

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 028.308/2019-0

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mari - PB

Responsável: Marcos Aurélio Martins de Paiva (436.457.474-00).

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

Representação legal: João Victor Franca Cortes da Silva (26.216/OAB-PB), Ferdinando Paraguay Ribeiro Coutinho (49.248/OAB-DF) e outros, representando Marcos Aurélio Martins de Paiva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. NOVOS DOCUMENTOS CAPAZES DE ELIDIR A MAIOR PARTE DO DÉBITO. DANO RESIDUAL DE VALOR REDUZIDO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor de Marcos Aurélio Martins de Paiva, ex-prefeito de Mari/PB, em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016.

2. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de reconsideração interposto pelo ex-alcaide contra o Acórdão 4.071/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes (peça 38). Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução produzida pela Secretaria de Recursos/Serur (peça 75), que obteve pronunciamentos divergentes do Diretor da Subnidade (peça 76) e do Secretário da Serur (peça 77), este último acompanhado pelo parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 78).

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração (peças 50-56) interposto por Marcos Aurélio Martins de Paiva contra o Acórdão 4.071/2020-TCU-2ª Câmara (peça 38), relatora Ministra Ana Arraes, por meio do qual o Tribunal julgou tomada de contas especial instaurada em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, no exercício de 2016.

1.2. Transcreve-se a decisão recorrida:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor de Marcos Aurélio Martins de Paiva, em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas

“a” e “c” e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Marcos Aurélio Martins de Paiva;

9.2. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2016	36.078,00
4/3/2016	28.448,00
6/4/2016	28.448,00
6/5/2016	28.448,00
3/6/2016	28.448,00
7/7/2016	28.448,00
8/8/2016	28.448,00
8/9/2016	28.448,00
6/10/2016	28.448,00
8/11/2016	28.448,00
7/12/2016	28.448,00

9.3. aplicar-lhe multa de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. dar ciência desta deliberação ao responsável, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba.

HISTÓRICO

1.3. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Marcos Aurélio Martins de Paiva, ex-prefeito municipal de Mari/PB, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE referente ao exercício de 2016.

1.4. Apesar de regularmente citado, o responsável não compareceu aos autos, motivo que levou a unidade técnica a propor a revelia do Sr. Marcos Aurélio e o julgamento de suas contas

pela irregularidade, com imputação de débito e multa (peças 34-36), no que foi acompanhada pelo Ministério Público/TCU (peça 37).

1.5. Em seu voto (peça 39), a Ministra Ana Arraes destacou que a revelia não leva a assumir como verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, entretanto, ao não apresentar sua defesa, o ex-prefeito deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade. Em

observância ao princípio da verdade material, buscou-se identificar manifestações do responsável na fase interna da TCE, constatando-se que não ocorreram.

1.6. Em consulta aos sistemas corporativos da Administração Pública Federal (Siconv, SIGPC etc.), realizada na data de 4/3/2020, verificou-se ainda que o ex-prefeito qualificado como responsável neste processo também não havia apresentado contas ao órgão repassador e permanecia inadimplente (peça 32).

1.7. Reconhecida a sua revelia, o ex-prefeito teve suas contas julgadas irregulares, com condenação ao débito apurado e aplicação de multa, decisão contra a qual neste momento se insurge, interpondo recurso de reconsideração (peças 50-56).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade realizado por esta unidade técnica (peças 57-58) e ratificado pelo Ministro Raimundo Carreiro (peça 60), que conheceu do recurso interposto, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

3. Delimitação

3.1. Constitui objeto do presente recurso de reconsideração definir se:

- a) houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU;
- b) a responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas deve ser imputada ao sucessor do responsável;
- c) a documentação enviada a título de prestação de contas comprova a boa e regular aplicação dos recursos do PNAE.

3.2. Da Prescrição

3.2.1. Embora o recorrente não tenha apresentado qualquer alegação a respeito, a análise acerca de eventual prescrição se torna pertinente, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636886 (tema 899 da repercussão geral).

3.2.2. Nesse ponto, é importante mencionar que, nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso (Acórdão 1.160/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). De mesmo modo, ressalta-se que questões de ordem pública autorizam o órgão ad quem a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

3.2.3. Feitas essas considerações, nota-se que no exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados no documento juntado como a peça 74 dos autos, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

- a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;
- b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor e dimensionar as consequências legais da conduta, independentemente de terem natureza punitiva ou ressarcitória;
- c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado na formulação da proposta de encaminhamento será o da Lei 9.873/1999.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:

3.2.4. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

3.2.5. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

3.2.6. Desta feita, adotar-se-á a data de 21/8/2017 como marco inicial, quando expirou o prazo para a apresentação das contas. Segundo a jurisprudência do Tribunal, o que ocorrer primeiro entre o prazo final para a prestação de contas e a data de sua entrega deve ser o marco inicial dessa contagem (v.g. Acórdãos 3.749/2018-TCU-2ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes e 2.278/2019-TCU-1ª Câmara; rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti). A citação do Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva foi implicitamente ordenada em 10/9/2019 (despacho do secretário à peça 25) e o Acórdão 4.071/2020-TCU-2ª Câmara ora recorrido foi proferido em 16/4/2020 (peça 38).

3.2.7. Conclui-se, em vista das premissas informadas acima, que não estaria prescrita a possibilidade de atribuição de débito, tampouco da aplicação de multa caso fossem adotados os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

3.2.8. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não ocorreu a prescrição em relação ao Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

3.2.9. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

3.2.10. Considerando que o dever formal de apresentar as contas cabia ao sucessor do recorrente - o que faria cessar a omissão na apresentação das contas -, na hipótese em exame, a exemplo da análise anterior pelos ditames do Código Civil, adotar-se-á, então, a data de 21/8/2017 como termo inicial da contagem, quando findo o prazo para a apresentação das contas. b) Prazo:

3.2.11. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

3.2.12. Neste processo de contas especiais não houve a conclusão pelo possível cometimento de algum crime e, então, o prazo prescricional a ser adotado é o geral de cinco anos.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

3.2.13. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Com esse fundamento, houve interrupção da prescrição nos seguintes momentos a partir de 21/8/2017, marco inicial da prescrição, o que, aliás, enseja descartar o Ofício 2213E/2017, de 2/6/2017 (peça 4, p. 1):

- a) Termo de Instauração 714/2018, de 10/12/2018, cf. assinatura eletrônica (peça 1);
- b) Ofício 9991E/2017, de 8/9/2017 (peça 4, p. 3);
- c) Ofício 21772/2018, de 5/7/2018 (peça 5);
- d) Informação 3079/2018, de 23/8/2018 (peça 9);
- e) Relatório de TCE 791/2018, de 30/4/2019 (peça 15);
- f) Instrução e Parecer do Diretor na Secex-TCE, de 9/9/2019 (peças 23 e 24);
- g) Pronunciamento do Secretário da Secex-TCE, de 10/9/2019 (peça 25)
- h) Instrução, Parecer do Diretor e Pronunciamento do Secretário na Secex-TCE, de 4/3/2020 (peças 34 a 36);

i) Parecer do MP/TCU, de 5/3/2020 (peça 37).

3.2.14. Outros atos identificados nos autos não se enquadram no artigo 2.º, inciso II, da Lei 9.873/1999, mas têm o condão de interromper a prescrição trienal de que trata o artigo 1.º, §1.º, daquela lei, por se traduzirem em atos com alguma relevância para o deslinde do processo, a exemplo:

- a) Relatório de Auditoria do Controle Interno 874/2019, de 6/8/2019 (peça 16);
- b) Certificado de Auditoria 874/2019, de 9/8/2019 (peça 7);
- c) Parecer Dirigente do Órgão de Controle Interno 874/2019, de 12/8/2019 (peça 18)

3.2.15. O relatório, o certificado e o parecer são manifestações que atendem ao previsto no artigo 10, incisos II, III e IV da Instrução Normativa-TCU 71/2012 e, via de regra - a exemplo do presente processo - não se traduzem em atos inequívocos de apuração (art. 2.º, I, da Lei 9.873/1999), embora, de todo modo, impulsionem o processo para a sua solução (art. 1.º, §1.º, da lei). É o que se depreende, por exemplo, do objetivo dos certificados em consignar sobre a “adequação das medidas” e o “cumprimento de normas”.

3.2.16. Finalmente, alguns atos no presente processo são desprovidos de maior significado, por ausência de algum teor decisório ou real importância para o andamento das apurações, não se adequando mesmo ao supramencionado artigo 1.º, §1.º, da Lei 9.873/1999, a exemplo do pronunciamento ministerial (peça 19), que tão somente atesta o “conhecimento do relatório do tomador de contas”, nos termos da IN-TCU 71/2012 (art. 10, inciso IV).

d) Interrupções pela citação/audiência dos responsáveis:

3.2.17. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2.º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação (ou audiência) propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento houve a interrupção em 27/11/2019, conforme o Aviso de Recebimento (peça 28).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

3.2.18. Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2.º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, ocorreu a interrupção em 16/4/2020, data da sessão em que foi proferido o Acórdão 4.071/2020-TCU-2.ª Câmara (peça 38). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

3.2.19. Nos termos do art. 1.º, § 1.º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

3.2.20. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2.º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2.º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

3.2.21. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

3.2.22. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

3.2.23. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

3.2.24. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao TCU contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase

interna do procedimento como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei.

3.2.25. Especificamente quanto a esta tomada de contas especial, as causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular em relação ao Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva, pois o intervalo entre as causas interruptivas, do art. 2º, não ultrapassou os três anos.

g) Conclusão:

3.2.26. Observa-se, pelos eventos indicados, que não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição relativamente ao Sr. José de Moraes Falcão, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

A possibilidade de adoção de novo critério no caso concreto

3.2.27. Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

3.2.28. O art. 926 do CPC positivou a orientação de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.

3.2.29. Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à “apreciação e julgamento pelo tribunal de todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado” (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.

3.2.30. Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de *reformatio in pejus*, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente. O novo critério pode ser aplicado, contudo, não só se produzir efeitos favoráveis, mas também se conduzir à manutenção da decisão recorrida, ainda que por outros fundamentos.

3.3. Da responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas (peça 50, p. 4-6)

3.3.1. O recorrente afirma que os recursos recebidos do PNAE de 2016 deveriam ter suas contas prestadas até 21/8/2017, sob responsabilidade, portanto, do Sr. Antônio Gomes Silva, eleito no pleito de 2016, consoante a Súmula TCU 230.

3.3.2. Afirma também ser essa a ratio da Portaria Interministerial 127/2008, em seu artigo 56, § 3º. Não obstante, alega que buscou a prefeitura à época da prestação de contas e foi informado de que a documentação seria enviada, mas, mesmo tendo o recorrente deixado os comprovantes no arquivo do município, o atual gestor, por motivos políticos, não enviou os documentos ao FNDE.

3.3.3. Pleiteia, desse modo, o afastamento de sua responsabilidade quanto à omissão no dever de prestar contas.

Análise

3.3.4. A responsabilidade pela apresentação das contas de fato recai sobre o Sr. Antônio Gomes da Silva, prefeito sucessor do recorrente. No entanto, por terem sido aplicados os recursos na gestão do recorrente, responde também o Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva pela correta execução desses valores.

3.3.5. O teor da Súmula-TCU 230 afirma que compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

3.3.6. A jurisprudência desta Corte, então, se consolidou no sentido da responsabilidade do prefeito sucessor sobre o encaminhamento da prestação de contas dos recursos aplicados por seu antecessor, excluída a

responsabilidade do sucessor por débitos relacionados a recursos geridos por seu antecessor, sem prejuízo da aplicação de multa ao sucessor pela omissão em prestar contas (v.g. Acórdão 10.843/2020-TCU-1ª Câmara, relator o Min. Vital do Rêgo; Acórdão 6.402/2015TCU-2ª Câmara, Min. Ana Arraes; Acórdão 3.871/2019-TCU-2ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer).

3.3.7. Assim, caso não sejam apresentadas as contas hábeis e suficientes a atestar a regular aplicação dos valores federais, seria cabível o julgamento pela irregularidade das contas de ambos, com imputação de débito e multa ao antecessor e de apenas multa ao sucessor, caso este não tenha gerido os recursos.

3.3.8. Ocorre que, em relação à possibilidade de responsabilização do sucessor do efetivo gestor de recursos públicos nos casos de omissão na prestação de contas, a atual redação da INTCU 71/2012, com as alterações trazidas pela IN-TCU 88/2020, de 09/09/2020, prevê que, no caso de haver dúvidas sobre quem deu causa à omissão, antecessor e sucessor serão notificados para recolher o débito; o primeiro por supostamente não ter deixado a documentação necessária para que o sucessor pudesse prestar contas e o segundo por ter descumprido o dever de apresentar a prestação de contas no prazo devido.

3.3.9. Ainda, para eximir-se de responsabilidade, cabe ao sucessor, nos termos atuais da norma, apresentar justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas (artigos 9A e 9B da IN 71/2012).

3.3.10. No caso presente, verifica-se que o prefeito sucessor não foi chamado aos autos. Não há evidências de que o Sr. Antônio Gomes Silva, prefeito a quem cabia formalmente a apresentação das contas, tenha gerido recursos relativos ao exercício de 2016. De todo modo, foi ele o responsável pela omissão no dever de prestar contas, competindo ao Tribunal avaliar a conveniência e oportunidade de ainda chamá-lo aos autos para eventual imputação da multa prevista no artigo 58 da Lei Orgânica/TCU ou, mesmo, do débito apurado, de acordo com a atual redação do IN-TCU 71/2012, como visto, pois não se extraem dos autos todas as providências a cargo do sucessor prevista na nova redação do normativo, como os esforços para reunir a documentação referente às contas.

3.3.11. Quanto ao Sr. Marcos Aurélio, além do chamamento aos autos para defender-se sobre a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em face da omissão no dever de prestar contas - decorrência da ausência das contas -, o ex-prefeito também foi chamado a justificar a “não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do ... (PNAE)”, conforme o Ofício de Citação 9779/2019-TCU-Secex-TCE (peça 27), pelo qual foi realizada a sua citação e também a audiência.

3.3.12. A conclusão pela não disponibilização de condições materiais ao sucessor do ora recorrente adviria da apresentação de representação criminal ao Ministério Público Federal pelo Município de Mari/PB (peça 8). Porém, não se extraem dos autos informações suficientes sobre a tal indisponibilização de condições materiais.

3.3.13. Ainda, embora a sanção de multa do Acórdão 4.071/2020-TCU-1.ª Câmara tenha como fundamento legal o artigo 57 da Lei 8.443/1992, portanto, relacionada propriamente ao débito apurado, a penalidade também disse respeito à omissão na prestação das contas, fato que em tese atrairia a incidência do artigo 58, II, da Lei 8.443/1992. É o que se depreende da opção do aresto por não aplicar multas distintas para a ocorrência de débito e para a prática de ato com grave infração à norma legal.

3.3.14. Isso porque, nesses casos, duas possibilidades são encontradas na jurisprudência do Tribunal; multas distintas - com fundamento nos artigos 57 e 58 da Lei Orgânica/TCU - ou uma única multa, com fundamento no artigo 57, vez que esta absorveria a do artigo 58 da norma (v.g. Acórdão 6720/2020-TCU-2ª Câmara; rel. Min. Raimundo Carreiro e Acórdão 1703/2021-TCU 2.ª Câmara; rel. Min. Aroldo Cedraz).

3.3.15. Nesse contexto, cabe propor ao menos o provimento parcial do recurso a fim de afastar a irregularidade concernente à omissão do Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva quanto ao dever de prestar contas e, em consequência, reduzir a multa que lhe foi aplicada. Quanto ao débito imputado e a multa diretamente a este relacionada, a correspondente análise dos argumentos relacionados consta do item seguinte desta instrução.

3.4. Do encaminhamento da prestação de contas ao FNDE (peça 50, p. 7-9)

3.4.1. O recorrente argumenta que ao tomar conhecimento dos presentes autos solicitou imediatamente cópia dos documentos relativos à prestação de contas do convênio e prontamente a enviou ao FNDE, conforme extrato do Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC (p. 7).

3.4.2. Encaminhou igualmente toda a documentação a esta Corte de Contas (peças 50-56), de modo a reforçar a tese defendida e reformar a decisão recorrida, no sentido de que suas contas possam ser consideradas regulares, mesmo que seja com ressalvas, após a devida comprovação da aplicação dos recursos.

Análise

3.4.3. Cumpre registrar, inicialmente, que, dentre os documentos exigidos pela legislação de regência para a prestação de contas dos recursos recebidos por meio do PNAE está o parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), conforme previsão, por exemplo, do artigo 27 da Resolução FNDE/CD 38/2009, vigente à época do PNAE 2016, e do artigo 35, III, da Resolução CD/FNDE 26/2013, que veio a substituir aquela norma. E esse documento não foi acostado aos autos pelo recorrente.

3.4.4. Ademais, a Resolução/CD/FNDE 2/2012, que estabeleceu orientações, critérios e procedimentos para utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, desenvolvido pelo FNDE, prevê em seu artigo 2º os elementos que deveriam constar das referidas contas, além daqueles previstos nas resoluções que instituíram os repasses, dentre eles o relatório de cumprimento do objeto e de benefícios alcançados, extratos bancários e respectivas conciliações, documentos licitatórios e outros, em geral inexistentes nas peças trazidas aos autos pelo recorrente.

3.4.5. Assim, considerando a análise realizada nesta instrução sobre a responsabilidade pela apresentação das contas recair sobre o sucessor do recorrente, conclui-se não ser possível cogitar de alguma sanção ao Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva pela ausência do parecer conclusivo, bem como do relatório de cumprimento do objeto, relação de bens ou serviços, dentre outros itens previstos.

3.4.6. Porém, eventual débito, em princípio, é de responsabilidade do ex-prefeito, como visto, pois os recursos foram utilizados em sua gestão, ainda que tal responsabilidade possa ser mitigada caso reste claro algum prejuízo ao ex-prefeito no mister de comprovar a regularidade das despesas, decorrente justamente de alguma dificuldade intransponível em razão da não prestação de contas à época oportuna por seu sucessor.

3.4.7. Feitas essas considerações, cabe analisar os documentos trazidos aos autos pelo Sr. Marcos Aurélio (peças 50-56), a fim de examinar se o débito apurado é passível de ser reduzido ou mesmo desconsiderado.

3.4.8. Antes, cabe destacar que o TCU possui julgados no sentido de que a ausência especificamente do parecer conclusivo do CAE impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais recebidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Acórdãos 4.716/2018-TCU-2ª Câmara e 2.364/2018-TCU-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; 4.811/2016-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes; 3.688/2014-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer).

3.4.9. De outro lado, há julgados que admitem que a ausência do aludido parecer conclusivo gera presunção apenas relativa de dano ao erário, e que a comprovação da regularidade das despesas pode ser realizada por outros meios lícitos de prova, com documentação apta para essa finalidade (Acórdãos 1423/2008-TCU-1ª Câmara; rel. Min. Augusto Nardes e 662/2020-TCU Plenário; rel. Min. Ana Arraes).

3.4.10. Nesse sentido, observa-se nos elementos colacionados ao recurso diversas notas de empenho, além de recibos, notas fiscais, listas de recebimento assinadas pelos beneficiários e uma conciliação financeira elaborada pela própria prefeitura (peça 50, p. 15-19; 32-36). Os documentos bancários limitam-se a extratos da conta de investimentos (peça 50, p. 20-31) e comprovantes de transferência entre contas, emitidos pelo Banco do Brasil (peças 50-56), que evidenciaríamos a movimentação entre a conta dos recursos (agência 2275-6, c/c 13634-4) e os pagamentos dos fornecedores.

3.4.11. Passa-se, então, a analisar a documentação trazida pelo recorrente a título de prestação de contas (peça 50, p. 14 a 89 e peças 51 a 56), em cotejo com os documentos que compuseram o processo de TCE na fase interna (peças 1 a 19), em especial o extrato bancário da conta que movimentou os recursos do PNAE (peça 7).

3.4.12. A propósito, aproveitar-se-ão apenas os documentos que se entende tenham algum valor comprobatório financeiro ou fiscal, a exemplo de notas de empenho e recibos, descartando, por exemplo, relatórios ou extratos de movimentação bancária elaborados pela própria prefeitura municipal, além de listas de recebimento de produtos alimentícios, conforme as tabelas a seguir:

Documentos juntados à peça 50

Despesa (R\$)	Data	Localização em extrato bancário (peça 7)
249,10 (p. 37 a 40)	5/1/2016	p. 1
249,10 (p. 41 a 44)	5/1/2016	p. 1
509,20 (p. 45 a 48)	5/1/2016	p. 1
554,80 (p. 49 a 52)	5/1/2016	p. 2
625,40 (p. 53 a 56)	5/1/2016	p. 1
625,40 (p. 57 a 60)	5/1/2016	p. 1
790,86 (p. 61 a 64)	5/1/2016	p. 1
1.405,18 (p. 69 a 72)	5/1/2016	p. 1
1.999,20 (p. 73 a 76)	5/1/2016	p. 1

Total = R\$ 30.917,54

Documentos juntados à peça 51

Despesa (R\$)	Data	Localização em extrato bancário (peça 7)
1.170,15 (pág. 1 a 4)	6/1/2016	pág. 2
12.528,80 (p. 5 a 10)	4/3/2016	p. 2
14.200,00 (p. 11 a 15)	7/4/2016	p. 3
603,50 (p. 16 a 19)	14/4/2016	p. 3
672,50 (p. 20 a 23)	14/4/2016	p. 3
676,00 (p. 24 a 27)	14/4/2016	p. 3
712,50 (p. 28 a 31)	14/4/2016	p.3
1280,00 (p. 32 a 35)	14/4/2016	p.3
1352,00 (p. 36 a 39)	14/4/2016	p.3
1575,00 (p. 40 a 43)	14/4/2016	p.3
12.815,60 (p. 48 a 52)	10/5/2016	p. 4
801,73 (p. 53 a 56)	12/5/2016	p. 4
1207,00 (p. 57 a 60)	12/5/2016	p. 4
1400,42 (p. 61 a 64)	12/5/2016	p. 4
1890,00 (p. 65 a 68)	12/5/2016	p. 4
689,60 (p. 69 a 71 e 89)	7/6/2016	p.5
1121,40 (p. 72 a 74)	7/6/2016	p.5
1890,00 (p. 81 a 83)	7/6/2016	p. 5
12.700,00 (p. 84 a 87)	7/6/2016	p. 5
807,00 (p. 90 a 92)	7/7/2016	p. 5

Total = R\$ 70.093,20

Documentos juntados à peça 52

Despesa (R\$)	Data	Localização em extrato bancário (peça 7)
12.815,05 (pág. 4 a 7)	8/8/2016	pág. 6
12.169,95 (p. 21 a 24)	9/9/2016	p. 6
12.629,95 (p. 31 a 33)	7/10/2016	p. 7

12.480,20 (p. 46 a 48)	8/11/2016	p. 7
12.320,00 (p. 57 a 59)	8/12/2016	p. 8

Total = R\$ 62.415,15

3.4.13. Os pagamentos referentes a algumas notas e recibos, embora acompanhadas de lançamento em comprovantes que de fato se afiguram emitidos pela instituição bancária, não se encontram no extrato bancário juntado pelo FNDE na fase interna (peça 7). A título de exemplo menciona-se a despesa no valor de R\$ 1.000,00, em 7/7/2017 (peça 51, p. 93 a 95). Por sua vez, outras despesas figuram no extrato à peça 7 com o lançamento ‘Transferido para poupança’, a exemplo dos R\$ 1.092,42 alegadamente pagos em 5/1/2016 (peça 50, p. 65 a 68). Ainda, para algumas despesas apresentadas pelo recorrente consta um ‘Detalhamento do Empenho’, documento que se afigura haver sido extraído de sistema informatizado do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, mas nem sempre o valor indicado corresponde a algum lançamento no extrato bancário à peça 7, a exemplo da alegada despesa de R\$ 1.960,00, em 7/10/2016 (peça 52, p. 27 e 28).

3.4.14. Assim, eis o resumo das despesas alegadas pelo Sr. Marcos Aurélio que não são acatadas desta feita, conforme as situações acima explanadas, sem prejuízo de anotar que o recorrente pode vir a apresentar novo recurso porventura ainda cabível, com documentação apta a demonstrar a efetiva ocorrência destas despesas às custas dos recursos recebidos no âmbito do PNAE em 2016, ou, alternativamente, comprovar que algum obstáculo intransponível o impede de fazê-lo:

a) despesas com extrato juntado ao recurso, mas fora do extrato à peça 7:

- R\$ 1.000,00, em 7/7/2016 (peça 51, p. 93 a 95);
- R\$ 1.486,80, em 7/7/2016 (peça 51, p. 96 a 98);
- R\$ 1.621,42, em 7/7/2016 (peça 51, p. 99 a 101);
- R\$ 12.500,45, em 7/7/2016 (peça 51, p. 102 a 105);
- R\$ 1.575,00, em 8/8/2016 (peça 51, p. 106 a 108);
- R\$ 416,80, em 8/8/2016 (peça 51, p. 109 a 111);
- R\$ 1.503,20, em 8/8/2016 (peça 52, p. 1 a 3);
- R\$ 878,00, em 8/8/2016 (peça 52, p. 8 a 12);
- R\$ 1.001,00, em 7/11/2016 (peça 52, p. 34 a 36);
- R\$ 1.300,00, em 8/11/2016 (peça 52, p. 37 a 39);
- R\$ 1.513,00, em 8/11/2016 (peça 52, p. 40 a 42);
- R\$ 1.575,00, em 8/11/2016 (peça 52, p. 8/11/2016)

b) despesas que figuram como ‘Transferido para poupança’ no extrato à peça 7:

- R\$ 1.092,42, em 5/1/2016 (peça 50, p. 65 a 68);
- R\$ 2.000,00, em 14/4/2016 (peça 51, p. 44 a 47);
- R\$ 1.200,00, em 7/6/2016 (peça 51, p. 75 a 77);
- R\$ 1.500,00, em 7/6/2016 (peça 51, p. 78 a 80);
- R\$ 2.000,00, em 8/12/2016 (peça 52, p. 55 e 56).

c) despesas sem lançamento em algum extrato juntado pelo recorrente:

- R\$ 538,16, em 7/7/2016 (peça 51, p. 88);
- R\$ 910,00, em 9/9/2016 (peça 52, p. 13 e 14);
- R\$ 1.430,00, em (peça 52, p. 15 e 16);
- R\$ 1.575,00, em (peça 52, p. 17 e 18);

- R\$ 1.575,00 (peça 52, p. 19 e 20);
- R\$ 1.008,00, em (peça 52, p. 25 e 26);
- R\$ 1.960,00, em (peça 52, p. 27 e 28);
- R\$ 2.000,00, em (peça 52, p. 29 e 30);
- R\$ 1.001,00, em (peça 52, p. 49 e 50);
- R\$ 1.008,00, em (peça 52, p. 51 e 52);
- R\$ 1.043,00, em (peça 52, p. 53 e 54).

3.4.15. Em conclusão, as despesas efetivamente comprovadas montam, então, a R\$ 30.917,54 (peça 50) + R\$ 70.093,20 (peça 51) + R\$ 62.415,15 (peça 52) = R\$ 163.425,89. E em benefício do recorrente, propõe-se desconsiderar as parcelas mais antigas que compõem o débito até ser atingido esse montante ora calculado, na seguinte forma:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/7/2016	14.890,11
8/8/2016	28.448,00
8/9/2016	28.448,00
6/10/2016	28.448,00
8/11/2016	28.448,00
7/12/2016	28.448,00

3.4.16. Cabe propor, em consequência, o provimento parcial do recurso também por essa razão – além do afastamento da omissão em prestar contas (vide item 3.3.15 da instrução) - considerando o novo débito calculado, com a consequente redução proporcional da multa.

CONCLUSÃO

4.1. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) o julgamento do RE 636.886-STF (Tema 899 da Repercussão Geral) e recentes julgados da Corte Suprema permitem concluir pela adoção nas Cortes de Contas do prazo prescricional Lei 9.873/1999 nos processos de controle externo, para ambas as pretensões ressarcitória e punitiva;
- b) não ocorreu a prescrição neste processo pelos critérios da Lei 9.873/1999 e nem do paradigmático Acórdão 1.441/2016-Plenário (Código Civil);
- c) a responsabilidade pela irregularidade relativa à omissão na apresentação das contas do PNAE/2016 competia ao prefeito sucessor. A responsabilidade pela correta aplicação dos recursos é integralmente do prefeito recorrente, visto que somente ele geriu os valores, devendo ele responder pelo débito;
- d) considerando a atual redação da IN-TCU 71/2012, em seus artigos 9A e 9B, compete ao Tribunal avaliar a conveniência e a oportunidade de chamar o sucessor, Sr. Antônio Gomes Silva, para responder não apenas pela omissão na prestação de contas, mas por eventual responsabilidade pelo débito apurado;
- e) deve ser afastada a irregularidade pela omissão de prestar contas formalmente, imputada ao Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva;
- f) deve ser desconsiderado parte do débito calculado, em vista da documentação trazida pelo recorrente, com a consequente redução da multa também por essa razão, além da premissa da alínea anterior;

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva contra o Acórdão 4.071/2020TCU-2ª Câmara propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecê-lo e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de

a.1) considerar o débito com a seguinte composição, em substituição à tabela do subitem 9.2 do aresto recorrido:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/7/2016	14.890,11
8/8/2016	28.448,00
8/9/2016	28.448,00
6/10/2016	28.448,00
8/11/2016	28.448,00
7/12/2016	28.448,00

a.2) reduzir a multa aplicada, considerando como premissas a redução do débito conforme ora proposto, bem como o afastamento da irregularidade concernente à omissão no dever de prestar contas;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada ao responsável, aos interessados e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba”.

2. O Diretor da Subunidade emitiu pronunciamento parcialmente divergente da instrução do auditor-instrutor (peça 76), *verbis*:

“Na instrução anterior, com amparo na conclusão abaixo, propôs-se o provimento parcial deste recurso com redução proporcional da multa aplicada, ante a necessidade de afastamento da irregularidade concernente à omissão no dever de prestar contas por parte do recorrente, bem como pela comprovação da aplicação de parte dos recursos. Observe-se:

a) o julgamento do RE 636.886-STF (Tema 899 da Repercussão Geral) e recentes julgados da Corte Suprema permitem concluir pela adoção nas Cortes de Contas do prazo prescricional Lei 9.873/1999 nos processos de controle externo, para ambas as pretensões ressarcitória e punitiva;

b) não ocorreu a prescrição neste processo pelos critérios da Lei 9.873/1999 e nem do paradigmático Acórdão 1.441/2016-Plenário (Código Civil);

c) a responsabilidade pela irregularidade relativa à omissão na apresentação das contas do PNAE/2016 competia ao prefeito sucessor. A responsabilidade pela correta aplicação dos recursos é integralmente do prefeito recorrente, visto que somente ele geriu os valores, devendo ele responder pelo débito;

d) considerando a atual redação da IN-TCU 71/2012, em seus artigos 9A e 9B, compete ao Tribunal avaliar a conveniência e a oportunidade de chamar o sucessor, Sr. Antônio Gomes Silva, para responder não apenas pela omissão na prestação de contas, mas por eventual responsabilidade pelo débito apurado;

e) deve ser afastada a irregularidade pela omissão de prestar contas formalmente imputada ao Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva;

f) deve ser desconsiderado parte do débito calculado, em vista da documentação trazida pelo recorrente, com a conseqüente redução da multa também por essa razão, além da premissa da alínea anterior.

2. Peça escusas para discordar da proposta de mérito mencionada no parágrafo acima.

3. Os arts. 9A e 9B da IN-TCU/2012 assim dispõem:

Art. 9.A. Nos casos de omissão, a corresponsabilidade do sucessor não alcança débitos relacionados a recursos geridos integralmente por seu antecessor, sem prejuízo da sanção ao sucessor quando este for omisso em prestar, no prazo devido, as contas referentes aos atos de seu antecessor.

Parágrafo único. O sucessor poderá responder pelo débito, na hipótese prevista neste artigo, quando ele der causa à paralisação indevida da execução do objeto, iniciada pelo antecessor, a qual resulte em imprestabilidade total da parcela executada.

Art. 9.B. Quando o período de gestão integral dos recursos não coincidir com o mandato em que ocorrer o vencimento da prestação de contas, havendo dúvidas sobre quem deu causa à omissão, antecessor e sucessor serão instados a se manifestar na tomada de contas especial, o primeiro porque não deixou a documentação necessária para que o sucessor pudesse prestar contas e o segundo pelo descumprimento desse dever no prazo devido.

Parágrafo único. O sucessor poderá se eximir da responsabilidade prevista neste artigo, se, cumulativamente, demonstrar a adoção de medida legal de resguardo ao patrimônio público e apresentar justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas.

4. Quanto ao proposto afastamento da responsabilidade do recorrente pela omissão, percebe-se que estes autos revelam a típica situação de dúvida “sobre quem deu causa à omissão”, motivo pelo qual se mostra correta a oitiva do antecessor (recorrente) para se manifestar sobre a omissão, como se depreende do caput do art. 9.B.
 5. Ou seja, entende-se que, nesse caso específico, a responsabilização pela omissão é também atribuível ao antecessor, uma vez que não logrou afastá-la de si.
 6. Sobre a avaliação da conveniência e oportunidade de se chamar o sucessor para responder sobre a omissão, convém ponderar, à luz do art. 9.B, parágrafo único, que o sucessor adotou medida legal de resguardo ao patrimônio público, conforme noticiado no Relatório de TCE nº 791/2018 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 15, p.5) e peça 8 (representação perante o MPF).
 7. Por outro lado, não se vislumbra nos autos “elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas”, condição que deveria ser atendida simultaneamente às medidas de resguardo do patrimônio, de acordo com a parte final do parágrafo único do art.9.B.
 8. A constatação registrada no parágrafo anterior leva, à primeira vista, a inferir que o sucessor também deveria ter sido chamado aos autos para se manifestar sobre a omissão.
 9. No entanto, deve-se lembrar que a citação do antecessor ocorreu antes da recente alteração da súmula TCU 230. Além disso, tendo em vista o estágio em que se encontra esta TCE, não se mostra conveniente e oportuno o chamamento do sucessor aos autos para manifestação quanto à omissão, considerando, por exemplo, a probabilidade de incidência da prescrição, sob o critério quinquenal atualmente defendido pelo Supremo Tribunal Federal (v. RE 636.886-STF, Tema 899 da Repercussão Geral).
 10. Feitas essas ponderações, pede-se vênias para propor o provimento parcial do presente recurso com base apenas no afastamento de parte do débito. Por consequência, a redução proporcional da multa estará atrelada a esse motivo”.
3. O Secretário da Serur, por seu turno, divergiu dos pronunciamentos anteriores, conforme transcrição da peça 77, *litteris*:

Trata-se de recurso de reconsideração (peças 50-56) interposto por Marcos Aurélio Martins de Paiva contra o Acórdão 4071/2020-TCU-2ª Câmara (peça 38, rel. ministra Ana Arraes), por meio do qual o Tribunal julgou Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016.

2. Os exames antecedentes divergem parcialmente quanto ao desfecho do recurso. De um lado, o auditor propõe o provimento parcial do recurso, com redução do débito e da multa, considerando, para a redução da multa, não só a nova quantificação da dívida, mas também o afastamento da responsabilidade pela omissão na prestação de contas (irregularidade que o auditor entende ser atribuível ao prefeito que sucedeu ao recorrente).

3. O diretor da subunidade, por sua vez, acompanha as conclusões do exame quanto à redução do débito, mas diverge quanto ao afastamento da responsabilidade pela omissão das contas. Embora reconheça que também deveria ter sido realizada a audiência do prefeito sucessor, nos termos do art. 9-B da IN-TCU 71/2012 (que trata da hipótese de “dúvida sobre quem deu causa à omissão”), o diretor entende que, neste

caso específico, a responsabilidade pela omissão também é atribuível ao antecessor, razão pela qual se opõe ao acolhimento do recurso, no ponto.

II – Da comprovação de despesas, com a consequente redução do débito e da multa

4. A presente TCE tem por objeto recursos do PNAE/2016, cujo prazo para prestação de contas se encerrou em 21/8/2017, momento em que o município já estava sob administração do prefeito sucessor (eleito ao final de 2016).

5. O responsável foi revel na fase originária do processo. No recurso, informou que tão logo tomou conhecimento dos autos, solicitou cópia dos documentos relativos à prestação de contas e os apresentou ao FNDE e o TCU (item 3.4.2 do exame antecedente).

6. O auditor analisou os documentos apresentados e formulou conclusões a partir do enquadramento das despesas em certos grupos. Um primeiro grupo foi formado pelas despesas comprovadas (item 3.4.12 do exame), com indicação dos elementos comprobatórios do gasto e de seu nexos financeiro. As demais despesas foram agrupadas segundo o motivo da glosa e constituíram os seguintes grupos: “despesas com extrato juntado ao recurso, mas fora do extrato à peça 7” (item 3.4.14, item “a”); “despesas que figuram como transferido para poupança no extrato à peça 7” (item 3.4.14, item “b”) e “despesas sem lançamento em algum extrato juntado pelo recorrente” (item 3.4.14, item “c”).

7. Seguem-se observações sobre cada um desses grupos, pois entendo necessários ajustes nos critérios adotados, com os consequentes reflexos no montante do débito objeto desta TCE.

a) Grupo 1: Despesas comprovadas

8. Acolho as conclusões do auditor e do diretor quanto à comprovação das despesas. Nas tabelas do item 3.4.12 do exame do auditor, a coluna “despesa” contém a indicação das peças, no processo, dos documentos comprobatórios (empenho, nota fiscal com atesto, recibo e comprovante de depósito ou de transferência em nome do credor), os quais guardam correspondência com lançamentos no extrato bancário (conforme localização indicada na última coluna). Cabe apenas registrar que a última despesa lançada como “documentos juntados à peça 52” (último quadro do item 3.4.12) corresponde a R\$ 12.320,02, conforme evidencia os documentos indicados.

9. As despesas neste grupo totalizam R\$ 30.917,54 na peça 50, R\$ 70.093,20 na peça 51, R\$ 62.415,17 na peça 52, conforme analiticamente demonstrado no exame. Tais valores, que somam R\$ 163.425,91, devem ser excluídos do débito imputado nesta TCE, conforme proposto pela subunidade.

10. Convém também registrar que o processo conta não só com os documentos orçamentários e fiscais da execução da despesa, mas também com o controle da distribuição e do recebimento dos bens pelas várias escolas do município, com a devida assinatura dos responsáveis pelo recebimento em cada escola (peça 52, p. 60-85 e peças 53-56). Ao contrário do indicado no exame (item 3.4.12), reputo que esse controle, realizado por nota fiscal, é significativamente relevante para estabelecimento do nexos físico-financeiro e em alguns casos, indicados adiante, constitui evidência complementar necessária à comprovação do gasto.

b) Grupo 2: “despesas com extrato juntado ao recurso, mas fora do extrato à peça 7”

11. Neste grupo (item 3.4.14, item “a”, do exame do auditor), tem-se um conjunto de despesas cuja comprovação não foi acolhida, embora tenham sido apresentados, no recurso, documentos de mesma natureza que os constantes do Grupo 1 (empenho, nota fiscal com atesto, recibo e comprovante de depósito ou de transferência em nome do credor). Contudo, o auditor, com anuência do diretor, entendeu que não ficou evidenciado o nexos financeiro (correspondência com o extrato bancário), pela razão de que o extrato de peça 7 não contém os correspondentes lançamentos. Segundo o exame (item 3.4.13):

Os pagamentos referentes a algumas notas e recibos, embora acompanhadas de lançamento em comprovantes que de fato se afiguram emitidos pela instituição bancária, não se encontram no extrato bancário juntado pelo FNDE na fase interna (peça 7).

12. Divirjo desse entendimento. Há nos autos extrato bancário – inclusive juntado pelo próprio FNDE, visto que constitui documento também da fase interna – mais completo que o fragmento que constitui a referida peça 7.

13. A peça 7, embora nomeada como “extrato bancário”, corresponde, na realidade, a uma listagem de sistema de controle do FNDE, e não ao extrato emitido diretamente pela instituição bancária – ao contrário do que ocorre, por exemplo, com o extrato contido na peça 8, p. 4-15.

14. Além disso, a citada listagem da peça 7 não contempla a totalidade dos lançamentos ocorridos na conta bancária. Tanto é assim que acaso se somem o saldo inicial com os movimentos a crédito e subtraia esse total dos movimentos a débito, o resultado não corresponde ao saldo final indicado na peça 7 – a evidenciar que essa listagem emitida pelo FNDE, a partir de seus sistemas internos, não se mostra completa.

15. Até por isso, não há qualquer impedimento a que se tome por referência o extrato bancário emitido pelo próprio Banco do Brasil e que consta da peça 8, p. 4-15. Esse extrato foi apresentado pelo município (na gestão do prefeito sucessor) ao FNDE, ao solicitar a exclusão de sua condição de inadimplente (peça 8, p. 1). Na oportunidade, o município encaminhou cópia (a) da representação criminal dirigida ao Ministério Público contra o prefeito antecessor e (b) “cópia dos extratos bancários da contado do PNAE do exercício de 2016”. E o próprio FNDE promoveu a juntada desses documentos na fase interna do processo.

16. Se dúvidas houvesse sobre a credibilidade desse extrato mais completo, contido na peça 8, nova diligência poderia ser encaminhada ao Banco do Brasil. Porém, não há nenhum elemento que indique qualquer fragilidade na referida documentação, apenas pelo fato de que ela foi apresentada pela própria edilidade.

17. Em suma, não há razões para deixar de se considerar como comprovadas as despesas que atendem aos mesmos critérios considerados no Grupo 1, acima (existência de empenho, nota fiscal com atesto, recibo e comprovante de depósito ou de transferência em nome do credor, assim como o controle do recebimento dos bens pelas escolas), e que, neste Grupo 2, deixaram de ser consideradas apenas pelo fato de que os lançamentos estão “fora do extrato à peça 7”, quando há, nos autos, extrato bancário mais completo (peça 8, p. 4-15) e emitido pela própria instituição financeira custodiante dos recursos.

18. As despesas abaixo, glosadas porque estariam “fora do extrato à peça 7”, estão devidamente lançadas no extrato emitido pelo Banco do Brasil, de peça 8, p. 4-15, conforme indicações na seguinte tabela:

Grupo 2 - Lançamentos compatíveis com o extrato de peça 8

Valor	Data	Documentos de Despesa	Lançamento no extrato (peça 8)
1.000,00	07/07/2016	peça 51, p. 93 a 95	página 10
1.486,80	07/07/2016	peça 51, p. 96 a 98	p. 10
1.621,42	07/07/2016	peça 51, p. 99 a 101	p. 10
12.500,45	07/07/2016	peça 51, p. 102 a 105	p. 10
1.575,00	08/08/2016	peça 51, p. 106 a 108	p. 11
416,80	08/08/2016	peça 51, p. 109 a 111	p. 11
1.503,20	08/08/2016	peça 52, p. 1 a 3	p. 11
878,00	08/08/2016	peça 52, p. 8 a 12	p. 11
1.001,00	08/11/2016	peça 52, p. 34 a 36	p. 14
1.300,00	08/11/2016	peça 52, p. 37 a 39	p. 14
1.513,00	08/11/2016	peça 52, p. 40 a 42	p. 14
1.575,00	08/11/2016	peça 52, p. 43 a 45	p. 14
26.370,67	<- Total		

19. Ademais, além dos documentos orçamentários e financeiros (empenho, nota fiscal com atesto, recibo e comprovante de depósito ou de transferência em nome do credor), a prestação de contas contempla

documentos relativos ao controle da entrega das mercadorias nas várias escolas do município, com a assinatura do recebimento por cada escola, individualizado por nota fiscal (peça 52, p. 60-85 e peças 53-56). Assim, por exemplo, a segunda nota fiscal da tabela acima (peça 51, p. 97) é repetida na peça 54, p. 15, com o devido controle do recebimento das mercadorias pelas escolas (peça 54, p. 14).

20. Portanto, há informações suficientes para o estabelecimento do nexu físico-financeiro necessário à comprovação das despesas. Por isso, e divergindo das conclusões anteriores, entendo também comprovados os dispêndios acima, que totalizam R\$ 26.370,67, valor que deve ser excluído do débito imputado nesta TCE.

c) Grupo 3: “despesas que figuram como ‘Transferido para poupança’ no extrato à peça 7”:

21. Na alínea “b” do item 3.4.14 de seu exame, o auditor elenca uma série de despesas que igualmente contam com os mesmos elementos de comprovação utilizados no Grupo 1, indicando a presença, nos autos, das evidências de comprovação física e financeira (empenho, nota fiscal com atesto, recibo e comprovante de depósito ou de transferência em nome do credor) e cujos lançamentos também estão tanto no extrato de peça 7 (listagem do sistema de controle do FNDE, critério adotado pelo auditor) quanto no extrato de peça 8 (mais completo, emitido pelo Banco do Brasil).

22. O motivo da rejeição da despesa foi o fato de que, no extrato, o histórico do lançamento figura como “transferido para poupança”.

Grupo 3 - Pagamentos realizados em conta de poupança			
Valor	Data	Documentos de Despesa	Lançamento no extrato (peça 8)
1.092,42	05/01/2016	peça 50, p. 65 a 68	p. 4
2.000,00	14/04/2016	peça 51, p. 44 a 47	p. 7
1.200,00	07/06/2016	peça 51, p. 75 a 77	p. 9
1.500,00	07/06/2016	peça 51, p. 78 a 80	p. 9
2.000,00	08/12/2016	peça 52, p. 55 e 56	p. 15
7.792,42	<- Total		

23. Ao observar os documentos de pagamento (todos realizados por meio de transferências eletrônicas, a partir da conta do convênio), noto que, no Grupo 1, foram aceitas as transferências realizadas para a conta corrente do fornecedor (exemplo: peça 50, p. 40 – primeiro registro do Grupo 1). Ocorre que neste Grupo 3 a despesa foi rejeitada apenas porque a transferência ao fornecedor teve por destino uma conta do tipo poupança (exemplo: peça 50, p. 68 – primeiro registro do Grupo 3).

24. Parece irrelevante a distinção, pois em ambos os casos todos os elementos comprobatórios são os mesmos – e suficientes para se demonstrar o nexu físico-financeiro da aplicação dos recursos. É perfeitamente compreensível que, no programa de Alimentação Escolar, em que os gêneros alimentícios foram adquiridos diretamente de produtores familiares – integrantes de Programa de Agricultura Familiar, como evidenciam os vários empenhos e notas fiscais presentes nos autos –, algum desses produtores utilizem uma conta do tipo “poupança” para realizarem suas movimentações financeiras. Não há justificativa para considerar inválida essa operação, unicamente por esse motivo.

25. Logo, divergindo dos pareceres, compreendo também demonstradas as despesas acima, no total de R\$ 7.792,42, que igualmente deve ser excluído do débito imputado nesta TCE.

d) Grupo 4: “despesas sem lançamento em algum extrato juntado pelo recorrente”:

26. Passo ao exame das despesas indicadas no quadro “c” item § 3.4.14 do exame antecedente. Como mencionado antes, a análise adotou como único parâmetro de análise a listagem de lançamentos bancários extraída de sistema do FNDE, referida como “extrato de peça 7”. A citada listagem não está completa,

conforme demonstrado, e não constitui o extrato bancário propriamente dito, emitido pelo Banco do Brasil (também juntado ao processo pelo FNDE, como documento da fase interna da TCE, na peça 8).

27. Neste Grupo 4, foram incluídas despesas que contam com os mesmos elementos de comprovação admitidos antes (empenho, nota fiscal com atesto, recibo e comprovante de depósito ou de transferência em nome do credor), mas que não foram acolhidos pelo exame da subunidade técnica porque não constam “de algum extrato juntado pelo recorrente”, ou seja, não constam do extrato anexado ao recurso (peça 50, p. 20-31).

28. Ocorre que as despesas em questão realmente não constariam do citado extrato, haja vista que o referido documento diz respeito apenas à conta de investimentos (como reconhecido no exame, item 3.4.10). A análise desse documento será relevante para suprir uma omissão do exame, que deixou de considerar os saldos existentes em aplicação financeira, que devem ser abatidos do débito, como será analisado oportunamente.

29. Por ora, quanto às despesas em análise neste momento (Grupo 4), reitero o entendimento de que se deve tomar como referência o extrato bancário emitido pelo próprio Banco do Brasil (peça 8, p. 4-15), juntado ao processo na fase interna do procedimento. Não há nenhum elemento que afete a credibilidade de tal documento, que, nos autos, é o extrato bancário mais completo, emitido pela própria instituição financeira custodiante dos recursos.

30. As despesas abaixo, glosadas porque não constam de extrato juntado pelo recorrente, estão devidamente lançadas no extrato emitido pelo Banco do Brasil, de peça 8, p. 4-15, conforme indicações na tabela abaixo, complementada pela análise individualizada de cada despesa, apresentada na sequência.

Grupo 4 - Despesas sem lançamento em extrato juntado pelo recorrente

Lançamento	Valor	Data	Documentos de Despesa	Lançamento no extrato (peça 8)
1	538,16	07/07/2016	peça 51, p. 88; e peça 54, p. 51	página 10
2	910,00	09/09/2016	peça 52, p. 13 e 14	p. 12
3	1.430,00	09/09/2016	peça 52, p. 15 e 16	p. 12
4	1.575,00	09/09/2016	peça 52, p. 17 e 18	p. 12
5	1.575,00	09/09/2016	peça 52, p. 19 e 20	p. 12
6	1.008,00	07/10/2016	peça 52, p. 25 e 26	p. 13
7	1.960,00	07/10/2016	peça 52, p. 27 e 28	p. 13
8	2.000,00	07/10/2016	peça 52, p. 29 e 30	p. 13
9	1.001,00	08/12/2016	peça 52, p. 49 e 50	p. 15
10	1.008,00	08/12/2016	peça 52, p. 51 e 52	p. 15
11	1.043,00	08/12/2016	peça 52, p. 53 e 54	p. 15
14.048,16		<- Total		

31. Segue-se a análise individualizada desses lançamentos, necessária para fundamentar a conclusão de que os correspondentes gastos se encontram justificados nos autos.

Lançamento 1 (R\$ 538,16, em 7/7/2016): sobre a despesa (fornecimento de frango abatido), há a nota fiscal com o atesto (peça 55, p. 51), compatível com o empenho (peça 51, p. 88). O pagamento consta do extrato (peça 8, p. 10) e há, no processo, o controle do recebimento das mercadorias pelas várias escolas do município, com a assinatura dos responsáveis pelo recebimento (peça 54, p. 50). Assim, há nos autos elementos suficientes para comprovação da despesa.

Lançamento 2 (R\$ 910,00, 9/9/2016): há nos autos o empenho, com a identificação do fornecedor (peça 52, p. 13); há a nota fiscal, com atesto em 24/8/2016 (peça 52, p. 14); o campo de liquidação e pagamento do empenho indica o pagamento da despesa em 9/9/2016 (peça 52, p. 13); há o lançamento desse valor, nessa data, no extrato bancário (peça 8, p. 12) e, por fim, há o controle da entrega das mercadorias nas escolas (peça 55, p. 48).

Lançamento 3 (R\$ 1.430,00, em 9/9/2016): situação idêntica à anterior. Há nos autos o empenho, com identificação do beneficiário e indicação do pagamento em 9/9/2016 (peça 52, p. 15). A nota fiscal corresponde ao empenho e está devidamente liquidada, na data de 24/8/2016 (peça 52, p. 16). Em todo o processo há uma só despesa nesse valor e o pagamento, em 9/9/2016, consta do extrato bancário (peça 8, p. 12), com o controle de recebimento das mercadorias pelas escolas (peça 55, p. 42).

Lançamentos 4 e 5: há duas despesas, no valor de R\$ 1.575,00 cada. Consta dos autos os respectivos empenhos, com identificação dos beneficiários e indicação do pagamento em 9/9/2016 (peça 52, p. 17 e 19). As notas fiscais correspondem aos empenhos e estão com os devidos atestos (peça 52, p. 18 e 20). Os pagamentos constam do extrato bancário (peça 8, p. 12). Observo, ainda, que em toda a documentação apresentada há cinco despesas neste mesmo valor, de R\$ 1.575,00, correspondentes ao fornecimento de polpa de fruta em diferentes meses. Além das duas despesas em exame neste item, as outras três estão devidamente individualizadas no processo, correspondendo às notas fiscais de peça 51, p. 42; peça 51, p. 107; e peça 52, p. 43. Os pagamentos dessas outras três despesas também estão identificados, com os comprovantes da operação bancária (peça 51, p. 43 e p. 108; peça 52, p. 45) e a correspondência no extrato da conta do convênio (peça 8, p. 7, 11 e 14). Logo, é perfeitamente possível estabelecer a correlação das despesas com os respectivos pagamentos.

Lançamento 6 (R\$ 1.008,00, em 7/10/2016): há nos autos o empenho, com a identificação do fornecedor (peça 52, p. 25); há a nota fiscal, com o atesto (peça 52, p. 26); o campo de liquidação/pagamento, no empenho, indica o pagamento da despesa em 7/10/2016 e consta do extrato bancário o lançamento desse valor, nessa data (peça 8, p. 13). Na documentação apresentada, há um único outro lançamento com esse mesmo valor, em 8/12/2016 (lançamento 10, analisado adiante), sendo viável estabelecer a correlação entre as despesas (lançamentos 6 e 10) e seus pagamentos.

Lançamento 7 (R\$ 1.960,00, em 7/10/2016): a exemplo das situações anteriores, há nos autos o empenho, com o devido atesto e a identificação do fornecedor, assim como a nota fiscal (peça 52, p. 27 e 28). O pagamento consta do extrato bancário (peça 8, p. 13) e não há, no extrato, outros registros desse valor.

Lançamento 8 (R\$ 2.000,00, em 7/10/2016): o empenho, com o devido atesto e a identificação do fornecedor, é compatível com a respectiva nota fiscal (peça 52, p. 29 e 30). O pagamento consta do extrato bancário, na data indicada (peça 8, p. 13). Além desta, no extrato constam outras duas despesas de mesmo valor (peça 8, p. 7 e 15), mas estão devidamente identificadas e foram objeto de análise no Grupo 3 (fornecedor titular de conta poupança). Entendo, assim, que está demonstrado de forma suficiente o nexo da despesa e seu respectivo pagamento.

Lançamento 9 (R\$ 1.001,00, em 8/12/2016): o empenho, com o devido atesto e a identificação do fornecedor, é compatível com a respectiva nota fiscal (peça 52, p. 49 e 50). O pagamento consta do extrato bancário, na data indicada (peça 8, p. 15). Além desta, no extrato consta outra despesa nesse mesmo valor (peça 8, p. 14), mas está devidamente identificada e foi objeto de análise no Grupo 2, de forma que é possível correlacionar ambas as despesas com seus respectivos pagamentos.

Lançamento 10 (R\$ 1.008,00, em 8/12/2016): há nos autos o empenho, com a identificação do fornecedor (peça 52, p. 51); há a nota fiscal, com o atesto (peça 52, p. 52); o campo de liquidação e pagamento do empenho indica o pagamento da despesa em 8/12/2016 e consta do extrato bancário o lançamento desse valor, nessa data (peça 8, p. 15).

Lançamento 11 (R\$ 1.043,00, em 8/12/2016): há nos autos o empenho, com a identificação do fornecedor (peça 52, p. 53); há a nota fiscal, com o atesto (peça 52, p. 54); o campo de liquidação e pagamento do empenho indica o pagamento da despesa em 8/12/2016 e consta do extrato bancário o lançamento desse valor, nessa data (peça 8, p. 15). Na documentação apresentada, não há outra despesa nesse valor, assim como este é o único lançamento no extrato bancário. Dessa forma, julgo viável estabelecer a correlação entre a despesa e seu pagamento.

32. Considerando a análise realizada acima, o conjunto de despesas objeto deste item (R\$ 14.048,16) também deve ser excluído do débito imputado nesta TCE.

e) Despesas sobre as quais a subunidade não se pronunciou

33. Não houve análise específica, no exame da subunidade, sobre dois eventos, relevantes na análise da prestação de contas.

34. O primeiro, que passo a designar como “Grupo 5”, para fins da totalização a ser apresentada adiante, diz respeito à última despesa da peça 51 (R\$ 1.019,05, em 8/8/2016). Sobre ela, há no processo o empenho (peça 51, p. 112), a nota fiscal com o devido atesto (peça 51, p. 113), o comprovante de pagamento ao fornecedor (peça 51, p. 114), na data indicada, devidamente refletido no extrato bancário da conta do convênio (peça 8, p. 11). Além disso, há também no processo o controle de entrega dos produtos dessa nota fiscal nas escolas, com a assinatura dos responsáveis pelo recebimento em cada escola (peça 60, p. 91). Esse conjunto de elementos é suficiente para considerar comprovada a referida despesa, que deve ser excluída do débito imputado nesta TCE.

35. O exame da subunidade deixou de considerar ainda o saldo existente na conta de investimento associada ao convênio. Conforme já adiantado (itens 27-28), na prestação de contas trazida com o recurso há o extrato da conta de investimento (peça 50, p. 20-31) associada ao convênio. Todos os lançamentos desse extrato, a título de aplicação financeira, guardam exata correspondência com o extrato da conta do convênio – seja o de peça 8, juntado pelo município, seja o de peça 7, que é a listagem de sistema de controle do FNDE. O saldo existente ao fim do exercício, na conta de investimentos, deve também ser abatido do débito, pois constitui disponibilidade financeira de titularidade do município, vinculada ao programa de alimentação escolar.

36. A conta de investimento associada ao convênio teve a seguinte movimentação, refletida em todos os extratos presentes nos autos:

Aplicação em BB Fix			
Data da Operação	Aplicação (débito)	Resgate (crédito)	Extrato (peça 8)
05/01/2016	2.817,24		p. 4
06/01/2016		1.170,15	p. 4
04/03/2016	15.919,20		p. 6
06/04/2016	28.448,00		p. 7
07/04/2016		14.200,00	p. 7
14/04/2016		8.871,50	p. 7
06/05/2016	28.448,00		p. 8
10/05/2016		12.815,60	p. 8
12/05/2016		5.299,15	p. 8
03/06/2016	28.448,00		p. 9
07/06/2016		19.101,00	p. 9
07/07/2016	10.494,17		p. 10
08/08/2016	10.240,90		p. 11
08/09/2016	28.448,00		p. 12
09/09/2016		17.659,95	p. 12
06/10/2016	28.448,00		p. 13
07/10/2016		17.597,95	p. 13
08/11/2016	10.578,80		p. 14
07/12/2016	28.448,00		p. 15

08/12/2016		17.372,02	p. 15
Totais	220.738,31	114.087,32	
SALDO	106.650,99		

37. No extrato da conta de investimento, o saldo final (R\$ 111.742,93; peça 50, p. 51) inclui os rendimentos de aplicação financeira. Para os fins da presente análise, importa considerar apenas os valores efetivos de saídas (aplicação) e entradas (resgates) na conta do convênio propriamente dita, porquanto o objetivo é evidenciar a origem e destino dos recursos repassados pelo FNDE. O saldo dessas movimentações (R\$ 106.650,99), assim como os rendimentos financeiros, permanece na conta de investimentos.

38. Portanto, do valor total repassado pelo FNDE, mediante ordens bancárias (R\$ 320.558,00, indicado no acórdão condenatório), a diferença entre aplicações e resgates na conta de investimento (R\$ 106.650,99) constitui destinação conhecida e comprovada, que também deve ser abatida do débito imputado nesta TCE.

f) Despesa não comprovada (débito remanescente)

39. Como resultado das análises anteriores, o débito remanescente no processo constitui a diferença entre os recursos repassados pelo FNDE (total de R\$ 320.558,00, indicado no acórdão recorrido), deduzidos das despesas comprovadas, assim como da transferência líquida (aplicações menos resgates) para a conta de investimento associada ao convênio.

40. A tabela abaixo evidencia as origens e destinações dos recursos do convênio, a partir dos repasses feitos pelo FNDE, o que permite identificar a existência de despesa não comprovada refletida no extrato bancário.

41. Como a conta do convênio iniciou e encerrou o exercício com saldo zerado, todos os ingressos e saídas constituem lançamentos no extrato. A totalidade dos lançamentos existentes no extrato bancário (peça 8) está refletida na tabela abaixo, agrupados segundo os grupos de despesas considerados nos itens anteriores deste pronunciamento.

42. Essa tabela evidencia que está comprovada a quase totalidade dos valores transferidos à conta do convênio. Do total repassado (R\$ 320.558,00), uma parte constitui transferência líquida (diferença entre aplicações e resgates) para a conta de investimentos (R\$ 106.650,99). O valor restante corresponde às despesas comprovadas (Grupo 1 a Grupo 5), objeto de análise individualizada ao longo deste pronunciamento, havendo, ainda, uma parcela não comprovada, correspondente a R\$ 1.250,80.

Origem/Destinação dos Recursos do Convênio		
Operação	Créditos	Débitos
Ordens Bancárias (FNDE)	320.558,00	
Aplicação Financeira	114.087,32 (resgates)	220.738,31 (aplicações)
Despesas Grupo 1		163.425,91
Despesas Grupo 2		26.370,67
Despesas Grupo 3		7.792,42
Despesas Grupo 4		14.048,16
Despesa Grupo 5		1.019,05
Despesa não comprovada		1.250,80
Movimentação total	434.645,32	434.645,32

43. Sobre a parcela não comprovada, há dois lançamentos no extrato (peça 8, p. 4) com o valor de R\$ 1.250,80, no mesmo dia (5/1/2016). O primeiro débito foi comprovado e corresponde à despesa de peça 50,

p. 82-85, considerada no Grupo 1 (item 3.4.12 do exame da subunidade). Sobre essa despesa, há nos autos os documentos de execução física e financeira já indicados, inclusive com o comprovante da transferência para a conta do fornecedor (peça 50, p. 85).

44. O segundo débito lançado no extrato, nesse mesmo valor e no mesmo dia, não está comprovado nos autos. Nos registros auxiliares da prestação de contas, há a informação de que houve um “pagamento em duplicidade a fornecedor”, detectado e contabilizado em 31/3/2016 (peça 50, p. 15, penúltimo registro), inclusive com registro do crédito a título de “valor referente à devolução recursos”. A informação é reiterada adiante (peça 50, p. 15), com uma observação, manuscrita, de que houve a devolução no mês 3/2016 (peça 50, p. 32).

45. Contudo, se efetivamente houve a devolução desse pagamento em duplicidade, a operação não se deu como ingresso na conta do convênio, pois não há crédito desse valor no respectivo extrato. Ademais, todas as entradas e saídas de recursos da conta do convênio foram devidamente identificadas, constituindo os grupos referidos na tabela acima. Logo, todos os créditos na conta do convênio estão identificados, inexistindo o aporte relativo à citada restituição do pagamento em duplicidade.

46. Não se descarta a possibilidade de a restituição desse pagamento ter ocorrido, como indicado nos registros auxiliares da prestação de contas. Se ocorreu, o ingresso foi efetivado em outra conta, de titularidade do município, não na conta específica do convênio.

47. Em suma, como não há evidência documental da citada restituição, trata-se de mera conjectura, sem implicações práticas para o processo. O que há nos autos, objetivamente, é a evidência de pagamento de despesa não comprovada, no total de R\$ 1.250,80, na data de 5/1/2016.

Essa parcela constitui débito remanescente, cujas implicações serão discutidas adiante.

III – Da responsabilidade pela omissão da prestação de contas

48. O processo trata de recursos do PNAE de 2016, geridos totalmente pelo recorrente, como prefeito à época, mas com prazo final de prestação de contas em 21/8/2017, no mandato do sucessor – não chamado ao processo por omissão.

49. Nos exames antecedentes, há divergência entre o auditor e o diretor quanto à responsabilidade do recorrente quanto à omissão propriamente dita. O auditor propõe afastar a responsabilidade do prefeito antecessor, ora recorrente, argumentando que esse fato deveria ser atribuído ao sucessor, que não foi chamado ao processo. O diretor discorda da proposta, por entender que o prefeito antecessor (recorrente) não conseguiu elidir sua responsabilidade também pela omissão e que seria contraproducente, nesta adiantada fase processual, promover a oitiva de novo responsável.

50. Concordo parcialmente com as respectivas conclusões. Assim como o diretor, entendo não se justificar a audiência do prefeito sucessor, com vistas a uma possível aplicação de multa pela omissão na prestação de contas. Tal providência, ademais, nem sequer poderia ocorrer na fase recursal, não se justificando o retorno do processo à fase originária, para dirimir a dúvida sobre a responsabilidade pela omissão das contas.

51. Por outro lado, concordo com o auditor quanto a não estar clara a responsabilidade do prefeito antecessor pela omissão na prestação de contas, razão pela qual tal fundamento deve ser excluído do julgamento das contas.

52. Com efeito, o processo partiu de uma premissa, não demonstrada, de que o prefeito sucessor teria adotado as medidas cabíveis para o resguardo do erário (instrução inicial, peça 23, item 17.2.1.1), não tendo conseguido efetivar a prestação de contas por impedimento causado pelo antecessor.

53. A instrução inicial aponta, como evidência, representação criminal feita pelo prefeito sucessor (peça 8, p. 2-3). A evidência indicada, contudo, comprova a existência das contas, que deveriam ter sido apresentadas ao FNDE. Veja que nessa representação ao MPF, a municipalidade afirma que:

“através de informações levantadas pelo setor de convênios ... deste município... esta procuradoria municipal tomou conhecimento que: houveram (sic) inúmeros gastos não comprovados, apontados na prestação de contas referente ao ano de 2016 dos programas... PNAE”.

54. Ora, a própria procuradoria municipal, que redige a representação, confirma que detectou irregularidades, com gastos não comprovados, “apontados na prestação de contas”. Logo, havia prestação de contas, de modo que cabia ao prefeito sucessor tê-la encaminhado ao FNDE, ainda que considerasse que parte das despesas não estavam comprovadas. Não se justifica que a documentação existente, mesmo insuficiente, na visão do prefeito sucessor, não fosse encaminhada ao órgão concedente dos recursos, que afirmou não ter recebido qualquer documentação (peça 15, p. 4, item 2).

55. Na hipótese dos autos, portanto, a situação seria, no mínimo, de dúvida sobre a responsabilidade entre o antecessor e o sucessor, situação para a qual o art. 9-B da IN-TCU 71/2012 determina a citação de ambos, “o primeiro por supostamente não ter deixado a documentação necessária para que o sucessor pudesse prestar contas e o segundo por ter descumprido o dever de apresentar a prestação de contas no prazo devido”.

56. No caso concreto, somente a citação/audiência dos dois gestores traria ao processo elementos necessários para aferir, com segurança, a responsabilidade de cada qual. Como essa providência não foi adotada, os poucos elementos que existem nos autos não geram convicção suficiente sobre a responsabilidade do prefeito antecessor quanto à omissão, responsabilidade essa que só se justificaria se ele não tivesse “deixado a documentação necessária para que o sucessor pudesse prestar contas”. Porém, a própria prefeitura, na gestão do prefeito sucessor, indica a existência da prestação de contas, que deixou de ser encaminhada ao FNDE sob o pretexto de que “houve inúmeros gastos não comprovados, apontados na prestação de contas” – como informado na representação criminal apresentada ao MPF, peça 8, p. 2.

57. Nesse contexto, caberia ao prefeito sucessor ter encaminhado as informações disponíveis ao FNDE, ainda que as considerasse incompletas ou falhas. Por esse motivo, anuo à proposta formulada pelo auditor, no sentido de que a irregularidade quanto à omissão na prestação de contas não deve ser imputada ao prefeito antecessor, ora recorrente.

IV – Conclusão

58. De todo o exposto, manifesto-me pela elisão da responsabilidade do recorrente quanto à omissão na prestação de contas e pela exclusão das parcelas de gasto comprovadas nesta fase processual, quantificadas ao longo deste pronunciamento.

59. Remanesce, assim, um débito de R\$ 1.250,80, na data de 5/1/2016, que, em princípio, deveria ser indenizado pelo responsável para que pudesse receber quitação. Cumpre, todavia, examinar as implicações desse débito residual, à luz da jurisprudência do TCU, no que diz respeito à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e ao julgamento das contas.

60. Quanto à multa, há precedente do Tribunal que deixa de aplicá-la, quando o valor remanescente do débito é baixo, não se justificando o custo da própria cobrança – notadamente em conjunto com outras circunstâncias que indicam, como no caso concreto, menor grau de reprovação da conduta. Nesse sentido, destaco os seguintes enunciados da jurisprudência sistematizada:

Na condenação de responsável em débito, é possível deixar de aplicar a multa proporcional ao dano (art. 57 da Lei 8.443/1992) com fundamento em circunstâncias atenuantes, como a pouca materialidade do débito residual em relação ao total regularmente aplicado e a comprovação do cumprimento do objeto pactuado. (**Acórdão 3469/2018-TCU-2ª Câmara, rel. min. Vital do Rêgo**)

Em função da pequena materialidade do débito apurado, o TCU pode deixar de aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. (**Acórdão 5256/2011-TCU1ª Câmara, rel. min. José Múcio Monteiro**)

61. De igual modo, o Tribunal tem considerado que a baixa materialidade do débito residual não justifica o julgamento pela irregularidade das contas do gestor, ante a desproporcionalidade do fato com as consequências jurídicas que advêm desse julgamento. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes:

É cabível o julgamento das contas do gestor pela regularidade com ressalvas, dando-lhe quitação, quando o débito remanescente é insignificante frente aos valores por ele geridos e não há indícios de locupletamento, considerando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da racionalização administrativa e da economia processual. (**Acórdão 1283/2019-TCU-2ª Câmara, rel. min. Augusto Nardes**)

Em situações nas quais as irregularidades identificadas têm repercussão materialmente irrelevante no montante de recursos geridos pelo responsável, as contas são julgadas regulares com ressalva. **(Acórdão 2096/2018-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo)**

62. O mesmo entendimento foi exposto em decisão recente, em que o ministro Augusto Nardes, no voto condutor do Acórdão 10.387/2021-TCU-2ª Câmara, ponderou:

Este Tribunal tem adotado a linha de relevar na apreciação das contas a insignificância do valor do débito em face dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, com a dispensa do recolhimento do valor pendente, julgando regulares com ressalva as contas do responsável, a exemplo dos acórdãos 8.483/2017 e 10.641/2015, ambos da Segunda Câmara, e do Acórdão 4020/2021-TCU-Primeira Câmara.

63. Considerando tais precedentes, e tendo em vista que, no caso concreto, o débito remanescente (R\$ 1.250,80) é insignificante ante os valores repassados pelo FNDE (R\$ 320.558,00) e que não há indícios de locupletamento, bem como notícia – embora não comprovada documentalmente – de que houve a restituição do pagamento realizado em duplicidade ao fornecedor, entendendo aplicáveis os precedentes acima, com vistas a considerar elidida a responsabilidade do recorrente.

V - Encaminhamento

64. Ante o exposto, manifesto-me no sentido de o Tribunal conhecer do recurso de reconsideração interposto por Marcos Aurélio Martins de Paiva contra o Acórdão 4071/2020-TCU2ª Câmara e, no mérito, dar-lhe provimento para tornar insubsistente o acórdão recorrido e julgar regulares com ressalva as contas do responsável, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992”.

4. Já o representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira acompanhou, na essência, o pronunciamento do titular da Secretaria de Recursos e produziu o parecer à peça 78, o qual que transcrevo, naquilo que julgo essencial:

“Nestes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva, ex-prefeito de Mari/PB, em decorrência da omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos pela municipalidade no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016, esta Corte decidiu, mediante o Acórdão 4.071/2020 – 2ª Câmara, entre outras medidas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e § 3º, 19 e 57 da Lei 8.443/1992 (peça 38):

“9.1. julgar irregulares as contas de Marcos Aurélio Martins de Paiva;

9.2. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação dos débitos indicados a seguir [R\$ 320.558,00, peça 3], atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

(omissis)

9.3. aplicar-lhe multa de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;”

A gestão do sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva estendeu-se de 2013 a 2016 (peça 2) e o prazo para a prestação de contas se encerrou em 21/8/2017 (peças 5, 9, 14, 15 e 32), ou seja, já na gestão do sr. Antônio Gomes da Silva, prefeito sucessor, o qual ingressou, em novembro/2017, com representação criminal contra o sr. Marcos Aurélio junto ao Ministério Público Federal (peça 8, pp. 1/3).

O sr. Marcos Aurélio foi responsável pela aplicação dos recursos, considerando que as ordens bancárias foram repassadas em sua gestão (peça 3 e peça 9, item 2.4) e que a movimentação financeira, evidenciada no extrato bancário, apontou inúmeros lançamentos a débito ao longo do exercício de 2016 (peça 7; peça 8, pp. 4/15; e peça 50, pp. 20/31).

De acordo com o Relatório de TCE 791/2018 (peça 15, pp. 5/7):

“8. Cumpre esclarecer que, em consulta realizada à Procuradoria Federal no FNDE/PROFE, emanou-se o entendimento, nos termos do Parecer nº 767/2008, de que para os casos de omissão a corresponsabilidade somente se aplica quando o prazo para prestação de [contas] recai sobre o mandato do Prefeito sucessor, desde que não adotadas as competentes medidas de resguardo ao Erário.

9. No caso em apreço, não há que se falar em corresponsabilidade visto que, embora o prazo para prestação de contas tenha recaído dentro do período de mandato do Senhor Antônio Gomes da Silva, este adotou as medidas de resguardo ao erário (pç. 08).

(...)

16. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendo que esta deve ser imputada ao Senhor Marcos Aurélio Martins de Paiva, uma vez que este era o responsável pela gestão e prestação de contas dos recursos federais recebidos e, no entanto, não tomou as providências para que a execução dos recursos fosse devidamente comprovada.”

Nesta Corte, a citação do sr. Marcos Aurélio foi efetuada nos moldes a seguir (peça 27):

“a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Mari - PB, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

b) 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. 45 da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17/06/2013.”

Também foi promovida a audiência do sr. Marco Aurélio, conforme segue (peça 27):

“a) Irregularidade: não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.”

Ante a revelia do responsável, suas contas foram julgadas irregulares com condenação em débito e imputação de multa.

Nesta feita, examina-se recurso de reconsideração (peças 50 a 56) interposto pelo sr. Marcos Aurélio contra o Acórdão 4.071/2020-2ª Câmara (peça 38), em relação ao qual a Secretaria de Recursos (Serur) apresenta pareceres uniformes quanto ao conhecimento do apelo e parcialmente divergentes quanto ao mérito:

a) o sr. Auditor opina pelo provimento parcial, a fim de (peça 75):

‘a.1) considerar o débito com a seguinte composição, em substituição à tabela do subitem 9.2 do aresto recorrido:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/7/2016	14.890,11
8/8/2016	28.448,00
8/9/2016	28.448,00
6/10/2016	28.448,00
8/11/2016	28.448,00
7/12/2016	28.448,00

a.2) reduzir a multa aplicada, considerando como premissas a redução do débito conforme ora proposto e o afastamento da irregularidade concernente à omissão no dever de prestar contas’;

b) o sr. Diretor manifesta-se pelo “provimento parcial do presente recurso com base apenas no afastamento de parte do débito. Por consequência, a redução proporcional da multa estará atrelada a esse motivo” (peça 76);

c) o titular da unidade técnica propõe dar provimento ao recurso, “para tornar insubsistente o acórdão recorrido e julgar regulares com ressalva as contas do responsável, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992” (peça 77).

Em apertada síntese, o sr. Auditor da Serur pondera que (peça 75):

(transcrição parcial da instrução do auditor-instrutor)

O sr. Diretor da Serur, por sua vez, argumenta o seguinte, no essencial (peça 76, grifos originais):

(transcrição parcial do pronunciamento do Diretor da Serur)

O titular da Serur sustenta a regularidade com ressalva das contas do ex-prefeito Marcos Aurélio Martins de Paiva, gestão 2013/2016 (peça 2), consoante fatos e argumentos reproduzidos a seguir, em essência (peça 77):

(transcrição parcial do pronunciamento do Secretário da Serur)

II

O Ministério Público de Contas anui às conclusões do titular da unidade técnica especializada quanto à possibilidade de afastamento do débito, ante a minuciosa análise à peça 77, a farta documentação comprobatória das despesas juntada aos autos (peças 50 a 56) e a insignificância do montante de R\$ 1.250,80, possivelmente já restituído.

Quanto à omissão no dever de prestar contas, o MP de Contas entende que, a rigor, deveria ser mantida a responsabilidade do sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva, prefeito na gestão 2013/2016.

No caso concreto, embora o prazo limite para apresentação da prestação de contas somente tenha vencido na data de 21/8/2017 (peça 32), já no curso do mandato do prefeito sucessor, portanto, nada obstava que o sr. Marcos Aurélio antecipasse o cumprimento do nobre dever de demonstrar à sociedade o destino dado aos recursos por ele efetivamente geridos.

A esse respeito, veja-se que o último débito registrado na conta corrente específica data de 8/12/2016 (peça 8, p. 15), ou seja, o sr. Marcos Aurélio teve tempo hábil, ao final da sua gestão, para apresentar a documentação pertinente ao FNDE.

Nas alegações de defesa, o Sr. Marcos Aurélio justificou o seguinte (peça 50, p. 6):

“Cabe frisar, Excelência, que o promovido, à época em que se findava o prazo para apresentação da prestação de contas, buscou informações perante a administração municipal e fora informado que toda documentação seria enviada, o que não foi. O recorrente deixou toda a documentação necessária para a prestação de contas do PNAE/2016 nos arquivos da prefeitura e o atual gestor, por motivos políticos, não realizou o devido envio perante o FNDE, em uma tentativa de prejudicar o recorrente, que é seu opositor político.”

Se, de fato, o sucessor era opositor político do ora recorrente, como ele alega, o bom senso, para dizer o mínimo, recomendava que o próprio sr. Marcos Aurélio apresentasse ao FNDE as contas alusivas ao Pnae/2016, até mesmo porque, segundo ele mesmo alega, teria deixado “toda a documentação necessária para a prestação de contas do PNAE/2016 nos arquivos da prefeitura”. Se tudo estava em perfeita ordem por ocasião do término do mandato, por que não prestar contas logo e não depender do alegado opositor político?

Nessa linha de raciocínio, este representante do Parquet se manifestou em TCE análoga à presente (peça 68 do TC 040.824/2018-7):

“(…) O simples fato de o vencimento do prazo para a prestação de contas ter findado no mandato do prefeito sucessor não descaracteriza a ocorrência de omissão no dever de prestar contas por parte da responsável, pois se trata de um dever pessoal de quem gere os recursos, e, no caso em apreço, a integralidade dos recursos federais foi gasta ainda na gestão de Marlene Gonçalves Cardoso, conforme extratos bancários à peça 4.”

De todo modo, no caso ora em análise, a afirmação constante da representação criminal apresentada pela municipalidade ao MPF, no sentido de que “houve inúmeros gastos não comprovados, apontados na prestação de contas” (peça 8, p. 2), gerou dúvidas no MP de Contas sobre a decisão justa a ser

tomada no caso concreto, haja vista a possibilidade de a documentação pertinente estar disponível nos arquivos da prefeitura e apenas não ter sido encaminhada pelo sucessor, à autarquia federal, na época devida.

A propósito, no expediente autuado no FNDE em 1º/11/2017, o sr. Antônio Gomes da Silva, prefeito sucessor, informou que o gestor anterior (Sr. Marcos Aurélio) teria deixado “apenas parte da documentação, tornando inviável a elaboração da prestação de contas devida pela atual gestão”, e que haveria “impossibilidade de elaborar a prestação de contas devida” (peça 8, p. 1).

Nesse cenário, subsistindo lacuna de informação acerca dos fatos efetivamente havidos, a Procuradoria opta por acompanhar a proposição do titular da Serur (peça 77), para tornar sem efeito o Acórdão 4.071/2020 – 2ª Câmara (peça 38) e julgar regulares com ressalva as contas do sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva, ex-prefeito de Mari/PB, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

III

Em face do que restou apurado nos autos, pedindo vênias, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição do sr. Secretário da Serur (peça 77)”. .

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em sucessão ao Ministro Raimundo Carreiro (art. 153 do RI/TCU), sorteado na forma do inciso I do art. 154 do Regimento Interno do TCU e dos artigos 21 e 22 da Resolução TCU nº 175/2005 (peça 59).

2. Em análise recurso de reconsideração interposto por Marcos Aurélio Martins de Paiva contra o Acórdão 4071/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes (peça 38), por meio do qual o Tribunal julgou Tomada de Contas Especial instaurada em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016.

3. Os exames da unidade técnica divergiram quanto ao desfecho do recurso, sendo que o parecer do MP/TCU, acompanhou o pronunciamento do titular da Secretaria de Recursos, conforme transcrições feitas no relatório precedente.

4. O auditor-instrutor propõe o parcial provimento do recurso, com redução do débito e da multa, com o afastamento da responsabilidade pela omissão na prestação de contas, que deveria ser imputável ao prefeito sucessor.

5. O diretor da subunidade, por seu turno, acompanha as conclusões do auditor quanto à redução do débito, mas entende que a omissão no dever de prestar contas deve ser também atribuída ao antecessor, ora recorrente, motivo pelo qual nega acolhimento ao recurso, nesse ponto.

6. Já o Secretário da Serur, divergindo dos pronunciamentos anteriores, propõe dar provimento ao recurso, para tornar insubsistente o acórdão recorrido, e julgar regulares com ressalvas as contas do responsável, dando-lhe quitação. Entende o titular da unidade, após minuciosa análise dos documentos acostados ao processo, que o débito remanescente seria substancialmente menor, no montante de **R\$ 1.250,80**.

7. Além disso, aponta que a responsabilidade primária pela prestação de contas coube ao prefeito sucessor, e que não há indícios seguros nos autos acerca da responsabilidade do prefeito antecessor, ora recorrente, pela omissão no dever de prestar contas. Desse modo, dada a baixa materialidade do débito remanescente e a ausência de outras irregularidades de vulto, o atual estágio do feito permite o julgamento das contas do ex-gestor pela regularidade com ressalvas, com a correspondente quitação.

7. O pronunciamento do titular da Serur foi acompanhado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

8. Acompanho o pronunciamento do Secretário da Serur, acolhido pelo MP/TCU, e incorporo as análises ali empreendidas a estas razões de decidir.

9. O titular da unidade técnica acolheu as análises empreendidas pelo auditor-instrutor com relação às despesas comprovadas (Grupo 1), e fez ajustes que entendo apropriados quanto aos demais gastos, subdivididos nos seguintes grupos: “despesas com extrato juntado ao recurso, mas fora do extrato à peça 7” (Grupo 2); “despesas que figuram como transferido para poupança no extrato à peça 7” (Grupo 3) e “despesas sem lançamento em algum extrato juntado pelo recorrente” (Grupo 4), além de um grupo de despesas sobre as quais a subunidade não se pronunciou (Grupo 5).

10. De fato, com relação às despesas comprovadas *prima facie*, que totalizaram **R\$ 30.917,54**, contam não só com a documentação fiscal e orçamentária da execução financeira, assim como com o controle da dispensação e recebimento dos materiais pelas diversas escolas (peça 52, p. 60-85 e peças 53-56).

11. Com relação às despesas do “Grupo 2”, referem-se a um conjunto de gastos da mesma natureza daqueles catalogados no “Grupo 1”, e que ostentam documentação semelhante (notas de empenho, notas fiscais com atesto, recibos e comprovantes de depósito ou de transferência em nome do credor), mas que foram desconsiderados pelo auditor-instrutor por não encontrarem correlação no fragmento de extrato à peça 7, que consiste apenas em listagem do sistema de controle do FNDE. Conforme apontou o Secretário da Serur, essa movimentação bancária consta do extrato completo emitido pelo Banco do Brasil à peça 8, p. 4-15 e totaliza um montante de **R\$ 26.370,67**.

12. Já as despesas do “Grupo 3”, que figuram como recursos transferidos para conta de poupança, conforme extrato à peça 7, apesar de ostentarem os mesmos documentos orçamentários e fiscais das demais despesas, foram inicialmente rejeitadas pelo auditor-instrutor em virtude de as contas de destino dos fornecedores serem rubricas do tipo “poupança”. Como bem pontuou o Secretário da unidade técnica, é compreensível que no âmbito do Programa de Alimentação Escolar, gêneros sejam adquiridos de pequenos produtores familiares, que utilizem esse tipo de conta bancária, não havendo motivo para rejeitar despesas no valor de **R\$ 7.792,42**.

13. Já quanto às despesas do chamado “Grupo 4”, inicialmente apontadas como sem correlação com algum extrato juntado pelo recorrente, igualmente contam com os mesmos documentos fiscais e orçamentários que comprovam as transações, e estão do mesmo modo evidenciadas no extrato do Banco do Brasil à peça 8, p. 4-15, não havendo motivo para rejeita-las, conforme tabela confeccionada pelo Secretário da Serur à peça 77, p. 5, e respectiva análise individualizada de cada tipo de lançamento, ambas transcritas no relatório precedente. Esse grupo de despesas engloba **R\$ 14.048,16**.

14. O dirigente da unidade técnica aponta ainda despesas sobre as quais a subunidade não se pronunciou, a que denominou “Grupo 5”, no montante de **R\$ 1.019,05**, que estão comprovadas por documentação fiscal, orçamentária e extrato bancário, além de comprovantes de dispensação e recebimento pelas escolas.

15. Por fim, o exame da subunidade também deixou de considerar valores existentes na conta de investimento associada ao convênio no montante de **R\$ 106.650,99** (peça 50, p. 20-31), os quais guardam exata correlação com os extratos bancários e de listagem do FNDE (peças 7-8) e que deve ser abatido do débito, uma vez que constitui disponibilidade financeira do município, vinculada ao programa de alimentação escolar.

16. Ao fim e ao cabo, praticamente todas as entradas e saídas de recursos da conta específica do convênio foram identificadas, conforme os grupos de despesas e lançamentos evidenciados pela Serur, com os respectivos valores, documentos de despesa e extratos bancários, suficientes e estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos advindos do FNDE e a execução das despesas.

17. O débito remanescente resultou, desse modo, da diferença entre os valores repassados pelo FNDE (R\$ 320.558,00), e aquelas despesas que resultaram comprovadas, adicionadas dos recursos líquidos restantes na conta de investimento associada ao convênio, e que resulta num débito de **R\$ 1.250,80**, de acordo com consolidação formulada pelo Secretário da Serur (peça 77, p. 9):

Origem/Destinação dos Recursos do Convênio		
Operação	Créditos	Débitos
Ordens Bancárias (FNDE)	320.558,00	
Aplicação Financeira	114.087,32 (resgates)	220.738,31 (aplicações)
Despesas Grupo 1		163.425,91
Despesas Grupo 2		26.370,67

Despesas Grupo 3		7.792,42
Despesas Grupo 4		14.048,16
Despesa Grupo 5		1.019,05
Despesa não comprovada		1.250,80
Movimentação total	434.645,32	434.645,32

18. Quanto à responsabilidade pelo dever de prestar contas, igualmente acompanho o Secretário da Serur, visto ter ficado claro a todas as luzes que havia documentos na prefeitura deixados pelo prefeito antecessor, ora recorrente, hábeis a permitir a prestação de contas, os quais deveriam ter sido colimados e enviados ao FNDE pelo alcaide sucessor, ainda que este alegasse ausência de alguns ou de todos os documentos hábeis a permitir uma prestação de contas integral.

19. Como não houve a citação de ambos os gestores na época apropriada, a fim de dirimir quaisquer dúvidas sobre a responsabilidades de cada qual, os elementos remanescentes nos autos não permitem firmar convicção suficiente sobre a responsabilidade do Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva quanto à omissão, visto que a responsabilidade pela prestação de contas recaía, *prima facie*, sobre o prefeito sucessor, a quem cabia enviar as informações então disponíveis ao órgão repassador dos recursos, no caso o FNDE, dado o termo *ad quem* para apresentação das contas, em 21/8/2017, já durante o mandato do Sr. Antônio Gomes da Silva.

20. Desse modo, a premissa inicial da tomada de contas especial mostrou-se equivocada, visto que não ficou evidenciado que o prefeito sucessor teria adotado todas as medidas cabíveis para o resguardo do erário, ou que não teria conseguido efetivar a prestação de contas por impedimento causado pelo antecessor, visto que, como se viu, havia documentos hábeis na prefeitura para apresentação, ainda que parcial, das contas devidas.

21. Nessa ordem de ideias e de fatos, acolho o pronunciamento proferido pelo titular da Serur, ratificado pelo representante do MP/TCU, no sentido de conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento, e tornar sem efeito o Acórdão 4.071/2020-TCU-2ª Câmara e julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

22. Face ao exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2021.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1073/2022 – TCU – Segunda Câmara

1. Processo nº TC 028.308/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
 - 3.2. Responsável: Marcos Aurélio Martins de Paiva (436.457.474-00).
 - 3.3. Recorrente: Marcos Aurélio Martins de Paiva (436.457.474-00).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mari - PB.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Joao Victor Franca Cortes da Silva (26.216/OAB-PB), Ferdinando Paraguay Ribeiro Coutinho (49.248/OAB-DF) e outros, representando Marcos Aurélio Martins de Paiva.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor de Marcos Aurélio Martins de Paiva(436.457.474-00), ex-prefeito de Mari/PB, em que se aprecia recurso de reconsideração interposto pelo ex-prefeito contra o Acórdão 4.071/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o em débito e multa, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016.,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1 nos termos dos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso, e dar-lhe provimento, para tornar sem efeito o Acórdão 4.071/2020-TCU-2ª Câmara e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Marcos Aurélio Martins de Paiva, dando-lhe quitação;
 - 9.2 dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Procuradoria da República no Estado da PB, informando que o teor integral das peças que o integram poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que o acesso às demais peças do processo pode ser obtido no endereço eletrônico deste Tribunal, opção "vista eletrônica".
10. Ata nº 6/2022 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 15/3/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1073-06/22-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral