

5. *Tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos, concluo pela não consumação da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário neste processo. Considerando que a presente TCE foi instaurada em razão da omissão na prestação de contas, o termo inicial para contagem do prazo prescricional corresponde à data limite para apresentação da referida prestação (30/4/2013, peça 14, p. 1), nos termos do art. 4º, I, da Resolução TCU 344/2022.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74875349.

6. *Assim, o prazo prescricional de cinco anos foi interrompido pelo recebimento do Ofício 18926/2017/Seopc/Copra/Cgapc/Difin-FNDE, em 6/11/2017 (peças 9, p. 2-3 e 10, p. 2) e, posteriormente, pelo menos nas oportunidades elencadas pela unidade instrutiva à peça 100, parágrafo 11.5, de acordo com o art. 5º da Resolução TCU 334/2002.*

7. *Igualmente não incide a prescrição intercorrente, haja vista que os autos não ficaram paralisados por mais de três anos, pendentes de julgamento ou despacho (art. 8º, caput, Resolução TCU 344/2022).*

8. *Quanto ao mérito, o recorrente alegou ter apresentado a prestação de contas ao FNDE antes da prolação do Acórdão 2.322/2022-TCU-1ª Câmara, o que caracterizaria falha formal. Segundo o ex-prefeito, a prestação de contas teria sido elaborada ainda em 2012, mas teria deixado de ser entregue por falha do setor de prestação de contas da prefeitura municipal (peça 83).*

9. *Compartilho do entendimento da AudRecursos de que os argumentos apresentados pelo recorrente são insuficientes para afastar sua responsabilidade pela omissão na prestação de contas. Muito embora o prazo final para apresentação da documentação tenha ocorrido na gestão de sua sucessora, os elementos constantes dos autos evidenciam que foi o próprio ex-prefeito quem apresentou a prestação de contas em 4/8/2021 (peça 86), o que indica que ele tinha acesso à documentação comprobatória. Além de ter apresentado a documentação em momento posterior à citação por esta Corte, o gestor silenciou quanto ao motivo de não ter regularizado a situação anteriormente, por ocasião de sua notificação pelo FNDE em 6/11/2017 (peças 9, p. 2 e 10, p.2). Como salientou a unidade instrutiva, sua inércia levou à movimentação desnecessária da máquina pública, com os custos a ela inerentes.*

10. *A AudRecursos identificou, ainda, um equívoco no afastamento da responsabilidade da prefeita sucessora. Isso porque a Representação Criminal e a Ação Civil por Improbidade Administrativa apresentadas pela Sra. Eunice para comprovar a adoção de medidas de resguardo ao erário se referem ao Pnate do exercício de 2012, e não ao Pnate do exercício de 2011, que é examinado neste processo. Sem embargo, concordo com a unidade instrutiva que, nesta fase processual, sua inclusão no polo passivo seria contraproducente, além de possivelmente estar alcançada pela prescrição. Ressalto que, ainda em 24/6/2013, o FNDE suspendeu a inadimplência do município por entender que a sucessora havia adotado as providências que lhe cabiam em face da omissão na prestação de contas do Pnate 2011 (peça 4).*

11. *Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela AudRecursos (peças 100-102).”*

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74875349.