

Proc. TC-021.371/2020-2
Tomada de Contas Especial**Parecer**

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-2.^a Câmara (mantido pelo Acórdão 11.722/2021-TCU-2.^a Câmara), que, em sede de tomada de contas especial, julgou irregulares as contas do recorrente e aplicou-lhe multa, em razão da não apresentação da prestação de contas de recursos repassados pelo FNDE na gestão anterior, cujo prazo de apresentação venceu na gestão do recorrente.

2. O débito, por sua vez, foi imputado pelo acórdão recorrido exclusivamente ao gestor antecessor, considerando que os recursos haviam sido geridos integralmente na gestão desse.

3. Na impugnação ora analisada, o recorrente alega: ocorrência de prescrição; violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa; adoção de medidas com vistas ao resguardo dos recursos públicos federais, nos termos da Súmula TCU 230; e, por fim, excesso do valor da multa.

4. A auditora responsável pela instrução de mérito refutou todas as alegações, exceto a que se refere à adoção de medidas com vistas ao resguardo dos recursos públicos federais, com base na qual propôs dar provimento ao recurso, uma vez que o fato de o ex-prefeito ter formulado representação criminal em face do prefeito antecessor junto ao MPF seria suficiente para atender à condição prevista na Súmula TCU 230, com vistas a afastar a responsabilidade do sucessor.

5. Dessa proposta divergiu o diretor da subunidade, no que foi acompanhado pelo secretário da Serur, prevalecendo a negativa de provimento ao recurso como encaminhamento proposto pela unidade técnica.

6. Em síntese, argumentou o diretor que, apesar da representação junto ao MPF oferecida pelo recorrente, não há nos autos elementos que demonstrem esforços concretos por ele empreendidos para reunir a documentação referente à prestação de contas, de modo a comprovar a impossibilidade de prestá-las, condição que deveria ser atendida simultaneamente às medidas de resguardo do patrimônio público.

7. Nessa linha, mencionou que a IN-TCU 71/2012 foi alterada pela IN-TCU 88/2020, com a inclusão de dispositivos que deixam clara a exigência cumulativa das referidas medidas (grifamos):

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.

8. Ponderou o diretor que essa alteração “decorreu da constatação de que as normas e a jurisprudência, no âmbito do TCU, de certa forma, estavam levando o prefeito sucessor a ajuizar, de modo automático, “medida legal de resguardo ao patrimônio público”, muitas vezes de maneira temerária, com o fito exclusivo de prejudicar o antecessor. A justificativa, mais comum, era a de que não haviam sido deixadas condições mínimas necessárias à apresentação das contas. Por outro lado, também se verificava que alguns antecessores, de fato, não deixavam para seus sucessores os documentos indispensáveis para apresentação das prestações de contas”.

9. Assim, e acrescentando as reflexões do relator no voto condutor do Acórdão 7.264/2021-1.^a Câmara, que, em situação semelhante, deixou de afastar a responsabilidade do gestor sucessor, o diretor da subunidade técnica manifestou-se pela negativa de provimento do recurso.

10. Como observou a auditora responsável pela instrução, há julgados dessa Corte nos quais a adoção de providências com vistas à responsabilização do gestor antecessor foi considerada suficiente para elidir a responsabilidade do sucessor, sem exigência de prova da impossibilidade de prestar contas.

11. Por outro lado, há também julgados, como demonstrado pelo diretor da Serur, nos quais a mera adoção de providências com vistas à responsabilização não foi considerada suficiente, sendo que o paradigma normativo atual (IN-TCU 71/2012, alterada pela IN-TCU 88/2020) expressamente encampa essa linha, ao exigir do gestor sucessor, **cumulativamente**, a adoção de medidas para o resguardo do patrimônio público – ou seja, medidas em face do antecessor –, e 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.

12. Ademais, a impossibilidade de prestar contas já era condição para a exoneração da responsabilidade do gestor sucessor (além das medidas para o resguardo do patrimônio público) desde a redação original da Súmula TCU 230, aprovada na sessão plenária de 8/12/1994:

Súmula TCU 230, redação original (grifamos)

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, **na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público** com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

13. Na prática, contudo, a questão da reponsabilidade por omissão da prestação de contas na transição de mandatos ainda não é de simples resolução.

14. O afastamento da responsabilidade do gestor sucessor com base na mera adoção de providências para responsabilização do antecessor pode ser, em certos casos, incentivo à desnecessária propositura de ações judiciais ou de representações, em detrimento de esforços básicos para se efetuar a prestação de contas, sobretudo se eventual prejuízo político e/ou pessoal causado ao antecessor por essas medidas for conveniente, ou, pelo menos, indiferente ao sucessor.

15. Não obstante, a exigência de que haja demonstração da impossibilidade de se prestar contas, acompanhada de elementos comprobatórios, deve ser temperada pelas balizas da razoabilidade, sob pena de se exigir do gestor sucessor prova de fato negativo, ou prova diabólica.

16. A questão seria mais bem equacionada se os convênios que abrangessem mais de um mandato contivessem, como regra, cláusula estabelecendo para os gestores obrigação de apresentar prestação de contas parcial ao final do respectivo mandato, abrangendo todos os pagamentos até então realizados, restando ao sucessor tão somente a obrigação inescusável de prestar contas dos atos praticados em seu próprio mandato.

17. Como tal prática não é em regra adotada, ocorrem com frequência situações como a que ora se examina, em que recai no mandato de um gestor o termo final do prazo para apresentação da prestação de contas de recursos recebidos e geridos, total ou parcialmente, no mandato anterior, cabendo, em face do princípio da continuidade administrativa, ao gestor sucessor prestar contas de atos praticados pelo seu antecessor, o que eventualmente pode ser inviável, se a gestão anterior não tiver deixado documentação suficiente.

18. Nessa hipótese, deve o sucessor demonstrar a inviabilidade de efetuar a prestação de contas, além da adoção das medidas com vistas ao resguardo do patrimônio público, na linha da já mencionada Súmula TCU 230 e da IN-TCU 71/2012, alterada pela IN-TCU 88/2020, cabendo ao tribunal avaliar, caso a caso, se tal inviabilidade foi razoavelmente demonstrada, ou, pelo menos, se o sucessor agiu de forma diligente, que se possa daí presumir a efetiva impossibilidade da prestação de contas.

19. Na situação sob exame, o prazo para apresentação da prestação de contas venceu em 21/10/2018. Considerando que o mandato do embargante se iniciou em 1.º/1/2017, em tese houve tempo suficiente para que o então prefeito buscasse tomar conhecimento dos recursos pendentes de prestações de contas da administração anterior e adotasse providências para efetua-las, ou, constatando a ausência ou insuficiência da documentação deixada, informasse tempestivamente ao órgão concedente sobre a impossibilidade, bem como adotasse medidas com vistas a resguardar o patrimônio público. Contudo, somente em 16/7/2019, mais de seis meses depois da notificação do FNDE sobre a omissão (recebida em 27/12/2018, peça 9) e mais de oito meses depois de vencido o prazo para apresentação da prestação de contas, o recorrente veio a oferecer representação em face do prefeito antecessor junto ao MPF.

20. Essas circunstâncias foram bem consideradas na fundamentação do Acórdão 11.722/2021-TCU-2.ª Câmara, que rejeitou embargos de declaração opostos pelo recorrente em face do Acórdão 8.326/2021-TCU-2.ª Câmara:

9. Vale recordar que o prazo final para prestação de contas dos recursos repassados ao ente municipal no âmbito do Programa de Educação Infantil – Apoio Suplementar (exercício de 2013) encerrou-se em 21/10/2018, ao passo que a representação ofertada ao Ministério Público Federal contra o Prefeito antecessor, movida pelo ora embargante, ocorreu apenas em 16/7/2019 (peça 11) – circunstância que, ao seu tempo e modo, foi devidamente considerada por esta Corte.

10. Dessa maneira, restou configurada a omissão de Wekislei Teixeira Silva em adotar providências formais para sanear a falta de prestação de contas dos recursos federais em tela entre 21/10/2018 e 16/7/2019.

11. E, como visto na transcrição do conteúdo da audiência dirigida ao embargante (parágrafo 6 retro), a conduta que fundamentou sua responsabilização foi exatamente o descumprimento do prazo originalmente fixado para prestação de contas, assim como a não apresentação de justificativas ao concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas quando do vencimento do referido prazo.

12. Dessa feita, mesmo que o responsável tenha adotado providências posteriores (a partir de 16/7/2019), a falta de apresentação de razões de justificativa por ocasião da audiência promovida e a ausência de elementos nos autos que justificassem a conduta omissa em apresentar a referida prestação de contas, devidamente caracterizada no interregno mencionado, motivaram o julgamento pela irregularidade de suas contas e a aplicação da multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, inc. I.

13. Considerando, ainda, que todos esses aspectos processuais constam dos autos e foram analisados na instrução de mérito (peça 42), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 43 e 44) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 45), cujos fundamentos foram acolhidos como razões de decidir por ocasião do Acórdão 8.326/2021-TCU-Segunda Câmara, concluo inexistir omissão a respeito.

21. Posto isso, não se verificam, nas alegações trazidas no recurso ora analisado, motivo para modificar a conclusão a que chegou o Tribunal no acórdão recorrido, eis que, se de fato a omissão relativa ao dever de prestar contas decorreu da impossibilidade de prestá-las, deveria o recorrente, pelo menos, ter comunicado tempestivamente à entidade concedente sobre tal impossibilidade, para que fossem adotadas as medidas com vistas à instauração da tomada de contas especial, sem prejuízo de outras providências com vistas ao resguardo do patrimônio público.

22. No entanto, a única providência adotada pelo recorrente – representação ao MPF – só foi tomada mais de seis meses depois da notificação do FNDE sobre a omissão e mais de oito meses depois de vencido o prazo para apresentação da prestação de contas.

23. Assim, e considerando que as demais alegações recursais foram adequadamente enfrentadas pela auditora responsável pela instrução à peça (105), tendo, inclusive, afastado a

prescrição também considerando o regime previsto na Lei 9.873/1999, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto às peças 106 e 107.

Ministério Público de Contas, 9 de outubro de 2022.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral