

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 038.478/2018-8

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Formosa da Serra Negra - MA

Responsáveis: Edmilson Moreira dos Santos (516.072.983-68); Enésio Lima Milhomem (406.257.883-20).

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

Representação legal: Vanderley Ramos dos Santos (7287/OAB-MA), Alterado de Jesus Neris Ferreira (6556/OAB-MA) e outros, representando Edmilson Moreira dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS REPASSADOS POR FORÇA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), NO EXERCÍCIO DE 2012. CITAÇÕES SOLIDÁRIAS DOS EX-PREFEITOS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO PREFEITO SUCESSOR. EXCLUSÃO DO PREFEITO SUCESSOR DOS AUTOS. REVELIA DO PREFEITO ANTECESSOR. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO E MULTA PROPORCIONAL DO PREFEITO ANTECESSOR.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução vazada à peça 60 destes autos, anuída pelo corpo diretivo da Secretária de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE (peças 61 e 62):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Enésio Lima Milhomem, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

HISTÓRICO

2. Em 28/6/2018, 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 1020/2018.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Formosa da Serra Negra/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2012, totalizaram R\$ 341.916,00 (peça 3).

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 de prestar contas do PNAE/2012.

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 14), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 341.916,00, imputando-se a responsabilidade a Enésio Lima Milhomem, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 19/10/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 15), 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 16 e 17).

8. Em 24/10/2018, 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 18).

9. Em instrução inicial (peça 20), foi proposta a citação e audiência do responsável Enésio Lima Milhomem, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Formosa da Serra Negra/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

10. Diante da revelia do responsável, em instrução de peça 27, foi proposto o julgamento das contas pela irregularidade, com a condenação em débito e aplicação de multa.

11. Estando os autos no Gabinete do Relator, foi protocolizada documentação oriunda do FNDE, composta pela prestação de contas e por nota técnica correspondente, emitida pela Divisão de Análise Especial de Prestação de Contas de Programas Educacionais da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (peças 31 e 32).

12. Em Despacho de peça 33, o Relator determinou o retorno dos autos à Secex-TCE para instrução.

13. Na instrução antecedente (peça 37), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

13.1. **Irregularidade 1:** ausência do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, na prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Formosa da Serra Negra/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012.

13.1.1. Evidência da irregularidade: documento técnico presente na peça 32, p. 3-10.

13.1.2. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; e art. 33 e 34, §4º, da Resolução CD/FNDE 38/2009.

13.1.3. Débitos relacionados aos responsáveis Edmilson Moreira dos Santos e Enésio Lima Milhomem:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/5/2012	57.027,46
2/8/2012	7.106,70
7/8/2012	66.801,70

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
9/8/2012	747,50
13/9/2012	534,40
14/9/2012	3.551,50
1º/10/2012	75.136,70
22/10/2012	796,40
24/10/2012	39.413,95
26/10/2012	941,80
13/11/2012	43.000,00
19/11/2012	1.297,50
27/11/2012	603,00
12/12/2012	40.674,83
19/12/2012	5.423,01

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

13.1.5. **Responsável 1:** Enésio Lima Milhomem.

13.1.5.1. **Conduta:** não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, em razão do não encaminhamento do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

13.1.5.2. Nexso de causalidade: a apresentação incompleta da documentação da prestação de contas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, resultando em presunção de dano ao erário, em afronta ao 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; e art. 33 e 34, §4º, da Resolução CD/FNDE 38/2009.

13.1.5.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a prestação de contas contendo todos os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

13.1.6. **Responsável 2:** Edmilson Moreira dos Santos.

13.1.6.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para a apresentação da prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, e não apresentar justificativas ao concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas no prazo devido.

13.1.6.2. Nexso de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexso causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, em afronta ao 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; e art. 33 e 34, §4º, da

Resolução CD/FNDE 38/2009.

13.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

13.1.7. Encaminhamento: citação.

14. Apesar de o tomador de contas não haver incluído Edmilson Moreira dos Santos como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deveria ser incluída, em razão das evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada, conforme instrução de peça 37.

15. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 39), foi efetuada a citação solidária dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Enésio Lima Milhomem - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 34977/2020-TCU/Seproc (peça 42)

Data da Expedição: 5/8/2020

Data da Ciência: **14/8/2020** (peça 56)

Nome Recebedor: **Enésio Lima Milhomem**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 41)

Fim do prazo para a defesa: 31/8/2020

Comunicação: Ofício 34978/2020-TCU/Seproc (peça 43)

Data da Expedição: 5/8/2020

Data da Ciência: **14/8/2020** (peça 55)

Nome Recebedor: **Enésio Lima Milhomem**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 41)

Prorrogações de prazo:

Documento	Nova data limite
Termo (peça 50)	4/10/2020

Fim do novo prazo para a defesa: 4/10/2020

b) Edmilson Moreira dos Santos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 34973/2020-TCU/Seproc (peça 44)

Data da Expedição: 6/8/2020

Data da Ciência: **não houve** (AR não presente nos autos)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 40)

Comunicação: Ofício 34974/2020-TCU/Seproc (peça 45)

Data da Expedição: 6/8/2020
Data da Ciência: **17/8/2020** (peça 47)
Nome Recebedor: **Raimundo Lima**
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema Renach, custodiada pelo TCU (peça 40)
Fim do prazo para a defesa: 1º/9/2020

Comunicação: Ofício 34975/2020-TCU/Seproc (peça 46)
Data da Expedição: 6/8/2020
Data da Ciência: **24/8/2020** (peça 54)
Nome Recebedor: **Edmilson Moreira dos Santos**
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 40)
Fim do prazo para a defesa: 8/9/2020

16. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 57), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

17. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Enésio Lima Milhomem ingressou com pedido de prorrogação de prazo (peça 48), deferido nos termos do Despacho de peça 50, e permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e o responsável Edmilson Moreira dos Santos apresentou defesa (peças 51 e 52), que será analisada na seção Exame Técnico.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

18. 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 1º/5/2013, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/4/2013, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

18.1. Enésio Lima Milhomem, por meio do ofício acostado à peça 6, p. 2-3, recebido em 27/12/2017, conforme AR (peça 7, p. 2); e

18.2. Edmilson Moreira dos Santos, por meio do ofício acostado à peça 6, p. 1, recebido em 15/8/2013, conforme AR (peça 7, p. 1).

Valor de Constituição da TCE

19. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 465.272,49, 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

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

Responsável	Processos
Enésio Lima Milhomem	021.156/2019-0 (TCE, aberto); 044.592/2020-5 (TCE, aberto); 027.358/2018-6 (TCE, aberto); 038.479/2018-4 (TCE, encerrado); 000.433/2014-4 (TCE, encerrado); 000.732/2014-1 (TCE, encerrado); 000.198/2014-5 (TCE, encerrado); e 002.644/2014-2 (TCE, encerrado)
Edmilson Moreira dos Santos	036.129/2020-8 (TCE, aberto); 008.957/2021-5 (TCE, aberto); 044.592/2020-5 (TCE, aberto); 027.358/2018-6 (TCE, aberto); e 005.359/2021-0 (TCE, aberto)

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

22. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002), e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado;

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

23. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

24. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

25. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Enésio Lima Milhomem.

26. No caso vertente, a citação do responsável Enésio Lima Milhomem se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereço constante na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU (peça 41), buscou-se a notificação em endereço proveniente da base de dados pública custodiada pelo TCU (TSE - peça 41) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada, conforme detalhamento constante no item 14.a), desta instrução.

26.1. Ademais, o responsável Enésio Lima Milhomem ingressou com pedido de prorrogação de prazo (peça 48), deferido nos termos do Despacho de peça 50, situação que caracteriza a validade da citação realizada.

26.2. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdão 1009/2018 TCU Plenário, relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 2369/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler e Acórdão 2449/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler). Assim, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

27. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem, aos gestores públicos, a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93, do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

28. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável, na fase interna e externa desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

29. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna e nem na fase externa, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar a irregularidade apontada.

30. Em consulta ao sistema corporativo do instaurador (SIGECON), realizada na data de 16/6/2021, verifica-se que o Conselho de Alimentação Escolar não enviou o Parecer Conclusivo (peça 59).

31. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011 - TCU - 1ª Câmara, relator Ministro Ubiratan Aguiar; Acórdão 6.182/2011-1ª Câmara, relator Ministro Weber de Oliveira; Acórdão 4.072/2010 TCU 1ª Câmara, relator Ministro Valmir Campelo; Acórdão 1.189/2009-1ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer; e Acórdão 731/2008 TCU Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

32. Dessa forma, o responsável Enésio Lima Milhomem deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Da defesa do responsável Edmilson Moreira dos Santos.

33. O responsável Edmilson Moreira dos Santos apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

34. Argumento (peça 51):

34.1. O responsável alega que, apesar do prazo final para prestação de contas ter se encerrado em sua gestão, os recursos foram recebidos dentro da gestão de seu antecessor, o responsável Enésio Lima Milhomem, cabendo a ele a realização da devida prestação de contas.

34.2. Esclarece que adotou as medidas legais de resguardo ao patrimônio público, nos termos da Súmula TCU 230, por meio de representação ao Ministério Público, e denunciou a ausência de prestação de contas referentes ao PNAE/2012, o que gerou a ação 0013144-43.2014.4.01.3700, que tramita na 6ª Vara Federal da Seção de São Luís/MA (peça 52).

34.3. Informa que, diante da impossibilidade de prestar contas dos recursos utilizados na gestão anterior, tendo em vista a fuga de informações ocasionada pela irregular transição de governo do seu antecessor, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de afastar a responsabilidade do gestor, desde que tenham sido adotadas as medidas de resguardo da máquina pública, como é o caso.

34.4. Por fim, alega que não deve ser responsabilizado, uma vez que, além de não ter recebido os recursos na sua gestão, ficou materialmente impossibilitado de apresentar a prestação de contas do seu antecessor, considerando a inexistência de documentação na sede da Prefeitura, por ausência de transição regular de governo.

35. Análise do argumento:

35.1. De fato, os débitos apurados dizem respeito a recursos que foram recebidos e movimentados na gestão do responsável Enésio Lima Milhomem, que também foi citado neste processo.

35.2. Entretanto, a responsabilização do Sr. Edmilson Moreira dos Santos decorreu da ausência do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar, conforme análise realizada na instrução de peça 37, a seguir transcrita:

25. Cumpre destacar que o vencimento do prazo para apresentação das contas do PNAE/2012 foi em 30/4/2013, e sua inclusão no SiGPC somente ocorreu em 9/11/2018 (peça 34), pelo atual Prefeito Municipal, o Sr. Janes Clei da Silva Reis.

26. Essa situação inviabilizou, na época prevista, a análise da pertinente prestação de contas pelo CAE e emissão do respectivo parecer conclusivo, afastando a responsabilidade do então Presidente desse Conselho pela omissão/ausência desse documento técnico.

27. Dessa forma, a responsabilidade recai sobre o responsável pela não apresentação tempestiva das contas no prazo estabelecido na Resolução CD/FNDE 38/2009.

28. No caso concreto, o vencimento do envio da prestação de contas no SiGPC recai na gestão de Edmilson Moreira dos Santos (gestão 2013 a 2016), sucessor de Enésio Lima Milhomem (gestão 2009 a 2012).

29. O relatório do tomador de contas (peça 14), em seu item 5.2, reporta a existência da adoção de medidas de resguardo ao Erário pelo sucessor:

5.2. No caso em exame, não há que se falar em corresponsabilidade, visto que, não obstante o prazo para prestação de contas ter se encerrado em 30/04/2013, durante o período de gestão do Sr. Edmilson Moreira Dos Santos, CPF nº 516.072.983-68, ex-Prefeito Municipal de Formosa da Serra Negra/MA, gestão 2013 a 2016, foram adotadas as medidas legais de resguardo ao erário, conforme registro efetuado no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE - SiGPC (Peça 08).

29.1. Não há, nos autos, cópia do suposto documento que comprovaria a medida de resguardo ao Erário, conforme entendimento do FNDE.

30. Observa-se nesse contexto que, com respeito à responsabilidade do sucessor, na tomada de contas especial instaurada por omissão, em que o prazo para prestação de contas vence na gestão seguinte à do mandatário que geriu os recursos federais recebidos, o afastamento da responsabilidade do sucessor

omisso dependerá da adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, bem como da apresentação, ao órgão repassador, de justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas, no prazo devido, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas.

31. Assim, se o sucessor fica impossibilitado de prestar contas dos recursos utilizados na gestão anterior, porque o seu antecessor não lhe repassou os documentos necessários para essa prestação, a jurisprudência do Tribunal reconhece a possibilidade de o sucessor ter afastada a sua responsabilidade nos autos, no caso de terem sido adotadas as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Acórdão 1541/2008 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 2773/2012 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 3039/2011 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro André de Carvalho; entre outros).

32. Tal orientação decorre do Enunciado da Súmula 230 do TCU e do disposto no art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002, *in verbis*:

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.

33. À luz das disposições acima, não é difícil notar que foram erigidas duas condições cumulativas e indispensáveis ao afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, a saber:

- a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor;
- b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

34. Dessa forma, observa-se que a interpretação proposta apenas reforça as duas condicionantes previstas na precitada regulamentação de regência (Súmula 230 do TCU e art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002), as quais precisam ser observadas simultaneamente para que o sucessor tenha elidida a sua responsabilidade.

35. No caso concreto, não há nenhum elemento de prova que evidencie qualquer justificativa do sucessor quanto à impossibilidade de apresentar a prestação de contas no prazo devido.

36. No caso de incertezas quanto ao gestor que deu causa à omissão no dever de prestar contas, se o antecessor, porque não deixou a documentação necessária nos arquivos da entidade beneficiária, ou se o sucessor, porque não cumpriu o prazo para tal obrigação, quando dispunha de condições de fazê-lo, ambos os gestores serão instados a responder pela situação de omissão.

37. Observa-se que a citação inicial foi pela omissão na prestação de contas do PNAE/2012, tendo sido apresentada intempestivamente em 9/11/2018, posto que o prazo para apresentação das contas foi

até 30/4/2013. Em consequência, a não apresentação das contas no prazo devido impossibilitou a fiscalização das contas pelo CAE, levando à omissão/ausência do parecer conclusivo desse Conselho.

38. Assim, considerando que o dever de prestar contas é uma “via de mão dupla”, pavimentada pelo princípio da continuidade administrativa, e considerando, ainda, as incertezas que cercam esse tipo de situação, ou seja, TCE instaurada por “omissão” em transição de mandatos, ambos os gestores devem ser citados pela omissão/ausência do parecer conclusivo do CAE.

39. Por conseguinte, cabe a esses responsáveis apresentarem o referido parecer conclusivo ou suprirem a sua emissão, por exemplo, com documentação probatória da regularidade das informações apresentadas na prestação de contas intempestiva, enviada ao SiGPC.

39.1. Essa assertiva está em consonância com o entendimento vigente no TCU, o qual estabelece que, nesses tipos de repasse, uma vez instaurada a TCE por omissão na prestação de contas, o responsável deve apresentar todos os documentos comprobatórios das informações apresentadas na prestação de contas simplificada, tais como comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos transferidos, notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos (Acórdão 289/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 3047/2007-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 1423/2008-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes).

39.2. Ademais, o Tribunal decidiu recentemente que “(...) a ausência de Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar na prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar gera presunção relativa de dano ao erário, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos se faça por intermédio de outros meios lícitos de prova” (Acórdão 662/2020 - TCU - Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes).

39.3. Nesse diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (vide Acórdãos 974/2018 - TCU - Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 511/2018 TCU Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 3875/2018 TCU 1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 1983/2018 TCU 1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 1294/2018 TCU 1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 3200/2018 TCU 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 2512/2018 TCU 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 2384/2018 TCU 2ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro; Acórdão 2014/2018 TCU 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 901/2018 TCU 2ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro; entre outros).

35.3. Dessa forma, embora o responsável Edmilson Moreira dos Santos tenha comprovado que ingressou com representação junto ao Ministério Público, denunciando a ausência de prestação de contas referentes ao PNAE/2012 (peça 52), restou pendente ainda a apresentação, ao concedente, de justificativas que demonstrassem o impedimento de prestar contas e de solicitação de instauração de tomada de contas especial.

35.4. Assim, o responsável Edmilson Moreira dos Santos não demonstrou a implementação das duas condições cumulativas e indispensáveis ao afastamento de sua corresponsabilidade:

35.4.1. demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e

35.4.2. adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

35.5. Por fim, o Sr. Edmilson Moreira dos Santos não demonstrou, por meio de documentação adequada (notificação ao seu antecessor ou instauração de procedimento administrativo interno tendente a localizar documentos da gestão anterior), a inexistência de documentação na sede da Prefeitura, por ausência de transição regular de governo.

35.6. Cumpre enfatizar que o sucessor do responsável Edmilson Moreira dos Santos, o Sr. Janes Clei da Silva Reis conseguiu apresentar a prestação de contas, em 9/11/2018 (peça 34), o que

fragiliza o argumento de que não encontrou os documentos na prefeitura para se desincumbir do seu dever de prestar contas no prazo devido.

35.7. Ressalte-se ainda que a Representação junto ao MP suspende a inadimplência do município, mas não tem o condão de afastar automaticamente a responsabilidade do sucessor, em cujo mandato recaiu o dever de prestar contas, se não demonstrar que era impossível apresentar tal documentação, na forma e prazo devidos, por meio de iniciativas que demonstrem minimamente o esforço do responsável de localizar os documentos referentes à prestação de contas nos arquivos da Prefeitura.

35.8. Para elucidar a questão referente à omissão de prestação de contas em transição de mandatos, oportuno transcrever trechos do Voto condutor do Acórdão 7264/2021 - TCU - 1ª Câmara, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

Quanto à responsabilização do prefeito sucessor, permito-me, inicialmente, fazer uma breve digressão sobre o tema tratado neste processo.

O Enunciado de Súmula TCU 230 traça as diretrizes para a responsabilização do prefeito sucessor, nos seguintes termos, *verbis*:

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.

A imprecisão da expressão “adotar as medidas legais visando ao resguardo do interesse público” constante da referida súmula já foi questão debatida no âmbito desta Corte de Contas quando do julgamento do Acórdão 206/2020 - TCU - Plenário. Permito-me transcrever, por elucidativas, as ponderações do então revisor do feito, Min. Subst. Weder de Oliveira:

A simples leitura da súmula não fornece aos prefeitos segurança sobre o que fazer para poderem se valer dessa súmula, seja na versão original, seja na versão proposta: precisam ou não instaurar tomada de contas especial? Se não precisam, que medida legal seria considerada pelo Tribunal como apta a “resguardar o patrimônio público”? A que patrimônio público a súmula se refere: o federal? O municipal? Se é o federal, teria o município legitimidade para buscar essa proteção? Se o patrimônio é o municipal, em que uma medida visando preservá-lo interessaria à União? Não bastaria aos gestores comunicarem ao órgão/entidade concedente a impossibilidade de apresentar a prestação de contas dos recursos geridos pelo antecessor, relatando as razões, e requerer-lhe a abertura da devida tomada de contas especial?

A nova redação da Súmula 230, ora proposta, assim como a original na versão reinterpretada em que vem sendo amplamente aplicada, não respondem, a meu ver, a essas questões, porque os precedentes não fornecem os elementos de respostas. Também não responde a perguntas mais centrais: por que razão o ajuizamento de ação judicial ou a formulação de representação ao Ministério Público seriam motivos para afastamento de responsabilidade pela não apresentação de prestações de contas? Que conexão de sentido há entre esses polos? Não sendo mais o caso de demandar dos prefeitos a abertura de tomada de contas especial, como era o escopo do texto original, por que não lhes demandar então a imediata comunicação dos fatos ao concedente e a solicitação para que a instaure? Em que determinadas ações judiciais/representações, movidas pelos municípios (em favor de seu patrimônio, presume-se), podem funcionar melhor do que uma tomada de contas especial para os objetivos do controle externo: ressarcimento de danos causados ao erário federal?

Ao que me parece, a exigência de adoção de medidas legais (não especificadas) é apta a obter elementos de caracterização da boa-fé do sucessor e de veracidade de suas alegações, requisitos necessários ao afastamento de sua responsabilidade, mas não é apta a constituir procedimento claro e preciso tendente ao ressarcimento do dano ao erário federal, presumido pela inexistência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

A Súmula 230, em seu teor original (compreendido em conjunto com os precedentes), fazia sentido quando o Tribunal entendia que podia demandar dos prefeitos a instauração de tomada de contas especial, e essa era uma obrigação que cobrava dos prefeitos sucessores, constituindo, portanto, esse processo a medida

legal a ser adotada para resguardar o patrimônio público (expressão equívoca), buscando o ressarcimento do erário. Essa era uma medida apta a esse fim; era a providência, como o Tribunal entendia, que cabia ao prefeito sucessor adotar contra o antecessor que deixava de prestar contas dos referidos recursos diretamente a esta Corte.

Diante disso, defendeu S. Exa. como “...medida jurídica e administrativa natural, lógica, razoável e necessária a ser exigida do sucessor, para fins de não responsabilização, a imediata comunicação, ao concedente, da impossibilidade de apresentar a prestação de contas e das respectivas razões, seguida da solicitação de instauração da devida TCE”, nos exatos termos da Lei 10.522/2002.

Estas foram as medidas consideradas pelo revisor do tema como principais e essenciais a serem adotadas. A exigência de adoção de outras medidas judiciais ou cíveis teriam apenas um sentido complementar às medidas principais: obtenção de outros elementos caracterizadores da boa-fé e da veracidade das alegações.

As preocupações do nobre revisor não puderam à época ser incorporadas ao texto do enunciado de súmula, haja vista a inexistência de precedentes na jurisprudência então vigente que tratassem a importante questão por ele levantada.

Isso porque, na formulação ou alteração de súmula de jurisprudência, a análise deve se limitar, exclusivamente, à verificação da existência de entendimento pacífico sobre certo tema, retratado por reiteradas deliberações em determinado sentido. O objetivo, pela própria natureza da súmula, é produzir texto de referência para simplificar e buscar harmonia entre os futuros julgamentos, com a aplicação automática de balizamento consolidado ao longo do tempo.

Ante a ausência de uma diretriz mais clara acerca de que providências deveria o gestor adotar para resguardar o patrimônio público, a questão passou a ser analisada em cada caso concreto.

Observo que a jurisprudência prevalente deste Tribunal, no exame de cada caso concreto, tem aceitado várias medidas de resguardo ao patrimônio público.

Em alguns julgados, a propositura de ação civis e/ou a representação ao ministério público competente permitiram afastar a responsabilidade do gestor sucessor (Acórdãos 7.285/2020 e 13.380/2020, 1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, 12.524/2020 - 1ª Câmara, Rel. Vital do Rêgo, 13.930/2020 - 2ª Câmara, Rel. Ana Arraes, 14.042/2020 - 1ª Câmara, Rel. Augusto Sherman).

Por ocasião do julgamento do Acórdão 12533/2019 - TCU - Segunda Câmara, sob relatoria da Min. Ana Arraes, houve acolhimento da conduta de gestor municipal que atuou segundo os preceitos exigidos pela Lei 10.522/2002, sem, contudo, promover o ajuizamento de ações judiciais, conforme se observa do trecho a seguir transcrito:

É regular a conduta de prefeito sucessor que, ante justificativa plausível sobre a impossibilidade de prestar contas dos recursos federais geridos por seu antecessor, comunica o fato a órgão o a entidade concedente e lhe solicita a instauração da competente tomada de contas especial, ainda que, em nome da municipalidade, deixe de ajuizar ação judicial em desfavor daquele, haja vista a imprecisão redacional do Enunciado 230 da Súmula de Jurisprudência, a falta de uniformidade de entendimento neste Tribunal sobre a sua aplicabilidade e, principalmente, a regra disposta no art. 26-A, § 8º, da Lei 10.522/2002.

A Lei 10.522/2002, mencionada no precedente anterior e que dispôs sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, estabeleceu a obrigação, para os prefeitos e governadores sucessores impossibilitados de prestar contas dos recursos geridos por seus antecessores, da apresentação, ao órgão concedente, das justificativas que demonstrem esse impedimento e a solicitação de instauração de tomada de contas especial (art. 26-A, §§ 7º e 8º).

A adoção de tais providências autoriza a suspensão do registro de inadimplência do órgão ou entidade no Cadin, conforme dispõe o art. 26-A, § 9º, da referida norma legal.

Em outros julgados, o Tribunal se manifestou pelo acolhimento das justificativas de gestores que apresentaram, entre as providências adotadas, a representação ao TCU para autuação de TCE em desfavor de seus antecessores (Acórdão 11342/2020 - TCU - Segunda Câmara, Rel. André de Carvalho).

Recentemente e após estudos levados a efeito pela Secretaria-Geral de Controle Externo,

a Portaria TCU 71/2012, que disciplina a instauração, organização e o encaminhamento ao TCU das tomadas de contas especiais, sofreu alteração pela Instrução Normativa TCU 88/2020, para, dentre outras medidas, incluir como obrigação do prefeito sucessor a apresentação de 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 dos recursos geridos por seu antecessor (art. 9B, parágrafo único).

Compreendo os desafios muitas vezes identificados nas transições de mandato, em que desavenças políticas dificultam a observância da continuidade administrativa, tão necessária à estabilidade da gestão municipal. Tal situação se dá, sobretudo, porque 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.

Embora sensível a essa realidade, penso que tal postura, seja do prefeito antecessor, seja do sucessor, não pode ser cancelada por este Tribunal no exame das respectivas responsabilizações.

O prefeito antecessor não pode deixar de arquivar a documentação referente à movimentação financeira ocorrida em seu mandato quando a prestação de contas recair na gestão do sucessor. Este, por sua vez, não pode deixar de prestar contas diante da inimizade política com seu antecessor, objetivando vê-lo em situação difícil junto aos órgãos de controle.

A adoção de conduta em quaisquer um dos sentidos acima mencionados onera a Administração Pública, já que acarreta significativo desperdício de recursos humanos e financeiros ao movimentar inutilmente a máquina administrativa de controle, no âmbito interno e externo.

Ao analisar as condutas com o objetivo de delimitar as responsabilidades, nem sempre é possível a este Tribunal, com base nos elementos constantes dos autos, identificar com clareza qual agente deu causa à omissão na apresentação da prestação de contas, ou se ambos são responsáveis por essa situação.

Em alguns casos, chega-se a indagar se a atuação do sucessor é negligente ou mesmo dolosa. Ao invés de cumprir com o seu dever de prestar contas ou de demonstrar que adotou medidas internas efetivas para encontrar a documentação necessária a essa prestação, muitas vezes prefere a alternativa que pode lhe parecer mais cômoda de ingressar com representação perante o Ministério Público ou ação judicial de ressarcimento contra o ex-gestor, na segurança de que a um só tempo tal iniciativa suspenderá a inadimplência do ente federado e redundará no afastamento de sua responsabilidade. Tal alternativa acaba sendo penosa porque sobrecarrega o Judiciário e acarreta uma sobreposição de forças, considerando a atribuição constitucional do TCU de apurar os fatos.

Por isso é que, mais recentemente, a Instrução Normativa 71/2012 incluiu nova diretriz, em seu artigo 9B, segundo o qual, ainda que a data da prestação de contas recaia na gestão do prefeito sucessor e havendo dúvidas sobre quem deu causa à omissão, sucessor e antecessor “...serão notificados para recolher o débito, prestar contas ou apresentar justificativas sobre a omissão, 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”.

Ainda que os tribunais de contas não possuam o monopólio das medidas de ressarcimento ao erário, entendo mais produtivo, frustradas as medidas administrativas para a reparação do dano apurado, que tal questão seja tratada no âmbito dos controles interno e externo, a partir do instrumento legal existente, criado especialmente para o ressarcimento do dano e a responsabilização dos envolvidos, qual seja, a tomada de contas especial. A apuração das irregularidades em sede de controle poderá, eventualmente, subsidiar o Judiciário com elementos que facilitem a interposição de eventuais ações cíveis ou criminais que as autoridades entendam necessárias.

É claro que a definição de uma medida prevalente dentre os vários instrumentos existentes para o resguardo do patrimônio público exigiria um aprofundado estudo sobre o assunto, com o envolvimento obrigatório dos principais atores que participam dos sistemas de gestão e controle de verbas federais

descentralizadas.

Resta-me, no caso concreto, e após traçado o histórico do tema e das implicações dele decorrente, avaliar se a conduta do sucessor foi a que, dentre as múltiplas possibilidades existentes, proporcionou o resguardo do erário público, na forma determinada pelo Enunciado da Súmula TCU 230.

A proposta da unidade técnica no caso em exame é responsabilizar o gestor sucessor ante a ausência de justificativas para a omissão no dever de prestar contas no prazo originalmente estabelecido e a intempestiva apresentação das contas passados mais de dois anos do vencimento dessa obrigação, sem qualquer justificativa que demonstrasse a impossibilidade de fazê-lo no prazo legal, acompanhada dos elementos comprobatórios das ações concretas na busca pela documentação pertinente.

No caso concreto, é possível observar que a medida com vistas a resguardar o patrimônio público adotada pelo prefeito sucessor foi o registro efetuado no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC referente à ação judicial protocolado junto à Procuradoria da República/TO, consoante consta no relatório do tomador de contas (peça 19, p. 3):

No caso em exame, **não há que se falar em corresponsabilidade**, pois, apesar do prazo para prestação de contas ter se encerrado em 21/08/2017 durante a gestão do Sr. Damião Castro Filho, gestão atual 2017-2020 (peça 06), este adotou as medidas de resguardo ao erário, conforme registro efetuado no Sistema de Gestão de Prestação de Contas-SIGPC (peça 04), e este registro refere-se à **ação judicial protocolado junto à Procuradoria da República/TO e apresentada à Procuradoria Federal no FNDE**.

Em sua defesa, o prefeito sucessor argumentou ter encontrado situação caótica no município, ante a ausência dos documentos pertinentes à prestação de contas que deveria ser apresentada. Discorreu sobre as providências que teve que adotar, após obtenção dos extratos bancários pertinentes, para identificar as empresas fornecedoras de bens e serviços à municipalidade beneficiadas por pagamentos do Pnate/2016.

Julgo, na linha defendida pela unidade técnica, que os argumentos apresentados pelo gestor sucessor não podem ser acolhidos e sua responsabilidade não pode ser afastada.

O Sr. Damião assumiu a titularidade do poder executivo municipal em janeiro de 2017. O prazo final para a apresentação da prestação de contas de que trata este processo era 21/8/2017.

O extrato bancário inserido nos autos foi gerado em 11/10/2017, já na gestão do prefeito sucessor e identifica que todos os pagamentos foram feitos a um único fornecedor, um posto de gasolina da municipalidade, qual seja, J.O. Posto de Combustíveis Ltda. (peça 9).

Por sua vez, a ação de improbidade administrativa 0001027-76.2018.8.27.2712, que baseou o registro no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC feito por esse gestor, foi autuada em 11/9/2018.

O Sr. Damião apresentou intempestivamente as contas, em 13/1/2020. O órgão concedente, após análise da documentação apresentada, concluiu pela impossibilidade de verificação do cumprimento do objeto e do objetivo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) devido à ausência do Parecer Conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS sobre a referida prestação de contas, motivo pelo qual impugnou a totalidade dos recursos disponibilizados (peça 64).

Não há nos autos, nem na defesa do prefeito sucessor, qualquer explicação para o fato de que, de posse das informações sobre a realização das despesas (extrato bancário) com a necessidade de realização de duas únicas diligências, uma ao beneficiário dos pagamentos e outra ao CACS, tenha o sucessor optado por ajuizar ação judicial, quase um ano após o conhecimento do documento bancário, ao invés de encaminhar a prestação de contas ao FNDE. Também não há nenhuma informação sobre o motivo que o levou a entregar a prestação de contas somente em 2020.

Vale mencionar que a partir de 2011, no âmbito do FNDE, a prestação de contas dos recursos executados sob a forma de repasse automático é registrada pelo próprio gestor no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC que informa à autarquia a execução dos recursos, com o aval do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, a quem compete, nos termos legais, fiscalizar e emitir parecer

sobre as contas prestadas pelo Município, conforme os parâmetros dispostos no art. 17, *caput*, da Resolução CD/FNDE 12/2011.

São exigidos na inclusão no sistema dos seguintes documentos: demonstrativo da execução da receita e da despesa e dos pagamentos efetuados, parecer conclusivo do CACS acerca da aplicação dos recursos transferidos, conciliação bancária, se for o caso, extratos bancários da conta específica e das aplicações financeiras realizadas.

Ainda que o sucessor tenha ingressado com representação junto ao Ministério Público competente, atendendo aos termos do art. 17 da Resolução CD/FNDE 5/2015, não vejo, no caso concreto, justificativas para afastar sua responsabilidade pela omissão ora examinada, sob a ótica do resguardo do interesse público, na forma delimitada pela Súmula TCU 230.

No caso concreto, o gestor teve mais de seis meses para organizar a prefeitura antes da data prevista para a prestação de contas e verificar as providências que deveria adotar para sua realização, inclusive, se fosse o caso, com a propositura de ação de exibição de documentos perante o Judiciário, diante de eventual resistência injustificada de seu antecessor de fornecimento dos elementos para tanto necessários, conforme já consignou a jurisprudência deste Tribunal em vários julgados (Acórdão 7251/2016 - TCU - Segunda Câmara, 5.714/2017 - TCU - 1ª Câmara, 619/2014 - TCU - 1ª Câmara e 3.039/2011 - TCU - 2ª Câmara, dentre outros).

A inércia do sucessor em adotar as providências com vistas ao resguardo dos cofres públicos, com a apresentação simplificada da prestação de contas em exame, atendendo ao princípio da continuidade administrativa, ao qual se subordinam todos os gestores públicos, impediu fossem trazidos aos autos os elementos necessários à observância da regular aplicação dos recursos envolvidos. Lembro que a solicitação do parecer junto ao CACS, medida pouco onerosa ao gestor, associada ao encaminhamento do extrato bancário, documento de fácil acesso junto às respectivas instituições, já teria proporcionado elementos para avaliar o atendimento dos objetivos do programa.

Nessa linha de raciocínio, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelo sucessor, entendendo cabível a aplicação de multa àquele gestor.

35.9. No caso concreto, o responsável Edmilson Moreira dos Santos apresentou a representação ao Ministério Público como medida legal de resguardo ao patrimônio público, e deixou de comprovar a adoção de outras medidas tendentes a efetivamente buscar a documentação necessária para promover a devida prestação de contas.

35.10. Ademais, reforça-se a fragilidade da alegação de que inexistia documentação do PNAE/2012 na sede da Prefeitura em razão da prestação de contas intempestiva ter sido apresentada pelo sucessor do responsável, o Sr. Janes Clei da Silva Reis, Prefeito na gestão 2017-2020.

35.11. Por outro lado, os valores que compõem o débito dizem respeito a recursos que foram recebidos e movimentados exclusivamente na gestão do responsável Enésio Lima Milhomem, e atribuir tal prejuízo ao responsável Edmilson Moreira dos Santos seria de extremo rigor, uma vez que não geriu tais valores.

35.12. Dessa forma, embora não tenha conseguido afastar a irregularidade pela qual responde, entende-se razoável que o débito seja atribuído apenas ao responsável Enésio Lima Milhomem.

35.13. Dessa maneira, não elidida a irregularidade, deve-se aplicar multa ao responsável Edmilson Moreira dos Santos.

36. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que os mesmos devem ser parcialmente rejeitados.

37. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Edmilson Moreira dos Santos, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o

juízo de mérito pela irregularidade das contas, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

38. Por outro lado, cumpre lembrar que a presente tomada de contas especial foi instaurada em razão da omissão na prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, e que, em razão disso, o responsável Enésio Lima Milhomem foi chamado em audiência referente à irregularidade “não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas”, nos termos da instrução de peça 20.

39. Em relação à irregularidade objeto da audiência, o responsável Enésio Lima Milhomem não apresentou qualquer argumento, no sentido de justificar a não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

40. No entanto, constata-se que apresentação da prestação de contas extemporânea, que ocorreu em 9/11/2018 (peça 34), foi anterior à ciência de sua citação e audiência, que ocorreu em 25/1/2019 (peça 25).

41. Nesse ponto, o Tribunal entende que a omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal (Acórdão 10891/2020-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; Acórdão 1100/2021 TCU Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymmler).

42. No caso concreto, a prestação de contas ocorreu anteriormente à citação e audiência do responsável, circunstância que descaracterizou a omissão na prestação de contas do PNAE/2012, o que afasta eventual aplicação de multa ao responsável Enésio Lima Milhomem.

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

43. Veja-se que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymmler, 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.

44. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu no exercício de 2012, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 7/7/2020.

CONCLUSÃO

45. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Enésio Lima Milhomem não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar parcialmente as alegações de defesa de Edmilson Moreira dos Santos, uma vez que não foram suficientes para sanar a irregularidade a ele atribuída. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

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

47. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, 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, com a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, ao responsável Enésio Lima Milhomem, e com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável Edmilson Moreira dos Santos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel o responsável Enésio Lima Milhomem (CPF 406.257.883-20), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) 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 Enésio Lima Milhomem (CPF 406.257.883-20), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Edmilson Moreira dos Santos (CPF 516.072.983-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/5/2012	57.027,46
2/8/2012	7.106,70
7/8/2012	66.801,70
9/8/2012	747,50
13/9/2012	534,40
14/9/2012	3.551,50
1º/10/2012	75.136,70
22/10/2012	796,40
24/10/2012	39.413,95
26/10/2012	941,80
13/11/2012	43.000,00
19/11/2012	1.297,50
27/11/2012	603,00
12/12/2012	40.674,83
19/12/2012	5.423,01

Valor atualizado do débito (com juros), em 15/6/2021: R\$ 589.897,56.

c) aplicar individualmente ao responsável Enésio Lima Milhomem (CPF 406.257.883-20), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU,

fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Edmilson Moreira dos Santos (CPF 516.072.983-68);

e) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Edmilson Moreira dos Santos (CPF 516.072.983-68);

f) aplicar individualmente ao responsável Edmilson Moreira dos Santos (CPF 516.072.983-68), a multa prevista no art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) 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;

h) 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-lhe 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;

i) 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;

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

k) 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

l) 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.”

2. O Ministério Público junto ao TCU anuiu a proposta alvitada pela unidade técnica, sugerindo pequenos ajustes de natureza material, nos seguintes termos (peça 63):

“Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se **em consonância** com o encaminhamento proposto pela unidade técnica, em pareceres concordantes (peças 60 a 62), sem prejuízo de informar que:

a) os débitos constantes do quadro da alínea “b” do parágrafo 48 da instrução à peça 60 devem ser atribuídos ao responsável Enésio Lima Milhomem; e

b) a multa proposta na alínea “f” do parágrafo 48 da instrução à peça 60 é a prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.