



TC 021.371/2020-2

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Entidade: Município de Encruzilhada/BA

Recorrente(s): Wekisley Teixeira Silva (CPF 803.423.105-34)

Advogado(s): Magno Israel Miranda Silva (OAB/DF 32.898; procuração – peça 53)

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa de Educação Infantil – Apoio Suplementar. Exercício 2013. Omissão. Revelia. Débito e multa para o prefeito gestor dos recursos. Multa para o prefeito sucessor. Embargos do prefeito sucessor rejeitados. Recurso de reconsideração do prefeito sucessor. Demonstração da adoção de medidas com vistas ao resguardo do patrimônio em conformidade com a Súmula-TCU 230. Não-incidência da prescrição. Proposta de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Wekisley Teixeira Silva, ex-prefeito de Encruzilhada/BA (gestão 2017-2020), contra o Acórdão 8.326/2021-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 11.722/2021-TCU-2ª Câmara, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, com o seguinte teor (peças 46, 67 e 83):

9.1. considerar Alcides Pereira Ferraz e Wekisley Teixeira Silva revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Alcides Pereira Ferraz, condenando-o ao pagamento do débito no valor de R\$ 95.918,67 (data de ocorrência 9/9/2013), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculados desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Alcides Pereira Ferraz multa no valor de R\$ 15.000,00, atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;



9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Wekisley Teixeira Silva e aplicar-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00, atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU; (grifos acrescidos)

9.5. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, ademais de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.6. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República na Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.8. remeter cópia deste acórdão ao Município de Encruzilhada/BA, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do ex-prefeito Alcides Pereira Ferraz (gestão 2013-2016), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Encruzilhada/BA à conta do Programa de Educação Infantil – Apoio Suplementar, no exercício de 2013.

3. Para a execução do mencionado programa, o FNDE repassou ao Município de Encruzilhada/BA, em 5/9/2013, a importância de R\$ 95.918,67, conforme ordem bancária e extrato constantes dos autos (peças 3 e 4).

4. O fundamento para a instauração da TCE foi a omissão no dever de prestar contas dos valores recebidos, as quais deveriam ter sido apresentadas até 21/10/2018.

5. Em 3/10/2019, foi emitida a Informação 3165/2019/SEOPC/COPRA/CGAP/DIFIN-FNDE, atestando que todas as medidas administrativas com vista à apresentação da prestação de contas dos referidos recursos foram exauridas e que constam dos autos os pressupostos para instauração de tomada de contas especial (peça 5).

6. Em 23/3/2020, o FNDE emitiu o Relatório de TCE 14/2020, que apurou dano ao erário no valor total de R\$ 95.918,67, sob a responsabilidade de Alcides Pereira Ferraz (peça 15).

7. Entre 22/5 e 28/5/2020, a Controladoria-Geral da União (CGU) expediu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 103/2020-CGU (peças 19-21), todos pela irregularidade das contas, em consonância com as informações contidas no Relatório do Tomador de Contas (peça 15). Em 9/6/2020, foi proferido o Pronunciamento Ministerial atestando o conhecimento das irregularidades (peça 22).

8. Em decorrência de proposta da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), foi realizada audiência do recorrente em razão do não-cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas e não-apresentação de justificativas ao



concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas quando do vencimento do prazo.

9. Após citação do ex-prefeito antecessor e audiência do recorrente (peças 34-36), os quais mantiveram-se silentes, o processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 8.326/2021-TCU-2ª Câmara, na forma transcrita na seção “Introdução” (peça 46).

10. Em face do mencionado acórdão, o recorrente opôs embargos de declaração, que foram rejeitados pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 11.722/2021-TCU-2ª Câmara (peças 52-54 e 67).

11. Inconformado, Wekislei Teixeira Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 83), que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 86-87), ratificado pelo relator, Ministro Aroldo Cedraz (peça 91), que concluiu pelo conhecimento do recurso e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido, na forma proposta pela Secretaria de Recursos (Serur).

EXAME DE MÉRITO

13. Delimitação

13.1 Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) em preliminar, a ocorrência da prescrição e nulidade do acórdão recorrido, em razão de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

b) no mérito:

b.1) a adoção de medidas com vistas ao resguardo dos recursos públicos federais, nos termos da Súmula-TCU 230; e

b.2) se a gradação da multa observou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

14. Da prescrição

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

14.2 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).

14.3 No exame da prescrição, a Secretaria de Recursos (Serur) tem adotado os entendimentos detalhados na peça 104 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, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória; e

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.

14.4 Para análise da prescrição, impede registrar que em caso de omissão do dever de prestar contas deve ser considerado como termo inicial a data prevista para entrega da prestação, independentemente do regime adotado, Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário ou Lei 9.873/1999, com o prazo de dez e cinco anos para a realização da primeira citação e/ou audiência, respectivamente.

14.5 Nos presentes autos, percebe-se claramente a inocorrência da prescrição quer pelos critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário quer pelas balizas estabelecidas pela Lei 9.873/1999, uma vez que transcorreu menos de cinco anos do prazo final para a apresentação da prestação de contas, que deveria ocorrer em 21/10/2018, e o acórdão condenatório, prolatado em junho/2021 (peça 46). Entre esses marcos temporais, importante mencionar que a audiência do recorrente foi efetivada em outubro/2020 (peças 34-38).

15. Das razões recursais

15.1 Inicialmente, oportuno registrar que os argumentos desta feita apresentados guardam grande semelhança com aqueles constantes dos embargos de declaração opostos em face do acórdão recorrido, os quais foram rejeitados (peças 52-54 e 67).

15.2 O recorrente destaca que, em 16/9/2019, em nome do Município de Encruzilhada/BA, promoveu representação junto ao Ministério Público Federal (MPF) tão logo tomou conhecimento da ausência de prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE a título do Programa de Educação Infantil – Apoio Suplementar, no exercício de 2013. Ressalta que teria informado o FNDE a respeito da mencionada representação por meio do Ofício 110/2019-GP (peça 83, p. 3).

15.3 Assevera que a execução físico-financeira se deu na gestão do prefeito antecessor (peça 83, p. 5).

15.4 Entende que não cabe penalizar o recorrente, tendo em vista que seguiu orientação da Procuradoria Jurídica no sentido de formular representação junto ao MPF (peça 83, p. 5).

15.5 Informa que teve ciência do acórdão recorrido por meio de consulta ao DOU pela Procuradoria Jurídica do Município e não por meio dos ofícios enviados pelo TCU (peça 83, p. 6).

15.6 Ressalta que deve ser prestigiada a boa-fé do recorrente, tendo em vista a representação formulada junto ao MPF (peça 83, p. 6).

15.7 Aponta que consta da instrução de peça 26 o fato de o antecessor não ter disponibilizado condições materiais mínimas e necessárias para a prestação de contas pelo sucessor (peça 83, p. 7-8).

15.8 Elenca julgados do TCU no sentido de que a adoção de medidas necessárias ao resguardo do patrimônio público como, entre outras, a representação protocolizada junto ao MPF, isenta o prefeito sucessor de responsabilidade na TCE (peça 83, p. 8).



15.9 Acrescenta que o Parecer-FNDE 767/2008 estabelece que a demonstração de protocolização de representação junto ao MPF pelo sucessor afasta sua responsabilidade. Posteriormente, informa que o Município ajuizou ação de ressarcimento (peça 83, p. 9).

15.10 Considera que houve desrespeito ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que a matéria não foi enfrentada em consonância com as provas carreadas aos autos, o que enseja nulidade. Com fundamento, cita a Lei 9.784/1999 e a Súmula Vinculante 3 - STF (peça 83, p. 9-10).

15.11 Sustenta que o gestor dos recursos públicos deve responder pelas infrações a sua regular aplicação, conforme jurisprudência do STF que aponta (peça 83, p. 13-14).

15.12 Defende que o acórdão recorrido feriu os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista o excesso da multa aplicada ao recorrente. Para fundamentar seu entendimento, transcreve doutrina e julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, bem como indica a Convenção Europeia de Direitos Humanos e julgado do STF (peça 83, p. 15-19).

15.13 Ao final, requer o provimento do recurso para decotar a sanção de multa aplicada ao recorrente.

Análise

15.14 O recorrente, na condição de prefeito sucessor, teve suas contas julgadas irregulares com imputação de multa, em razão da não-apresentação da prestação de contas.

15.15 Quando o prazo para a prestação de contas ultrapassar o mandato do gestor, o prefeito sucessor deve encaminhar as contas de seu antecessor, até o vencimento estipulado, sob pena de restar estabelecida sua corresponsabilidade na omissão do dever de prestar contas.

15.16 Nessas situações, a jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de que, apesar de o prefeito sucessor não responder pelo débito relacionado aos recursos geridos integralmente pelo seu antecessor, cabe a aplicação de multa ao sucessor quando houver inércia injustificada em apresentar as contas referentes aos atos de seu antecessor. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor serão julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

15.17 Sobre a responsabilidade do prefeito sucessor, oportuno mencionar a Súmula-TCU 230, que assim estabelece:

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.

15.18 Após ser notificado acerca da não-apresentação da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE a título do Programa de Educação Infantil – Apoio Suplementar, no exercício de 2013, o recorrente formulou representação criminal junto ao MPF (peça 11, p. 4), o que demonstra a adoção de medidas legais com vistas ao resguardo do patrimônio público.

15.19 A jurisprudência do TCU não estabelece quais medidas adotadas pelo prefeito sucessor devem ser consideradas como tendentes a resguardar os recursos públicos transferidos. Tampouco há exigência de que as medidas adotadas logrem o fim almejado, basta que o sucessor adote providências, cíveis ou criminais, com aquele fim. Neste sentido o Acórdão 6.338/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

15.20 Conforme manifestação do relator no acórdão que rejeitou os embargos de declaração (peça 68, item 11), a conduta que fundamentou a responsabilização do recorrente foi o

descumprimento do prazo para a apresentação da prestação de contas e a não-apresentação de justificativas ao concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas.

15.21 Quanto à apresentação de justificativas ao concedente, cabe mencionar que na Informação 3165/2019/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 5, item 2.6), constatou-se registro de que o recorrente encaminhara “*cópia da Representação em desfavor do responsável pela prestação de contas, registrada no Sistema Documenta sob o nº 0041029/2019-4, a qual foi acatada pelo FNDE*”. Dessa forma, tem-se afastada a ausência de apresentação de justificativa ao concedente.

15.22 Com relação a omissão no dever de prestar contas, registre-se que na representação formulada junto ao MPF consta que “*O gestor atual e representante, não encontrou nos arquivos da Municipalidade, documentos suficientes a prestar contas dos recursos supra...*” (peça 11, p. 4).

15.23 Por oportuno, inúmeros precedentes deste Tribunal reconhecem elidida a responsabilidade dos prefeitos sucessores sem exigência de prova da impossibilidade de prestar contas, apenas diante das providências adotadas e informadas, como exemplo citem-se os Acórdãos 5.197/2020-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro; 7.285/2020-TCU-1ª Câmara, relatado Ministro Benjamin Zymler; e 5.825/2020-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

15.24 Por oportuno, transcreve-se excerto do voto condutor do Acórdão 5.197/2020-TCU-2ª Câmara, acima mencionado;

4. Como o término do prazo para apresentar a prestação de contas findou em 26/5/2017, o cumprimento dessa obrigação passou para o Sr. Raimundo Antônio Silva Borges, na qualidade Prefeito sucessor do Município de Pedro do Rosário/MA (gestão 2017-2020). **Esse gestor alegou que havia impossibilidade de cumprir a obrigação, comprovando que ingressou com representação no Ministério Público Federal** (peça 9), o que afastou sua responsabilidade, nos termos da Súmula 230 do TCU. (grifos acrescidos)

(...)

16. No presente caso, é importante destacar que o Prefeito Sucessor ajuizou representação em desfavor do ex-prefeito, no Ministério Público Federal. **Tendo em conta o que dispõe a Súmula 230 do TCU, considero que, diante das providências adotadas, o ex-prefeito sucessor elidiu sua responsabilização na presente.** (grifos acrescidos)

15.25 Apesar de tardia, cabe registrar a informação de que foi proposta, após a prolação do acórdão recorrido, ação de ressarcimento contra o ex-prefeito.

15.26 Assim, entende-se que, diante da adoção das medidas de resguardo ao patrimônio público, o que configura boa-fé, é possível afastar o caráter irregular da conduta do recorrente, juízo originalmente efetuado pelo TCU, e julgar regulares com ressalva as contas do recorrente.

15.27 Quanto à alegada violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa em face da desconsideração das provas ao enfrentar a matéria, cabe apontar que o princípio do livre convencimento motivado garante ao julgador apreciar livremente as provas, fatos e circunstâncias constantes dos autos. No caso concreto, constou do voto vinculado ao acórdão recorrido que a representação movida pelo recorrente foi, ao seu tempo e modo, devidamente considerada por esta Corte.

15.28 Em acréscimo, o relator consignou que mesmo que tenha adotado posteriores providências de resguardo do patrimônio, a falta de apresentação de razões de justificativa por ocasião da audiência e a ausência de elementos nos autos que justificassem a omissão em apresentar a prestação de contas, motivaram o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente e a aplicação da multa. Dessa forma, restou fundamentada a decisão recorrida.



15.29 Relativamente à multa imposta ao recorrente com base no art. 58 da Lei 8.443/1992, independentemente do encaminhamento de mérito que será proposto para estes autos, cumpre esclarecer que seu valor representa 14,7% do limite máximo estabelecido pela Portaria-TCU 15/2021 para o exercício de 2021, que é de R\$ 67.854,23. Assim, entende-se que a penalidade foi imposta ao recorrente em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

15.30 Todavia, considerando que a proposta, a seguir, será de mudança de julgamento das contas para regulares com ressalva, caso esta seja acolhida, a consequência será a insubsistência da multa aplicada.

CONCLUSÃO

16. Das análises anteriores, conclui-se que;

a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, seja pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário) seja pelas balizas da Lei 9.873/1999;

b) não houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que cabe ao órgão julgador, em cada caso concreto, valorar as provas produzidas para formar sua livre convicção;

c) foi demonstrada a adoção de medidas com vistas ao resguardo dos recursos públicos federais, nos termos da Súmula-TCU 230, o que afasta a irregularidade das contas do recorrente em razão da omissão no dever de prestar contas; e

d) a gradação da multa foi condizente com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

16.1 Dessa forma, a proposta será de provimento ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Wekisley Teixeira Silva, contra o Acórdão 8.326/2021-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 11.722/2021-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento e julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, regulares com ressalva as contas de Wekisley Teixeira Silva, bem como tornar sem efeito a multa objeto do item 9.4 do acórdão recorrido; e

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, à Procuradoria da República na Bahia e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria,
em 16 de março de 2022.

[assinado eletronicamente]

Nilziethe Vieira Vilela
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 2875-4