



TC 040.283/2018-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Centro Novo do Maranhão/MA

Responsáveis: Arnóbio Rodrigues dos Santos (CPF 039.963.442-87) e Maria Teixeira Silva da Silva (CPF 841.173.033-68)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Arnóbio Rodrigues dos Santos, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

HISTÓRICO

2. Em 29/3/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 587/2018.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Centro Novo do Maranhão/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2016, totalizaram R\$ 619.500,00 (peça 4).

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

Omissão no dever legal de prestar contas.

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

6. No relatório (peça 17), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 619.500,00, imputando-se a responsabilidade a Arnóbio Rodrigues dos Santos, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 28/9/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 18), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 19 e 20).

8. Em 8/10/2018, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 21).

9. Na instrução inicial (peça 23), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela



necessidade de realização de citação e audiência do responsável Arnóbio Rodrigues dos Santos.

10. Procedida a citação e audiência do responsável e transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, e foi considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

11. Em instrução de peça 40, foi proposto o julgamento das contas pela irregularidade, com condenação em débito e aplicação de multa.

12. O MP/TCU divergiu do encaminhamento sugerido pela Secex-TCE, e propôs a citação da Prefeita sucessora, Sra. Maria Teixeira Silva da Silva, uma vez que o termo final para a apresentação das contas ocorreu em 21/8/2017, durante a gestão da aludida Prefeita.

13. Em Despacho de peça 44, o Relator acolheu a proposta do MP/TCU e determinou que fosse promovida a citação e audiência da responsável Maria Teixeira Silva da Silva.

14. Promovida a citação e audiência da Sra. Maria Teixeira Silva da Silva, a responsável ingressou com sua defesa, conforme documento de peça 55.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 22/8/2017, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 21/8/2017, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

15.1. Arnóbio Rodrigues dos Santos, por meio do ofício acostado à peça 7, p. 1-2, recebido em 8/11/2017, conforme AR (peça 8, p. 2); e

15.2. Maria Teixeira Silva da Silva, por meio do ofício acostado à peça 7, p. 3-4, recebido em 7/11/2017, conforme AR (peça 8, p. 4).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 634.967,78, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

17. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processos
Arnóbio Rodrigues dos Santos	000.709/2019-0 (TCE, aberto); 027.344/2018-5 (TCE, aberto); 004.101/2018-9 (TCE, aberto); 036.793/2018-3 (TCE, aberto); 010.406/2017-4 (TCE, aberto); 012.400/2017-3 (TCE, aberto); 011.747/2014-5 (TCE, aberto); 014.327/2016-3 (TCE, encerrado)
Maria Teixeira Silva da Silva	027.344/2018-5 (TCE, aberto)

18. Informa-se que foi encontrado débito imputável a um dos responsáveis em outra TCE



registrada no sistema e-TCE:

Responsável	TCE
Arnóbio Rodrigues dos Santos	233/2020 - Aguardando manifestação do controle interno

19. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

20. Passa-se agora ao exame das alegações de defesa apresentadas pela responsável Maria Teixeira Silva da Silva (peça 55):

20.1. Manifestação da responsável (peça 55):

20.1.1. A responsável alega que envidou todos os esforços visando compor as informações e elementos necessários à realização da referida prestação de contas e resguardar o patrimônio público.

20.1.2. Afirma que nenhuma documentação ou registro foram encontrados na Prefeitura para que pudesse embasar a prestação de contas, bem como não consta, nos arquivos, qualquer registro do recebimento ou da regular aplicação dos recursos do PNAE/2016.

20.1.3. Por fim, esclarece que a omissão da prestação de contas é de inteira responsabilidade do Sr. Arnóbio Rodrigues dos Santos, Prefeito no período de 2013 a 2016.

20.2. Análise da manifestação do responsável:

20.2.1. A responsável alega que envidou esforços para cumprir com o dever de prestar contas, mas não detalha quais seriam as providências adotadas, e muito menos juntou documentação comprobatória daquilo que afirma.

20.2.2. A obrigação primária de prestar contas dos recursos transferidos ao município recai sobre o prefeito em cuja gestão se enquadra a data prevista para fazê-lo (Acórdão 3576/2019 - TCU - 2ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes). Considerando que o prazo de prestar contas se encerrou durante o seu mandato, em 21/8/2017, e não havendo comprovação de que efetivamente apresentou justificativas, ao concedente, no que se refere às providências concretas que tenham sido adotadas, com vistas a reunir a documentação necessária à prestação de contas ou que demonstrem o seu impedimento em fazê-lo, restou não elidida a irregularidade pela qual responde.

20.2.3. Cumpre assinalar que a adoção de medida de resguardo ao erário pela gestora, apesar de suspender a inadimplência do ente beneficiário, não deve acarretar automaticamente a exclusão de sua responsabilidade pela omissão, sem que se faça acompanhar de esclarecimentos quanto às medidas administrativas por ela efetivamente adotadas no sentido de obter os documentos relativos à prestação de contas, de modo a demonstrar que, à época do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas, ela envidou os esforços que se esperava de uma gestora diligente para a reunião da mencionada documentação ou que encontrou dificuldades concretas que a impediram de prestar contas, a teor do que dispõem o Enunciado da Súmula 230, do Tribunal de Contas da União, e o art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002, *in verbis* (grifamos):

Súmula 230 do TCU

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.

Lei 10.522/2002



Art. 26-A. O órgão ou entidade que receber recursos para execução de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias na forma estabelecida pela legislação federal estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o disposto nos §§ 1º a 10 deste artigo.

§ 7º Cabe ao prefeito e ao governador sucessores prestarem contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores.

§ 8º Na impossibilidade de atender ao disposto no § 7º, **deverão ser apresentadas ao concedente justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas** e solicitação de instauração de tomada de contas especial.

§ 9º Adotada a providência prevista no § 8º, o registro de inadimplência do órgão ou entidade será suspenso, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas, pelo concedente.

20.2.4. Além do mais, eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal. (Acórdão 1838/2019 - TCU - Primeira Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo e Acórdão 1731/2014 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

20.2.5. Dessa forma, rejeitam-se as alegações de defesa apresentadas.

21. Cumpre destacar que as alegações de defesa apresentadas pela responsável Maria Teixeira Silva da Silva vieram desacompanhadas de procuração que outorgasse poderes de representação, o que poderia levar a desconsideração da existência da defesa, por vício na representação processual.

22. Entretanto, embora as alegações possam ser consideradas inexistentes, por vício na representação processual, nos termos do art. 145, do Regimento Interno do TCU, cabe observar que a responsável fez apenas alegações genéricas no sentido de que envidou todos os esforços para prestar contas e que nenhum documento foi encontrado na sede da Prefeitura, sem que fizesse efetiva prova do que alega, de forma que sua defesa não contribuiu decisivamente na busca da verdade material, não sendo possível aplicar o disposto no § 2º do art. 145 do RI/TCU.

23. Com relação ao outro responsável, na instrução de peça 40, ficou caracterizada a revelia do Sr. Arnóbio Rodrigues dos Santos e, até o presente momento, o mesmo continua silente, de forma que deve continuar a ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

24. Como não é difícil imaginar, as prestações de contas em transição de mandato, ou seja, quando o gestor que administra os recursos não é o mesmo que tem o dever de prestar contas, podem ser fonte de muitas controvérsias, sobretudo num país em que não há tradição de que a transição de governo seja realizada com transparência e registro das condições nas quais as prestações de contas pendentes de comprovação são deixadas de uma gestão para outra.

25. Na situação que ora se coloca, embora não recaia sobre o mandato do antecessor (Sr. Arnóbio Rodrigues dos Santos) o dever formal de prestar contas, ele poderá ter concorrido para a caracterização da situação de “omissão”, quando, por exemplo, deixa de disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do instrumento de repasse, razão por que se propôs ouvi-lo em audiência quanto a esse fato (instrução inicial de peça 23), mas tal proposta não foi acolhida.

26. Quanto ao débito, cumpre ainda destacar que os recursos do PNAE/2016 foram todos geridos na gestão do Sr. Arnóbio Rodrigues dos Santos, conforme se observa no extrato bancário (peça 5), no qual todas as movimentações ocorreram em 2016, durante a sua gestão, razão pela qual responderá pelo débito apurado. Nesse contexto, destacam-se a seguir a jurisprudência do TCU acerca do tema:

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissivo que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com a



aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 2850/2018 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes).

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissos que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, não geriu os recursos do convênio. Nesse caso, cumpre julgar irregulares as contas do prefeito sucessor e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 665/2016 - TCU - Primeira Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

Excluem-se da responsabilidade do prefeito sucessor os débitos relacionados a recursos geridos integralmente por seu antecessor, sem prejuízo da aplicação de multa ao sucessor quando este for omissos em prestar, no prazo devido, as contas referentes aos atos de seu antecessor (Acórdão 6402/2015 - TCU - Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito que, embora omissos quanto à obrigação de prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 4461/2020 - TCU - Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman).

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito que, embora omissos quanto à obrigação de prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 3871/2019 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

27. No caso concreto, pelo fato de não ter gerido qualquer parcela referente ao PNAE/2016, a Prefeita sucessora, Sra. Maria Teixeira Silva da Silva, não responderá pelo dano identificado, mas será responsabilizada pelo descumprimento do prazo para apresentar a respectiva prestação de contas.

28. Em consulta ao sistema corporativo do instaurador (SIGPC), realizada na data de 22/9/2020, verifica-se que os responsáveis também não apresentaram contas junto ao instaurador e continuam inadimplentes (peça 57).

29. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, devem as contas dos responsáveis serem julgadas irregulares, condenando-se o responsável Arnóbio Rodrigues dos Santos ao débito apurado, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, bem como aplicando-se a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, à responsável Maria Teixeira Silva da Silva.

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

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

31. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 22/8/2017, e o ato de ordenação da citação e audiência ocorreu em 24/11/2018 e em 16/6/2020.

CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis Arnóbio Rodrigues dos Santos e Maria Teixeira Silva da Silva não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

33. Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de



contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

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

35. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis Arnóbio Rodrigues dos Santos e Maria Teixeira Silva da Silva, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, e com a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Arnóbio Rodrigues dos Santos, e com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 à Sra. Maria Teixeira Silva da Silva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Arnóbio Rodrigues dos Santos (CPF 039.963.442-87), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU

Débito relacionado ao responsável Arnóbio Rodrigues dos Santos (CPF 039.963.442-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2016	95.160,00
4/3/2016	52.434,00
6/4/2016	52.434,00
6/5/2016	52.434,00
3/6/2016	52.434,00
7/7/2016	52.434,00
8/8/2016	52.434,00
8/9/2016	52.434,00
6/10/2016	52.434,00
8/11/2016	52.434,00
7/12/2016	52.434,00

b) aplicar ao responsável Arnóbio Rodrigues dos Santos (CPF 039.963.442-87), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Maria Teixeira Silva da Silva (CPF 841.173.033-68);

d) aplicar à responsável Maria Teixeira Silva da Silva (CPF 841.173.033-68), a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

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

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis, para ciência;

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

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

Secex-TCE,
em 24 de setembro de 2020.

(Assinado eletronicamente)
MARCELO TUTOMU KANEMARU
Matrícula TCU 3473-8