

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 033.262/2020-9

Natureza(s): I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Barreiros - PE

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

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação Legal: Luís Alberto Gallindo Martins (OAB-PE 20.189).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS PNATE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. QUITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, vazada nos termos a seguir transcritos, que contou com a anuência dos dirigentes da referida unidade técnica:

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Carlos Artur Soares de Avellar Júnior (peça 94), pelo qual contesta o Acórdão 7.722/2022-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Jorge Oliveira), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 25/10/2022 (peça 82).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, no exercício de 2016.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “a”; 19, parágrafo único; 23, inciso III; 28, inciso II; e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior;

9.2. aplicar a Carlos Artur Soares de Avellar Júnior multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao responsável, ao FNDE e ao Município de Barreiros/PE, para conhecimento, e ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para as providências que entender pertinentes, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico 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 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 Apoio ao Transporte Escolar - PNATE no exercício de 2016. O valor transferido montou a R\$ 204.308,34, com prazo para a apresentação das contas até 21/8/2017, ou seja, já na gestão de seu sucessor na prefeitura.

4. O prefeito sucessor não foi responsabilizado pelo Relatório de TCE 171/2020-DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 18), pois, embora lhe coubesse prestar formalmente as contas, ajuizou ação de improbidade e representou ao Ministério Público Federal – MPF em face do ora recorrente (peças 13-14), enquanto ao Sr. Carlos Artur foi imputado o débito apurado, uma vez que foi o efetivo gestor dos recursos transferidos.

5. No âmbito do TCU houve a citação e a audiência do Sr. Carlos Artur; aquela, pela omissão no dever de prestar contas e, esta, por supostamente não haver oferecido condições materiais ao sucessor para que este prestasse as contas do PNATE/2016 (peças 34 e 38).

6. Após a citação, as contas foram apresentadas extemporaneamente pelo Sr. Carlos Artur (peças 44-61), e em resposta a diligência da Secex/TCE, o FNDE informou haver concluído por sua aprovação, mas com a ressalva de terem sido encaminhadas muito após o prazo legal original (peças 69-70 e 72-77).

7. A Secex/TCE propôs, então, a irregularidade das contas do Sr. Carlos Artur, e a aplicação de multa com fulcro no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em razão da não observância do prazo original para o seu encaminhamento e a consequente movimentação da máquina pública para cobrar-lhe as contas ou a devolução dos recursos (peças 78-80). O Ministério Público/TCU e o relator a quo anuíram ao posicionamento da unidade técnica (peças 81 e 83), sendo proferido o Acórdão 7.722/2022-TCU-1ª Câmara (peça 82).

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 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 7.722/2022-TCU-1ª 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 98).

EXAME DE MÉRITO

10. Delimitação do recurso

10.1. Constitui objeto do recurso de Carlos Artur Soares de Avellar Júnior definir se a omissão no dever de prestar contas no prazo originalmente previsto enseja a aplicação de multa.

10.2. Cabe, ainda, definir se houve a prescrição da pretensão 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 eventual 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).

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. Ademais, no caso presente, houve apenas a aplicação da sanção de multa, sem a atribuição de algum débito, razão pela qual o exame da prescrição deve ter por foco somente a pretensão punitiva e, não, a ressarcitória.

11.4. Prosseguindo, a irregularidade que ensejou a multa aplicada pelo Acórdão 7.722/2022-TCU-1ª Câmara foi a omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados no âmbito do PNATE 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 7.722/2022-TCU-1ª Câmara, em 25/10/2022, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da citada resolução, a contar de 21/8/2017, e relacionadas ao ora recorrente: a) Informação 1792/2019, assinada eletronicamente em 03/07/2019 pelo chefe da repartição (peça 5); b) Ofício 11149/2019, recebido em 7/5/2019 (peça 6, p. 3 e peça 10); c) Ofício 3285/2019, recebido em 13/7/2019 (peças 8 e 11); d) Relatório de TCE 171/2020, de 25/05/2020 (peça 18); e) instrução e pronunciamentos na Secex/TCE, de 21 e 22/6/2021 (peças 30-32); f) Ofício 33786/2021, recebido em 06/8/2021 (peças 34 e 38); g) , instrução e pronunciamentos na Secex/TCE, de 21 e 23/9/2021 (peças 40-42); h) parecer do MP/TCU, de 06/10/2021 (vide sistema e-TCU); i) despacho do relator, de 22/11/2021 (peça 62), j) instrução e pronunciamentos na Secex/TCE, de 14/3, 15/3, 23/8 e 24/8/2022 (peças 63-65 e 78-80) e k) parecer do MP/TCU, de 6/9/2022 (vide sistema e-TCU).

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

12. Da omissão no dever de prestar contas

12.1. O recorrente apresenta os seguintes argumentos em resumo: a) apresentou contas em 2019, em meio físico, ao ser notificado, por não ter acesso, àquela época, ao sistema SiGPC/FNDE, pois seu mandato terminara ao final de 2016; b) cabia ao sucessor prestar as contas, conforme Súmula-TCU 230, pois o prazo expirou já em 2017; b) assevera que a prestação de contas antes de sua citação pelo TCU implica na tempestividade da iniciativa; c) complementou as contas em 2021, em atenção à instrução inicial da Secex/TCE, demonstrando sua boa-fé; d) a conclusão do FNDE pela regularidade das contas faz sem sentido o julgamento pela irregularidade no TCU, pois a suposta intempestividade é questão acessória; e) compreende que a jurisprudência do tribunal defende bastar o gestor ser citado para que as contas sejam consideradas irregulares, ainda que providencie a adequada prestação após a citação, ou seja, um entendimento a seu ver

ilógico, desarrazoado e que representa desestímulo ao gestor imbuído de boa-fé; f) questiona se há algum liame entre a suposta movimentação de recursos humanos e financeiros da máquina pública e a suposta não justificativa para a intempestividade, se considerado que o mérito das contas foi tido por regular pelo FNDE; g) questiona quais os limites dosimétricos da conclusão pela irregularidade e que não comportaria a regularidade com ressalvas no caso presente e h) entende aplicável o princípio do formalismo moderado, como já o foi no presente processo quando aceita pelo relator a novel documentação que juntou aos autos em 2021.

Análise

12.2. A multa aplicada ao Sr. Carlos Artur Soares de Avellar Júnior deveu-se à omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo Município de Barreiros/PE, no âmbito do PNATE 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-TCU2ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes).

12.4. Ademais, a adoção de algumas providências relacionadas ao PNATE/2016, pelo sucessor do recorrente, tais como o ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa e representação criminal junto ao Ministério Público Federal, sob o argumento da ausência de documentos necessários a formar a prestação de contas deixados pelo antecessor, embora atendam ao disposto no artigo 17, §2º, da Resolução CD/FNDE n. 5, de 28/5/2015, não elidem por si sós a omissão quanto ao dever formal de prestar contas sobre a execução do Programa.

12.5. 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-2ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes e Acórdão 5.130/2021-TCU-2ª Câmara (rel. Ministro Bruno Dantas)).

12.6. 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 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.

12.7. 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.

12.8. 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).

12.9. No entanto, em havendo dúvidas sobre quem deu causa à omissão, nesse caso, se o prefeito sucessor fica impossibilitado de prestar contas dos recursos utilizados em gestão anterior, porque, por exemplo, o seu antecessor não lhe teria repassado os documentos necessários para esse dever, é possível o sucessor ter afastado 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.

12.10. Nesse sentido, o efetivo gestor dos recursos e o seu sucessor poderão responder, ambos, pela ausência das contas e pelo débito apurado; aquele, por ter gerido os recursos e, este, por não haver adotado medida legal de resguardo do patrimônio público e/ou apresentado justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos probatórios das ações concretas adotadas para essa finalidade. Por sinal, considerando que a supramencionada alteração na IN-TCU n. 71/2012 foi promovida pela IN-TCU 88, de 9/9/2020, e que a citação do Sr. Carlos Artur ocorreu apenas em agosto de 2021 (peças 34 e 38), o sucessor Sr. Elimário de Melo Farias também poderia ter sido citado com esteio na Lei Orgânica/TCU e, também, na própria IN.

12.11. O voto que orientou o Acórdão 10.977/2021-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Benjamin Zymler) assim tratou o tema:

24. A situação mencionada no presente feito, inegavelmente, é bastante comum no cotidiano da análise processual de tomadas de contas especiais instauradas por omissão de prestação de contas, quando não coincidem as responsabilidades pela aplicação dos recursos descentralizados aos entes federados e pela apresentação da respectiva prestação de contas. Mostra-se usual que o prefeito sucessor afirme que os documentos não foram encontrados nos arquivos municipais e, uma vez confrontado com a obrigação que originalmente lhe é cometida, por força do princípio da continuidade administrativa, tome as medidas reconhecidas como idôneas, nos termos da jurisprudência sumulada, para se desvencilhar desta responsabilidade.

25. Ocorre que, como bem registrou a unidade técnica, a adoção de medida de resguardo ao erário pelo prefeito sucessor, apesar de suspender a inadimplência do ente beneficiário, não deve acarretar, automaticamente, a exclusão de sua responsabilidade pela omissão. Devem ser trazidos ao feito esclarecimentos quanto às medidas administrativas por ele efetivamente adotadas no sentido de obter os documentos relativos à prestação de contas, de forma a demonstrar que, à época do vencimento do prazo, ele (sucessor) envidou os esforços que se esperavam de um gestor diligente para reunir a mencionada documentação (a exemplo da instauração de procedimento administrativo interno para tal fim), mas encontrou dificuldades concretas que o impediram de prestar contas.

12.12. Notificado a prestar contas em maio e julho de 2019, quando não mais ocupava o cargo de prefeito municipal, o Sr. Carlos Artur o fez ainda em agosto de 2019 (peça 6, p. 3 e peças 7, 8, 10 e 11), não sendo aceitas pelo FNDE em razão da não utilização do sistema SiGPC Contas Online (peça 8). Posteriormente, em novembro de 2021, o ex-prefeito reuniu documentos e encaminhou contas mais robustas à autarquia (peças 44-61), vindo a ser acatadas pelo órgão concedente, com a ressalva de que a apresentação foi extemporânea.

12.13. Nesse sentido, a multa aplicada ao ex-prefeito não se afigura razoável e proporcional, uma vez que em 2019 não mais ocupava o cargo de prefeito e, portanto, não tinha acesso ao SiGPC, enquanto em 2021 apresentou, embora extemporaneamente, prestação de contas que foram finalmente acatadas pelo FNDE. Ademais, embora não conste dos autos informação sobre a origem e o modo como os documentos foram obtidos, não soa lógico que o recorrente os tenha retirado da prefeitura ao final de seu mandato em 31/12/2016, pois era de seu próprio interesse,

enquanto efetivo gestor dos recursos do PNATE/2016, que as contas fossem prestadas por seu sucessor. Em conclusão, entende-se não ser possível inferir, tão somente a partir das alegações do sucessor, que não lhe foi possível prestar contas por falta de informações e documentação disponível.

12.14. Por todas as razões delineadas propõe-se o provimento do recurso em exame.

CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve a prescrição da pretensão punitiva do tribunal em vista da aplicação dos ditames da Lei 9.873/1999 e da Resolução-TCU 344/2022;

b) embora a apresentação extemporânea das contas pelo efetivo gestor, enseje, em tese, a aplicação de multa com fulcro no artigo 58, I, da Lei 8.443/1992, há que considerar, no caso presente, que o ex-prefeito emvidou esforços para adimplir esse dever, ainda que não ocupasse mais o cargo quando da expiração do prazo para fazê-lo, além de o FNDE haver aprovado as contas.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Carlos Artur Soares de Avellar Júnior contra o Acórdão 7.722/2022-TCU-1ª 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;

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

Manifestando-se de acordo com a unidade técnica, o representante do Ministério Público, asseverou:

Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 108 e 109), sem prejuízo de registrar ressalva no que diz respeito ao exame da prescrição, mais especificamente quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

2. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).