

TC 028.312/2019-8

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Pindoba/AL.

Responsável: Maxwell Tenório Cavalcante (CPF: 280.176.844-87).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor de Maxwell Tenório Cavalcante (CPF: 280.176.844-87), Ex-Prefeito Municipal de Pindoba/AL (gestão 2013-2016 e 2017-2020), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município mediante o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja) no exercício de 2016.

HISTÓRICO

2. Em 18/12/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1069/2019.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Pindoba/AL, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja) - exercício 2016, totalizaram R\$ 147.190,23, com crédito dos recursos em 26/1/2016 (peças 3 e 6).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 19), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Pindoba - AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 30/11/2017.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado às peças 4-5 e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório de TCE (peça 13), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 147.190,23, imputando a responsabilidade ao Sr. Maxwell Tenório Cavalcante, Prefeito Municipal de Pindoba/AL no período de 1/1/2013 a 31/12/2016 e 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 7/8/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 14), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das contas (peças 15 e 16).

8. Em 20/8/2019, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 17).



9. Na instrução inicial à peça 20, verificou a SECEX/TCE que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 1/12/2017, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/11/2017, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. Maxwell Tenório Cavalcante, por meio do ofício acostado à peça 4, recebido em 12/1/2018, conforme AR (peça 5).

10. Constatou-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017, era de R\$ 156.448,50, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

11. Informou-se acerca de débito imputável ao responsável em outro processo no Tribunal, conforme a seguir:

Responsável	Processos
Maxwell Tenório Cavalcante	028.305/2019-1 (TCE, aberto) e 028.311/2019-1 (TCE, aberto)

12. Ainda, foi encontrado débito imputável ao responsável no banco de débitos existente no sistema e-TCE, no modo abaixo:

Responsável	Débitos inferiores
Maxwell Tenório Cavalcante	2562/2018 (R\$ 12.814,40) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

13. Analisando-se os documentos nos autos, concluiu a SECEX/TCE pela necessidade de citação e audiência do responsável diante das irregularidades abaixo:

13.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Pindoba/AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 30/11/2017.

13.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11.

13.1.2. 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; Resolução CD/FNDE nº 48/2012, de 02/10/2012.

13.2. Débito relacionado ao responsável Maxwell Tenorio Cavalcante (CPF: 280.176.844-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/1/2016	147.190,23

13.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

13.2.2. **Responsável:** Maxwell Tenório Cavalcante (CPF: 280.176.844-87).

13.2.2.1. **Conduta:** não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/11/2017.

13.2.2.2. **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, no exercício de 2016.

13.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o 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 no prazo e forma devidos.

14. Encaminhamento: citação.

14.1. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), cujo prazo encerrou-se em 30/11/2017.

14.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11.

14.1.2. 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; Resolução CD/FNDE nº 48/2012, de 02/10/2012.

14.1.3. **Responsável:** Maxwell Tenorio Cavalcante (CPF: 280.176.844-87).

14.1.3.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 30/11/2017.

14.1.3.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2016.

14.1.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o 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 no prazo e forma devidos.

15. Encaminhamento: audiência.

16. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 22), foram efetuadas a citação e a audiência nos moldes adiante:

a) Responsável: Maxwell Tenório Cavalcante:

Comunicação: Ofício nº 8232/2019 – Secex-TCE (peça 24).

Data da Expedição: 18/9/2019.

Data da Ciência: **23/9/2019** (peça 25).

Nome Recebedor: Selma Conceição.

Observação: Ofício enviado para o endereço da Prefeitura, conforme pesquisa de endereço nos sistemas corporativos do TCU, eis que o responsável era o Prefeito Municipal.

Fim do prazo para defesa: 8/10/2019.

17. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 26), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

18. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, sendo considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.



19. O exame de mérito realizado pela SECEX/TCE à peça 27 concluiu pela irregularidade das contas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, com a condenação do responsável ao pagamento da importância especificada (R\$ 197.154,54 em 12/11/2019). Adicionalmente, foi proposta a aplicação de multa com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU.

20. Após elaboração da proposta, estando os autos no Ministério Público de Contas, verificou-se que o Sr. Maxwell Tenório Cavalcante encaminhou Ofício ao Tribunal (peça 30), solicitando a suspensão do processo, em virtude de haver “*prestado contas dos Recursos do PEJA-2016, através do Sistema SIGPC Online (...)*”. O FNDE, por sua vez, por intermédio do Ofício nº 2669/2020 à peça 31, informou sobre a apresentação das contas, no âmbito daquela autarquia, intempestivamente, observando que emitiria Nota Técnica, a ser encaminhada ao TCU, em atendimento ao disposto no Acórdão nº 1580/2008– TCU – 1ª Câmara.

21. O Procurador do MPTCU ponderou à peça 32 que, de fato, conforme precedente do Tribunal, a “*intempestiva apresentação de documentos comprobatórios da aplicação dos recursos na finalidade do convênio, necessariamente integrantes da prestação de contas, pode elidir o débito, se comprovada a sua regular aplicação, mas não sana a grave irregularidade inicial, caracterizada pela omissão, e implica o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa ao gestor*” (Acórdão 6273/2010-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

22. Expôs o membro do *Parquet* que, no caso em tela, não houve a apresentação dos elementos mínimos probatórios das despesas realizadas, tampouco a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas. Houve, tão somente, a apresentação de uma listagem de fornecedores relacionados em “*folha de pagamento*”, tendo esses recebido por meio de transferências bancárias, de conta incerta. Em virtude desse e de outros precedentes no TCU, o MPTCU concluiu que a nova documentação (peça 30) não possuía o condão de alterar o mérito da TCE, manifestando-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica.

23. Em Despacho à peça 33, o Ministro Relator Benjamin Zymler, considerando que a TCE foi instaurada em virtude da omissão no dever de prestar contas, determinou que: a) o processo fosse encaminhado para a SECEX/TCE; b) a SECEX/TCE, tão logo recebesse a nota técnica a ser emitida pelo FNDE, analisasse os novos documentos e emitisse nova manifestação conclusiva sobre o mérito destas contas; c) caso não recebesse a mencionada Nota Técnica em até 120 dias, a Unidade Técnica entrasse em contato com o FNDE para obter o pronunciamento daquela Autarquia; e d) após a emissão da nova instrução, a SECEX/TCE devolvesse o processo para o Gabinete, com trânsito prévio pelo Ministério Público junto ao TCU.

24. No âmbito da SECEX/TCE, constatou-se que, efetivamente, a prestação de contas do PEJA 2016 foi enviada ao FNDE, intempestivamente, em 21/11/2019, conforme recibo à peça 34. Desta forma, foi proposta diligência ao Fundo para obter cópia da Nota Técnica com a análise das referidas contas, acompanhada de informações sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU.

25. Após autorização do Relator (peça 39), foi providenciada a aludida diligência (peças 41-42), encaminhando o FNDE o Ofício nº 33040 de 22/12/2020 (peça 45) e as Notas Técnicas nº 2162475/2020 (peça 45, p.2-10) e nº 306/2020 (peça 45, p.11-14), com a análise da execução do PEJA/2016 no município de Pindoba/AL.

EXAME TÉCNICO

26. Quanto à execução financeira, em que pese a apresentação intempestiva das contas, opinou o FNDE, mediante a Nota Técnica Técnicas nº 2162475/2020 (peça 45, p.2-10), que a entidade atendeu aos requisitos estabelecidos na Resolução CD/FNDE nº 02/2012 e Resolução CD/FNDE nº 48/2012, eis que foram preenchidos eletronicamente os formulários no SIGPC. Após análise, entretanto, foram feitas



as seguintes observações:

a) o valor correspondente aos "recursos próprios" indicado na prestação de contas analisada, da monta de R\$ 31.996,49, diverge do apurado na prestação de contas do exercício de 2016, no valor de R\$ 0,00, conforme apurado no extrato bancário da conta específica do programa (Banco 001, Agência 0110-4, Conta Corrente 21160-5).

b) o valor correspondente ao "rendimento de aplicação financeira" indicado na prestação de contas analisada, da monta de R\$ 0,00, diverge do apurado na prestação de contas do exercício de 2016, no valor de R\$ 6.606,91, valor este confirmado nos extratos bancários da conta de aplicação.

c) o valor correspondente ao "valor total da receita" indicado na prestação de contas analisada, da monta de R\$ 188.991,77, diverge do apurado na prestação de contas do exercício de 2016, no valor de R\$ 163.602,19.

d) o valor correspondente a "despesa realizada" indicado na prestação de contas analisada, da monta de R\$ 195.593,92, diverge da despesa efetuada no programa no exercício de 2016, na quantia de R\$ 162.977,68, conforme apurado no extrato bancário da conta específica do programa (Banco 001, Agência 0110-4, Conta Corrente 21160-5).

27. Salientou o FNDE que apesar de demonstrarem descumprimento aos normativos que regem o programa, **as ocorrências financeiras não indicavam prejuízo ao erário.**

28. Em conformidade com o disposto nas Resoluções CD/FNDE nº 02 e 48/2012, apurou-se, mediante o Demonstrativo da Receita e da Despesa presente no SIGPC, disponível à peça 50, que a verba repassada em 2016 mais o saldo inicial de recursos e a aplicação financeira, custearam a remuneração de docentes no exercício. Na tabela a seguir, demonstra-se a execução de receitas e despesas do PEJA 2016:

EXECUÇÃO FINANCEIRA	informação SIGPC	executado (c/c 21160-5)
SALDO INICIAL	9.805,05	9.805,05
(+) REPASSE FNDE	147.190,23	147.190,23
(+) APLICAÇÃO FINANCEIRA	0,00	6.606,91
(+) CONTRAPARTIDA	31.996,49	0,00
(=) DISPONÍVEL	188.991,77	163.602,19
(-) VALOR LIQUIDADADO	195.593,92	162.977,68
(-) SALDO REPROGRAMADO	624,51	624,51

29. Em análise, verifica-se que o valor de R\$ 31.996,49 informado como contrapartida pelo responsável no SIGPC, foi creditado, na verdade, em outra conta bancária (agência 0110-4 c/c 3496-7), não devendo ser considerada na análise da execução financeira correspondente à conta específica (c/c 21160-5 ag.0110-4). Quanto ao valor de R\$ 6.606,91 referente a rendimentos financeiros, não informado pelo responsável no demonstrativo da execução da receita e da despesa de 2016 (peça 50), de fato, consta que houve aplicação financeira no período. Nos extratos bancários às peças 6 e 49, é possível verificar que existem operações de resgate do fundo durante todo o exercício 2016, devendo ser computado o valor auferido na execução financeira.

30. Consta que a movimentação da conta específica (c/c 21160-5 – ag. 0110-4) se iniciou em 26/1/2016, a partir do crédito dos recursos do PEJA 2016, no entanto, havia um saldo reprogramado de recursos do ano anterior (PEJA 2015) no valor de R\$ 9.805,05. Deste modo, a prestação de contas apresentada no SIGPC contém diversas inconsistências, além de erros em valores informados a título de execução financeira.

31. Em relação à execução física, o Ministério da Educação (MEC), mediante a Nota Técnica nº 306/2020 (peça 45, p.11-14), manifestou-se da seguinte forma: *“CONCLUSÃO A partir das informações prestadas, a Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Básica (DPD), por meio da Coordenação-*



Geral de Jovens e Adultos (COEJA) conclui que, no exercício de 2016, não houve atingimento da meta pelo Município de Pindoba/AL.”

32. De acordo com a Nota, em 2016 estavam cadastrados 84 alunos, sendo que em 2015 havia 207 alunos, havendo uma diminuição de 123 alunos de um ano para outro. Deste modo, a meta física estabelecida para 2016, que era de 99 novas matrículas, segundo se concluiu, não restou atingida.

33. No caso em exame, a verba repassada pelo PEJA em 2016 foi destinada ao pagamento de remunerações, existindo na Relação de Pagamentos os nomes de cerca de 27 beneficiários com o respectivo CPF, verificando-se a aprovação final das contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS/FUNDEB), conforme peça 51.

34. De acordo com as Resoluções vinculadas ao PEJA, os entes federados ficam autorizados a realizar reprogramação dos saldos de recursos financeiros para utilização no exercício subsequente nas despesas previstas. A partir dessa possibilidade de reprogramação de um ano para o outro, a análise de cumprimento de objeto também é automaticamente reprogramada e uma análise final do cumprimento do objeto somente poderá ocorrer ao final de toda a execução do recurso financeiro. Considerando esse aspecto, são computados no cálculo da meta física apenas os recursos que foram efetivamente utilizados até o momento da prestação de contas pelo ente federado no SIGPC.

35. Em todo o caso, como pontuou o FNDE na análise, não houve incremento de novos alunos ou novas turmas com os recursos disponibilizados pelo PEJA 2016, verificando-se que, consoante as regras estabelecidas, a verba deveria ser devolvida.

36. Segundo a Nota Técnica 1/2019 do FNDE, presente no processo 028.311/2019-1 e trazida à luz destes autos (peça 52), quanto às metas físicas, os Entes Federados podem alcançar quatro possíveis resultados: 1. Aprovado, caso o Resultado seja igual ou superior a 75% da Meta Física; 2. Aprovado com ressalvas, caso o Resultado seja inferior a 75%, porém maior ou igual a 50% da Meta Física; 3. Aprovado parcialmente, caso o Resultado seja inferior a 50%, porém maior ou igual a 25% da Meta Física; e 4. Reprovado, caso o Resultado seja inferior a 25% da Meta Física.

37. No terceiro e no quarto caso, deverão ser restituídos ao FNDE os recursos referentes aos alunos que não foram cadastrados no Censo Escolar, levando em consideração percentual de alcance da Meta Física. Ressalte-se que, nesses casos, o Ente Federado será diligenciado para apresentar explicações que serão apreciadas pelos técnicos do Ministério, verificando-se, entretanto, que como a prestação de contas já se encontrava no âmbito do TCU, tendo sido enviada com atraso pelo próprio gestor, o FNDE impugnou as despesas, deixando para o TCU o julgamento das contas.

38. De acordo com a análise, as explicações dos Entes Federados podem ser aceitas ou não pelo FNDE, a fim de que seja desconsiderada qualquer restituição de recursos financeiros. Note-se que a Nota Técnica n. 1/2019 do MEC, em seu item 8, estabeleceu uma espécie de escalonamento quanto à execução da meta física, em que a obrigação de ressarcimento apenas se verificaria quando a execução da meta física ficasse abaixo de 50 % do apazado.

39. Segundo o item 10 da referida Nota Técnica, tal parâmetro pode ser definido pelas seguintes razões: “Observa-se que na segunda possibilidade de Resultado, apesar de o Ente Federado não atingir o número de novos alunos compatível aos recursos utilizados, é considerado suficiente o alcance parcial de, pelo menos, 50% da Meta apazada haja vista a presença de diversos fatores externos ao programa os quais tendem a interferir no planejamento municipal e provocar queda no número de matrículas da modalidade de Educação de Jovens e Adultos.”

40. Por outra via, o art. 4º, da Resolução CD/FNDE 48/2012 estabelece que os recursos do PEJA devem ser aplicados exclusivamente em despesas para a manutenção e desenvolvimento das novas turmas de EJA, de acordo com o que estabelece o art. 70, da Lei 9.394/1996, conforme a seguir: “*Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis,*



compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.”

41. Assim, não há evidências de que os recursos disponibilizados pelo PEJA em 2016 tenham propiciado o ingresso de novos alunos ou novas turmas do EJA no exercício, vislumbrando-se que, ao contrário, **houve uma diminuição de 207 para 84 alunos no exercício 2016, com a baixa de 123 alunos**. Deste modo, não se pode acatar o gasto efetuado, diante do não cumprimento das metas físicas estabelecidas de 99 novos alunos matriculados, situação que acarreta a rejeição das contas.

42. Ainda, verificou-se nesta TCE o descumprimento pelo ex-gestor do prazo de prestar contas do PEJA 2016, sendo que a falta de documentos no SIGPC, em que pese ter sido corrigida a destempo, não foi acompanhada de justificativas do Sr. Maxwell Tenório Cavalcante, por ocasião da sua resposta à audiência, requerendo a parte, tão somente, à peça 30, a suspensão do processo. Ressalte-se o lapso temporal decorrido entre o prazo legal de prestar contas (30/11/2017) e a efetiva disponibilização de documentos (21/11/2019).

43. Com relação à irregularidade que foi objeto de audiência, cumpre destacar o disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno/TCU, a seguir transcrito: *“Art. 209. O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências: I – omissão no dever de prestar contas; (...) § 4º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268 [“(…) contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 209 (...)”*.

44. Cabe lembrar que a prestação de contas extemporânea foi enviada somente em 21/11/2019 (peça 34) e o responsável foi cientificado da citação em 25/9/2019 (peça 25), ou seja, o responsável prestou contas depois da citação do Tribunal. Nessa situação, existe jurisprudência consolidada do TCU no sentido de que a intempestividade não descaracteriza a omissão propriamente dita, haja vista que a prestação de contas ocorreu posteriormente à citação. Transcreve-se, a seguir, alguns julgados nesse sentido:

A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão (Acórdão 162/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma (Acórdão 438/2016 - TCU - 2ª Câmara, Revisor Ministro Marcos Bemquerer).

A apresentação da prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação pelo TCU, configura intempestividade no dever de prestar contas. A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade (Acórdão 5773/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro).

45. Cumpre notar, ainda, que a omissão inicial no dever de prestar contas, irregularidade cuja responsabilidade recai sobre o Sr. Maxwell T. Cavalcante, movimentou desnecessariamente a máquina administrativa, dependendo recursos humanos e materiais no âmbito do FNDE, da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União.

46. Sobre o assunto, oportuno mencionar fragmento do Voto do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, condutor do Acórdão 4.460/2011-TCU-2ª Câmara, in verbis:

Logo, na medida em que sua omissão ensejou a movimentação de toda a máquina administrativa no âmbito interno e externo, imperioso que seja apenada, pois constitui conduta grave, além de violar a



Constituição Federal, a Lei nº 8.443/92 e o próprio convênio que geriu.

Por este motivo, em que pese elidido esteja o débito, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa.

47. Outrossim, ainda que se comprovasse a destinação dos recursos do PEJA em 2016 para o pagamento da remuneração de professores, o responsável peca pela não comprovação do atingimento das metas físicas, não se verificando a utilização dos recursos do PEJA 2016 **para a geração de 99 (noventa e nove) novas vagas no EJA**, conforme a Nota Técnica nº 306/2020 (peça 45, p.11-14).

48. Saliente-se que, segundo a Jurisprudência do TCU, nos casos em que o responsável tenha sido citado por omissão no dever de prestar contas e venha a apresentar a reclamada prestação de contas, mas na análise das alegações de defesa sejam constatadas irregularidades que caracterizam dano ao erário, não é necessária a renovação da citação se no ofício citatório estiver expressamente consignado que o débito decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos (Acórdão 2050/2016 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

49. Desta forma, considerando que os valores realizados em 2016 não foram comprovados no cumprimento de seus fins, com o atingimento, ao menos parcial, das metas físicas aprazadas de 99 (noventa e nove) novos alunos, e que não houve justificativas quanto ao descumprimento do prazo de prestar contas fixado, impõe-se o julgamento do mérito das contas pela irregularidade, consoante o art. 16, III, alíneas “a” e “c” da Lei 8.443/92, com a consequente imputação do débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da mencionada lei.

50. Note-se que o responsável foi citado nesta TCE pelo valor de R\$ 147.190,23 em 26/1/2016, data do crédito dos recursos, no entanto, sua citação deveria ter ocorrido pelo total dos recursos repassados somados ao valor reprogramado do exercício anterior (2015), no valor de R\$ 9.805,05, uma vez que estes recursos serviram para pagamentos realizados no exercício financeiro de 2016. No entanto, tal diferença não é expressiva o suficiente para que seja promovida nova citação do gestor, com custo processual que poderá superar o benefício esperado.

51. Nesse sentido, cite-se o seguinte enunciado da Jurisprudência Seleccionada do TCU, que confirma a desnecessidade de nova citação frente a casos como o destes autos: “Depois de citado o responsável, eventual elevação do valor do débito decorrente de nova apuração poderá ensejar a condenação pelo valor original, dispensando-se nova citação, desde que a diferença entre os dois montantes não seja significativa, em observância aos princípios da racionalização administrativa e da economia processual”. (Acórdão n.º 2.806/2017-Primeira Câmara; Relator Ministro Vital do Rêgo).

52. Portanto, a melhor solução alvitrada, considerando o adiantado da marcha processual, é a manutenção da condenação no valor do ofício de citação, de R\$ 147.190,23 a partir de 26/1/2016, considerando a racionalidade administrativa e economia processual requeridas.

Prescrição da Pretensão Punitiva

53. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

54. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 1/12/2017, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 6/9/2019 (peça 23).

Cumulatividade de multas

55. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força



do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de “não comprovação da aplicação dos recursos” e de “omissão na prestação de contas”, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9579/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Min. Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Min. Augusto Sherman).

56. Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. Pg. 565), na absorção, “(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada”. No caso concreto, a “omissão no dever de prestar contas”, embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da “não comprovação da aplicação dos recursos”, havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaindo as duas ocorrências num mesmo gestor, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

57. Cumpre observar, ainda, que a conduta do responsável, consistente nas irregularidades “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas” e “não cumprimento do prazo para apresentação de prestação de contas pelo gestor dos recursos”, configura violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, eis que, em última análise, ocorre o comprometimento da necessária satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade, por força do instrumento de repasse em questão.

58. Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas sempre presentes de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em prol de gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, a revelar grave inobservância de dever de cuidado no trato com a coisa pública, isto é, ato praticado com culpa grave, pois, na espécie, a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

59. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Maxwell Tenório Cavalcante, em que pese ter apresentado intempestivamente as contas do PEJA 2016 no SIGPC, uma vez promovida a citação e audiência, não comprovou a execução física do programa, com o cumprimento da meta física de 99 (noventa e nove) novos alunos matriculados mediante recursos do PEJA 2016, nem justificou o descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas, o qual se encerrou em 30/11/2017, tendo sido as contas apresentadas no SIGPC em 21/11/2019.

60. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Dessa forma, identificado o dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282).

61. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

62. Considerando os fatos apurados, propõe-se rejeitar as alegações de defesa e/ou razões de justificativa do responsável e julgar as contas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas

“a” e “c”, da Lei 8.443/1992, com imputação de débito no valor original de R\$ 147.190,23 em 26/1/2016, e aplicar, tendo em vista o disposto no art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, a multa prevista no art. 57 da referida lei.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo responsável Maxwell Tenório Cavalcante;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável, Sr. Maxwell Tenório Cavalcante (CPF 280.176.844-87), Ex-Prefeito Municipal de Pindoba/AL (gestões 2013-2016 e 2017-2020), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débitos relacionados ao responsável Maxwell Tenório Cavalcante (CPF 280.176.844-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/1/2016	147.190,23

c) aplicar ao responsável Maxwell Tenório Cavalcante (CPF 280.176.844-87), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) esclarecer ao responsável Maxwell Tenório Cavalcante (CPF 280.176.844-87) que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de



Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

Secex/TCE, em 16 de março de 2021.

(Assinado eletronicamente)
GILBERTO CASAGRANDE SANT'ANNA
AUFC – Matrícula TCU 4659-0