

TC 015.057/2023-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Dom Expedito Lopes (PI)

Responsável: Alecxo de Moura Belo (CPF 754.953.093-91), ex-Prefeito Municipal na gestão 2013-2016

Advogado constituído nos autos: Não há

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Inicial (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, originalmente em desfavor do Sr. Alecxo de Moura Belo (CPF 754.953.093-31), ex-Prefeito Municipal de Dom Expedito Lopes (PI) na gestão 2013-2016, em face de rejeição da prestação de contas dos recursos repassados àquela municipalidade no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2015.

HISTÓRICO

2. Foi repassado ao município, na órbita do programa, o valor de R\$ 147.158,00, por meio de diversas ordens bancárias, ao longo do exercício de 2015 (peça 3).

3. A prestação de contas (peça 6) foi enviada na data de 20/10/2017 (peça 6, p. 48), de forma intempestiva, acompanhada também do extrato bancário (peça 7).

4. O Parecer 5913/2017/COECS/CGPAE/DIRAE, de 8/12/2017 (peça 8, p. 2-4), de natureza técnica, rejeitou a aplicação dos recursos em face da ausência de apresentação do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar. Contudo, aludido parecer foi emitido e consta dos autos à peça 9, p. 8). Paralelamente foi registrada a falta de compra, no percentual exigido, de produtos oriundos da agricultura familiar e a ausência de quadro técnico de nutricionistas (peça 9).

5. Esse entendimento veio a ser reiterado, nas linhas mestras, pelo Parecer 2845/2020-DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE, de 22/5/2020 (peça 8, p. 4-6), o qual abordou inclusive as informações aduzidos pelo relatório do Sigecon (Sistema de Gestão de Conselhos). Também foram mencionadas outras desconformidades, como armazenamento deficiente de alimentos e a existência de instalações precárias, falta de apoio do município para o deslocamento de conselheiros do CAE e recursos materiais, humanos e financeiros suficientes em geral. Foi constatado ainda desatendimento parcial relativo ao Programa Mais Educação, havendo prejuízo na monta de R\$ 69.408,00.

5. No âmbito financeiro, o Parecer 860/2021/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 9/9/2021 (peça 10), no que se mostra relevante para a nossa análise, afirma que, do valor executado de R\$ 147.195,15, somente foi possível estabelecer nexo causal entre os documentos fiscais de suporte e os registros constantes do extrato bancário no tocante à importância de R\$ 57.691,75.

6. Além disso, no item 5.3.2 do parecer foram identificadas notas fiscais inseridas na prestação de contas que não apresentavam correspondências com os pagamentos documentados no extrato bancário.

7. Arrematando, no item 5.3.3 foram arroladas, no total de R\$ 89.503,40, movimentações na conta corrente que não encontravam correspondência na relação de pagamentos constante da prestação de contas.

8. Havia ainda incompatibilidades entre os valores informados nas autorizações de despesa conferidas ao fornecedor Rodrigues e Rodrigues Ltda. e notas fiscais emitidas e também com os registros dos extratos bancários, o que teria permitido ao município ultrapassar em R\$ 37.632,76 o valor autorizado.

9. Como teria havido a glosa relativa ao programa Mais Educação (R\$ 69.408,00), a qual, somada com o valor apurado pelo Parecer 860/2021/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 9/9/2021 (peça 10), superava o total repassado ao município na órbita do programa, a conclusão foi a glosa no exato valor dos repasses, de forma a evitar enriquecimento sem causa da União. Contudo, o valor indicado foi de R\$ 147.195,15, ligeiramente superior ao total dos repasses (R\$ 147.158,00).

10. Foi expedida notificação ao responsável, abaixo tabulada:

Expediente	Destinatário	Resultado	Resposta
Ofício 31366/2017/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN/FNDE, de 17/10/2017 (peça 11)	Alecxo de Moura Belo	Entregue em 27/10/2017 (peça 12)	Não há

11. O tomador de contas, em seu relatório (peça 17), aquiesceu às conclusões vertidas no Parecer 860/2021/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, inclusive em relação ao valor do débito total.

12. As instâncias subsequentes do controle interno acompanharam o entendimento do tomador de contas (peças 21-23), com posterior ciência da autoridade ministerial (peça 24).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE PROCEDIBILIDADE

13. Verifica-se que não houve o transcurso do prazo de dez anos, que deflagra o tratamento excepcional a que se refere o art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, no sentido de considerar o potencial prejuízo ao direito de defesa do agente envolvido, uma vez que as possíveis irregularidades estariam consubstanciadas nas contas, enviadas em 20/10/2017 (peça 6, p. 48).

14. Quanto ao critério estabelecido pelo art. 6º, § 3º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016, o valor original do débito já se mostra superior ao limite de R\$ 100.000,00, estabelecido naquela norma, para prosseguimento do processo de tomada de contas especial.

15. Em atendimento à determinação contida no item 9.4 do Acórdão 1772/2017 - Plenário, foi efetuada pesquisa ao sistema processual do TCU (e-TCU), não tendo sido encontrado processo de tomada de contas especial em tramitação com débito inferior àquele fixado no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, referente ao responsável arrolado.

Avaliação da ocorrência da prescrição

16. Em relação à prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no TCU, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que *“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”* (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que *“prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento”* nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

17. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

18. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

19. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional situa-se na data da remessa das contas, ou seja **20/10/2017 (peça 6, p. 48)**, conforme registro do sistema integrado de prestação de contas do FNDE.

20. Verificam-se nos presentes autos os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos ainda na fase interna desse processo de tomada de contas especial, **em caráter não exaustivo**:

Evento	Natureza	Data	Localização nos autos
Parecer 5913/2017/COECS/CGPAE/DIRAE	Ato inequívoco de apuração de fato	8/12/2017	peça 8, p. 2-4
Parecer 2845/2020/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE	Ato inequívoco de apuração de fato	22/5/2020	peça 8, p. 4-6
Parecer 860/2021/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN	Ato inequívoco de apuração de fato	9/9/2021	peça 10
Relatório do tomador de contas	Ato inequívoco de apuração de fato	17/3/2023	Peça 17

21. Constata-se que não existe, entre o termo inicial e os eventos interruptivos sucessivos, nenhum intervalo superior a cinco anos, **razão pela qual se conclui pela não ocorrência de prescrição quanto às pretensões ressarcitória e punitiva contra o responsável.**

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

22. Nos termos da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, em seu art. 8º, a prescrição intercorrente está consubstanciada ***“se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”***.

23. Segundo o critério estabelecido na prolação do Acórdão 534/2023 – Plenário, a caracterização da prescrição intercorrente somente se opera **a partir do primeiro evento interruptivo do prazo prescricional**.

24. Sendo o primeiro evento interruptivo do prazo prescricional a edição do Parecer 5913/2017/COECS/CGPAE/DIRAE, observa-se que, na sequência dos eventos, não decorreu prazo superior a três anos entre um evento interruptivo e o subsequente, também **não se caracterizando a ocorrência da prescrição intercorrente**.

EXAME TÉCNICO

25. Foram abordadas diversas deficiências na execução do programa, as quais não foram devidamente contornadas ou justificadas, acarretando inclusive glosas relativas aos valores repassados, por inexecução parcial do objeto (Programa Mais Educação), e consequente imputação de débito para devolução dos valores aos cofres do repassador.

26. Quanto à execução financeira, restaram nítidas as incongruências entre os documentos contábeis e financeiros, produzidos seja pelo próprio aplicador dos recursos (demonstrativos, relação de pagamentos, conciliação bancária), seja pelas fontes independentes (extratos bancários, notas fiscais, etc.).

27. Uma prestação de contas não pode ser considerada unicamente como um somatório de confrontações estanques de cada gasto com as ações supostamente desenvolvidas, mas, outrossim, como um arcabouço de circularizações múltiplas que deve ostentar coerência recíproca entre os elementos probatórios (despesas, recibos, documentos fiscais, extratos bancários, etc.) e com os seus próprios elementos informativos e organizativos (relação de pagamentos, beneficiários, de bens produzidos, dentre outros), sob pena de subversão irremediável de sua integridade e de sua aptidão para evidenciar a correta aplicação dos recursos e a execução regular do objeto.

28. Destarte, se houve trânsito de valores na conta corrente sem indicação na prestação de contas (item 5.3.3 do Parecer 860/2021/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 9/9/2021, à peça 10), notas fiscais inseridas na prestação de contas que não apresentavam correspondências com os pagamentos indicados no extrato bancário (item 5.3.2 daquele parecer), falta de correspondência entre a relação de pagamentos e os débitos constantes dos extratos bancários, desatendimento de parcela do público-alvo (esta reconhecido no parecer técnico mencionado), resta inexoravelmente comprometida, em sua totalidade, a aplicação dos valores, não se podendo atestar que o aplicador dos recursos desincumbiu-se a contento de seu dever de demonstrar, na forma da regulamentação pertinente, a correta gestão dos valores que a ele foram confiados, em sua totalidade.

29. Em outras palavras, resta descaracterizado o nexo de causalidade que necessariamente deve existir entre os recursos repassados e as despesas efetuadas pelo município, supostamente na execução do objeto.

30. Reafirme-se, por cediço, que o ônus da prova de demonstrar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos é inteiramente do gestor, na forma dos regulamentos aplicáveis (art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional 19/2008, art. 93, do Decreto-lei 200/1967).

31. Nesse sentido pontifica a jurisprudência uníssona do TCU, de longa data (Acórdãos 1996/2007 – Plenário – Rel. Min. Augusto Nardes; 95/2013 – Plenário – Rel. Min. Walton Alencar

Rodrigues; 2435/2015 – Plenário – Rel. Min. Ana Arraes).

32. As disfunções apuradas, segundo jurisprudência consolidada do TCU, apenas poderiam engendrar responsabilidade ao ente municipal caso restasse evidenciado que este se beneficiaria da aplicação anômala dos recursos, mediante desvio de finalidade, sem locupletamento do agente público, o que não transparece do quadro probatório constante dos autos (Acórdão 5224/2015-Segunda Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 2707/2013 - Primeira Câmara – Rel. Min. Augusto Sherman; Acórdão 4849/2010 - Primeira Câmara – Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2281/2013 - Primeira Câmara – Rel. Min. José Múcio Monteiro).

33. Na mesma trilha, traz a impossibilidade de caracterizar um nexo de causalidade entre os valores movimentados na conta corrente específica e as ações custeadas no âmbito do programa, pois passa a inexistir qualquer garantia de que fontes diversas também venham a fomentar, de forma espúria, os mesmos dispêndios, viabilizando desvio de valores, como atesta a jurisprudência do Tribunal:

A transferência de recursos de convênio de conta específica para outra conta do município impede a perfeita aferição do nexo de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos federais voluntariamente transferidos ao ente (Acórdão 344/2015 – Plenário – Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

A transferência de recursos da *conta* bancária específica do convênio para outra *conta corrente* do *município* impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos (Acórdão 5710/2020-Segunda Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer)

34. No quadro presente, a impugnação efetuada pelo órgão repassador mostra-se pertinente e suficiente para a imputação de responsabilidade, pela integralidade dos valores repassados, ao ex-Prefeito arrolado.

CONCLUSÃO

35. Considerando que: o quadro probatório mostra incongruências múltiplas entre os elementos informativos da prestação de contas e os documentos bancários e contábeis produzidos pela própria administração municipal ou por terceiros, impedindo a caracterização plena do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações supostamente desenvolvidas no âmbito do programa; houve desatendimento comprovado de parcela do público-alvo; a atuação do controle social, por falta de apoio da administração municipal, verificou-se parcialmente prejudicada; verificou-se a ocorrência de prejuízo aos cofres do FNDE; cumpre efetuar a convocação do responsável ao processo, por meio de citação, em caráter preliminar.

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

36. Há delegação de competência para a prática do ato sugerido, com base na Portaria Min-AN 1/2015.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

37.1 a realização de **citação**, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno do TCU, do Sr. Alecxo de Moura Belo (CPF 754.953.093-91), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta também especificada, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - as importâncias abaixo arroladas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento:

Data	Valor (R\$)
5/1/2016	13.270,00
4/3/2016	16.736,00
6/4/2016	16.736,00
6/5/2016	16.736,00
3/6/2016	16.736,00
7/7/2016	16.736,00
8/8/2016	16.736,00
8/11/2016	16.736,00
7/12/2016	16.736,00

Valor atualizado em 8/12/2023 (sem juros): R\$ 212.031,36

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Dom Expedito Lopes (PI), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2015.

Conduta: deixar de disponibilizar documentação suficiente e idônea para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos;

Evidências da irregularidade: ordens bancárias (peça 3); extratos bancários (peça 7); Parecer 5913/2017/COECS/CGPAE/DIRAE, de 8/12/2017 (peça 8, p. 2-4); Parecer 860/2021/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 9/9/2021 (peça 10); relatório do tomador de contas (peça 17);

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67, e no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/92; arts. 44, 54 e 62, Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013;

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas na forma devida.

38. Por derradeiro, deve ser informado ao responsável, nos expedientes convocatórios, o seguinte:

38.1 Caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

38.2. o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

38.3. o Tribunal poderá analisar eventual pedido de parcelamento do débito ou multa, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU;



38.4. a falta de atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 12, inciso VII, da Resolução – TCU 170/2004;

38.5. a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros elementos que comprovem a execução do objeto, em essência quaisquer provas admissíveis em Direito, desde que passíveis de representação na forma documental, consoante exigência do art. 162 do Regimento Interno do TCU.

Aud-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 8/12/2023

MARCELLO MAIA SOARES
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3530-0