

Proc. TC 032.323/2023-9
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor da Senhora Glorismar Rosa Venâncio, ex-prefeita do município de Paço do Lumiar/MA (período de 1/1/2009 a 19/9/2012), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio n.º 703876/2010, firmado entre o FNDE e o referido município, e que tinha por objeto a “aquisição de veículo automotor, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, por meio de apoio financeiro, no âmbito do Programa Caminho da Escola”.

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 1.367.000,00, sendo R\$ 1.353.330,00 à conta do concedente e R\$ 13.670,00 de contrapartida do conveniente. Teve vigência de 30/12/2010 a 11/4/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 30/4/2013. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.353.330,00.

3. Conforme a matriz de responsabilização da peça 35, o fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a constatação de “inexecução parcial com aproveitamento da parte executada”. No Relatório de TCE da peça 36, concluiu-se que o dano ao erário importaria no valor original de R\$ 339.038,98 (R\$ 848.000,00 de débito, c/c R\$ 508.961,02 de crédito), sob a responsabilidade exclusiva da Sra. Glorismar Rosa Venâncio, na condição de gestora dos recursos.

4. Por meio do Relatório de Auditoria da peça 40, a Controladoria-Geral da União anuiu ao entendimento do tomador de contas. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente de Controle Interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 41 e 42).

5. Em instrução única no TCU (peça 46), a AudTCE verificou que ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória nos presentes autos, tanto a ordinária quinquenal, quanto a intercorrente trienal, com base nas regras estabelecidas na Resolução/TCU n.º 344/2022. Também constatou que restou caracterizado o transcurso do prazo de dez anos estipulado no art. 6.º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU n.º 71/2012, o qual traria um potencial prejuízo ao direito de defesa da responsável.

6. Diante desse quadro, propõe a Unidade Técnica reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, com fulcro nos arts. 1.º e 11 da Resolução/TCU n.º 344/2022, do art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999, e do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, além de informar ao FNDE sobre a necessidade de providenciar a baixa da responsabilidade pelo débito apurado nos autos, nos termos do art. 16 da IN/TCU n.º 71/2012.

7. Com as devidas vênias à AudTCE, divergimos de sua proposta, nos termos justificados abaixo.

8. A instrução aduziu que o tomador de contas apontou primeiro a omissão na prestação de contas, ocorrida em 30/4/2013, e que, posteriormente, após o envio intempestivo da prestação de contas pelo prefeito sucessor, em 17/1/2019, foi imputada à responsável a irregularidade de inexecução parcial do objeto do convênio.

9. A AudTCE deduziu que a prestação de contas disponibilizada pelo sucessor não aparentou constituir prestação de contas válida, por ausentes elementos imprescindíveis para estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa, como fazem notar os trechos transcritos abaixo do Parecer n.º 2885/2022/COACE/CGAME/DIRAE (peça 20) e do Parecer Conclusivo n.º 624/2022/DIPRE/COAPC/CGAPC/DIFIN (peça 21), selecionados pela Unidade Técnica (grifos da instrução).

Documentos comprobatórios referentes à aquisição dos 07 veículos pactuados **não foram encontrados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC (ONLINE)**, até a presente data (peça 20, p. 1);

Observa-se a **ausência dos Termos de Adjucação e Homologação** quanto às licitações realizadas ou a justificava para a dispensa ou inexigibilidade, **descumprindo o normativo pertinente junto ao SIGPC** (peça 21, p. 2);

Os **extratos bancários das contas, corrente e de investimento, não foram encaminhados** pela Entidade (peça 21, p. 2);

Verifica-se **ausência de preenchimento dos dados inerentes à prestação de contas junto ao SiGPC, não permitindo estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada com auxílio do Sistema** (peça 21, p. 2);

Quanto às notas de empenho, possíveis comprovantes de pagamentos e liberações de créditos para os 2 (dois) veículos no valor total de R\$ 396.000,00, **não foi possível realizar a conciliação entre os dados encaminhados e extratos bancários**, pois não houve saída para pagamento de fornecedor do citado valor no extrato bancário da conta específica (peça 21, p. 2);

Quanto aos 4 (quatro) veículos pactuados no valor total de R\$ 848.000,00, constam do extrato bancário transferências ‘a débito’ de mesmo valor efetuada na conta específica do Projeto, o que caracteriza a ocorrência de despesas não comprovadas em face da não conciliação financeira. Até a presente data, **não houve manifestação quanto a efetivação da aquisição pela prefeitura, sendo assim, faz necessário o Ente enviar esclarecimentos e/ou documentos comprobatórios** (peça 21, p. 2);

10. Com base nas constatações acima do FNDE, reveladoras de “incongruências entre os elementos informativos constantes dos demonstrativos que compõem a suposta prestação de contas (declarações unilaterais do gestor) e os documentos produzidos por fonte independente e crível, como os extratos bancários”, concluiu a AudTCE não ser possível atestar que o gestor desincumbiu-se a contento de seu dever de demonstrar, integralmente, na forma da regulamentação pertinente, a correta aplicação dos valores a ele confiados.

11. Sendo assim, assumindo que a apresentação intempestiva das contas pelo sucessor sequer supriu a omissão inicialmente registrada no dever de prestar contas dos recursos recebidos e executados à conta do Convênio n.º 703876/2010, considerou a AudTCE que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 30/4/2013, conforme o art. 4.º, inciso I, da Resolução n.º 344/2022, data limite para a apresentação da prestação de contas do ajuste.

12. Tendo em vista os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE listados na tabela da página 4 da instrução, verificou-se o transcurso do prazo prescricional de cinco anos entre os eventos processuais consecutivos “1” (ciência de notificação do então prefeito, em 2/9/2013) e “2” (Informação n.º 7248/2018-Seapc/Coapc/Cgapc/Difin/FNDE, de 18/10/2018), caracterizando a ocorrência da prescrição ordinária do art. 2.º da Resolução n.º 344, e de três anos entre os eventos consecutivos “3” (recebimento da prestação de contas via SIGPC, em 17/1/2019) e “4” (Parecer n.º 2885/2022/COACE/CGAME/DIRAE, de 13/5/2022), sem andamento regular do processo nesse período, caracterizando a prescrição intercorrente do art. 8.º da Resolução.

13. Em nosso entendimento, a apresentação da prestação de contas, ainda que sem todos os documentos obrigatórios previstos em norma, constitui ato idôneo e válido para a incidência do art. 4.º, inciso II, da Resolução n.º 344, de modo que o prazo de prescrição deve ser contado “da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial”.

14. O inciso II do art. 4.º não prevê exceção à regra geral nele estabelecida. Nesse sentido, a despeito da ausência de documentos comprobatórios relevantes para a análise das contas, houve o efetivo envio e registro pelo FNDE da prestação de contas do convênio sob exame, realizado pelo Sr. Domingos Francisco Dutra Filho, prefeito municipal à época, na data de 17/1/2019, conforme documentado na peça 18.

15. Ressalte-se que foi após o envio da prestação de contas pelo sucessor que o FNDE emitiu o Parecer n.º 2885/2022/COACE/CGAME/DIRAE (peça 20), de 13/5/2022, que concluiu pela execução física parcial do convênio, com sugestão de aprovação técnica parcial com ressalvas das contas, e o Parecer Conclusivo n.º 624/2022/DIPRE/COAPC/CGAPC/DIFIN, de 22/9/2022, que constatou prejuízos ao erário, aprovou com ressalvas as contas no valor original de R\$ 480.381,21, e reprovou o valor de R\$ 872.948,79, não tendo existido, antes do encaminhamento das contas, parecer do FNDE que tratasse da inexecução parcial do objeto conveniado com aproveitamento da parte executada, mas somente manifestação do Fundo sobre a omissão no dever legal de prestar contas, de 13/10/2018 (peça 9).

16. A responsável também foi notificada, após a apresentação das contas e análise das execuções física e financeira do convênio, a adotar providências no prazo de 30 dias para a necessária regularização das contas, conforme o edital de notificação n.º 10, de 13/12/2022, publicado no D.O.U. em 14/12/2022 (peça 24), sendo que sua defesa deveria refutar os argumentos dos pareceres conclusivos do FNDE.

17. Cabe observar que os fatos/motivos que levaram à instauração da TCE – não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União; inexecução parcial do objeto com aproveitamento da parcela executada; e aquisição de apenas três dos sete veículos escolares que foram pactuados no instrumento – só foram detalhados, com a quantificação do dano e a identificação da responsável, depois que a prestação de contas dos recursos do convênio foi enviada intempestivamente e registrada na base de dados do FNDE, ainda que a fundamentação dos pareceres das peças 20 e 21 tenha se valido de informações/documentos obtidos de outras fontes que não do município conveniente.

18. Portanto, ao nosso ver, equivocou-se a AudTCE em concluir que, pelo fato de o gestor não ter se desincumbido integralmente de seu dever de demonstrar a correta aplicação dos valores do convênio em questão, permaneceria válida a irregularidade atinente à omissão inicialmente registrada no dever de prestar contas dos recursos recebidos. A irregularidade a ser considerada no presente processo deve ser a “inexecução parcial com aproveitamento da parte executada”, conforme fundamentado nos Pareceres n.º 2885/2022 e n.º 624/2022 do FNDE, e reafirmado no Relatório de TCE da peça 36.

19. A par desses elementos, e em consonância com o art. 4.º, inciso II, da Resolução n.º 344, conclui-se que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária deve ser 17/1/2019, data da apresentação da prestação de contas ao FNDE para a sua análise inicial, e não 30/4/2013, data limite para a apresentação da prestação de contas, como pugnado pela AudTCE.

20. Considerando os eventos processuais “4” a “9” listados na página 4 da instrução, verifica-se que não transcorreram na presente TCE os prazos prescricionais quinquenal e trienal dos arts. 2.º e 8.º da Resolução n.º 344, de modo que entendemos indevida a proposta de reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e conseqüente arquivamento do processo, devendo o exame preliminar dos autos prosseguir seu curso na Unidade Técnica.

21. Por fim, de acordo com a jurisprudência do TCU, o art. 6.º, inciso II, da IN/TCU n.º 71/2012 não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório (ver Acórdãos n.º 461/2017-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; n.º 2.850/2016-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo; e n.º 3.898/2016-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas).

22. Nesse sentido, é prematuro que se conclua pela inviabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa nos presentes autos pelo fato de ter havido o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade sancionada, ocorrido em 11/4/2012, e a ciência válida da notificação enviada à responsável pela autoridade administrativa federal competente, ocorrida em 14/12/2022 (peça 46, p. 2).

23. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público de Contas propõe que o presente processo seja remetido à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial para prosseguimento da instrução processual, considerando que não ocorreu a prescrição das pretensões

sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU em relação à responsável Glorismar Rosa Venâncio, conforme justificado neste parecer.

Ministério Público de Contas, 15 de março de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral