

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC-018.506/2019-4

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Município de Miranorte/TO

Recorrente: Abrahão Costa Martins (ex-prefeito)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

## RELATÓRIO

Examina-se recurso de reconsideração interposto por Abrahão Costa Martins, ex-prefeito do Município de Miranorte/TO contra o Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas especiais, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa.

2. A instrução do auditor da então Serur, atual AudRecursos (peça 78), a seguir transcrita, apresentou proposta de conhecer e dar provimento ao recurso:

**“INTRODUÇÃO**

*Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Abrahão Costa Martins (peça 63), pelo qual contesta o Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz), prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 3/8/2021 (peça 50).*

2. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Abrahão Costa Martins, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, no total de R\$ 135.072,00;*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’; 19; 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 209, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’; e 267 do Regimento Interno do Tribunal, em:*

*9.1. considerar revel o Sr. Abrahão Costa Martins, com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443/1992 e julgar irregulares as suas contas, condenando-o ao pagamento da importância abaixo especificada, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a contar das datas indicadas até o dia do efetivo recolhimento do débito, na forma prevista na legislação em vigor:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$ 1,00)</i>
<i>28/3/2012</i>	<i>7.998,00</i>
<i>3/4/2012</i>	<i>7.998,00</i>
<i>30/4/2012</i>	<i>528,00</i>

4/6/2012	15.468,00
3/7/2012	8.730,00
2/8/2012	18.870,00
5/9/2012	18.870,00
2/10/2012	18.870,00
5/11/2012	18.870,00
4/12/2012	18.870,00

9.2. aplicar ao Sr. Abrahão Costa Martins a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a contar da data deste Acórdão até o dia do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo ora fixado, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.3.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.4. dar ciência desta deliberação ao responsável e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Tocantins, para as providências que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor de Abrahão Costa Martins, prefeito municipal de Miranorte/TO na gestão 2009/2012, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNATE no exercício de 2012.

4. Os recursos repassados ao município no âmbito do programa montaram a R\$ 135.072,00 (peça 2), e o prazo para a apresentação das contas expirou em 30/04/2013, na gestão do prefeito que sucedeu o ora recorrente, Sr. Frederico Henrique de Melo.

5. O Relatório de TCE 115/2018-DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC, além das instâncias subsequentes na fase interna das contas, concluíram pela responsabilidade do Sr. Abrahão Costa Martins, com o débito correspondente ao valor integral repassado ao município (peças 13-17).

6. No âmbito do TCU, o ex-prefeito foi citado (peças 35 e 27), mantendo-se silente.

7. A Secex-TCE propôs a irregularidade das contas, com atribuição de débito e aplicação de multa (peças 45-47), recebendo a anuência do Ministério Público/TCU (peça 48) e do relator a quo (peça 51), sendo proferido, nessa linha, o Acórdão 9.942/2021-TCU-2.ª Câmara (peça 50).

8. Irresignado com o decisum, o Sr. Abrahão Costa Martins interpôs o recurso de reconsideração (peça 63), o qual se passa a examinar.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs conhecer o recurso de reconsideração de Abrahão Costa Martins, suspendendo os efeitos dos itens 9.1 (exceto a primeira parte), 9.2, 9.3 e 9.3.2 do Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, I e 33 da

Lei 8.443/1992 (peça 65), o que foi ratificado por despacho do Ministro Raimundo Carreiro (peça 68).

## **EXAME DE MÉRITO**

### **10. Delimitação do recurso**

10.1. Constitui objeto do recurso de Abrahão Costa Martins (peça 63) definir se:

a) houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU;

b) cabe a sua condenação, uma vez que o seu mandato terminou antes do prazo de apresentação das contas do Pnae/2012.

### **11. Da Prescrição**

11.1. O recorrente argumenta que os recursos do Pnae foram transferidos entre março e dezembro de 2012, enquanto a tomada de contas especial foi instaurada em 30/06/2019, operando a prescrição da prescrição punitiva, pois o Supremo Tribunal Federal entendeu que a prescrição no âmbito do TCU é quinquenal e regulada pela Lei 9.873/1999, não sendo aplicável o prazo de dez anos do Código Civil. Alude a julgados do STF (MS 35940, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 13/07/2020, e MS 32201, Relator Ministro Roberto Barroso, DJ de 04/08/2017).

11.2. Passa a tratar do Recurso Extraordinário 636.886/AL, que em sede de Repercussão Geral fixou o entendimento, segundo defende, de que a prescrição da pretensão ao ressarcimento no âmbito de tribunais de contas também é quinquenal. E, no caso presente, a instauração da TCE ocorreu mais de cinco anos após os atos considerados irregulares. Ainda sobre o ponto, alude a julgados do STF (MS 36639, rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 21/6/2021, MS 36639, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 21/6/2021, e MS 37586 AgR, rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 21/6/2021).

### **Análise**

11.3. No exame da prescrição, a Secretaria de Recursos - Serur tem adotado os entendimentos detalhados no documento juntado como a peça 76 dos autos, que contém estudo e pronunciamento anteriores desta unidade técnica sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas';

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor e dimensionar as consequências legais da conduta, independentemente de terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito.

11.4. Portanto, sem prejuízo de também se realizar o exame da prescrição segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado na formulação da proposta de encaminhamento será, a princípio, o da Lei 9.873/1999, a menos que esta opção implique em prejuízo para o recorrente relativamente aos ditames do aresto recorrido.

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

11.5. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), que, em incidente de

*uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.*

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

*11.7. Desta feita, adotar-se-á a data de 1º/05/2013 como marco inicial da contagem, data seguinte àquela de expiração do prazo para a apresentação das contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE de 2012. Segundo a jurisprudência do tribunal, no caso de omissão no dever de prestar contas, o que ocorrer primeiro entre o prazo final para a prestação de contas e a data de sua entrega deve ser o marco inicial dessa contagem (v.g. Acórdãos 3.749/2018-TCU-2ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes e 2.278/2019-TCU-1ª Câmara; rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti).*

*11.8. Ademais, a citação do recorrente foi implicitamente autorizada em 1º/09/2019 (peça 23), e o Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara ora recorrido foi prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 03/08/2021 (peça 50).*

*11.9. Conclui-se, em vista das premissas ora adotadas, que não estaria prescrita a possibilidade de atribuição de débito, bem como da aplicação de multa caso fossem adotados os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.*

#### *Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999*

*11.10. Por sua vez, adotando-se as regras fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não ocorreu a prescrição em relação ao Sr. Abrahão Costa Martins. Para tanto, é preciso considerar os parâmetros a seguir.*

#### *a) Termo inicial:*

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

*11.12. No presente caso, em se tratando de omissão no dever de prestar contas, adotar-se-á a data de 1º/05/2013 como início da contagem do prazo prescricional, a exemplo da análise anterior pelos ditames do Código Civil.*

#### *b) Prazo:*

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

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

*11.15. Além do prazo geral, sobredita lei prevê, em seu art. 1º, §1º, a hipótese de ocorrência da chamada prescrição intercorrente, ou seja, quando há o interregno de três anos sem alguma movimentação no processo instaurado para a apuração dos fatos, e o marco inicial desta contagem específica é o surgimento do processo administrativo apuratório.*

*11.16. No presente caso foi emitido um termo de instauração das contas especiais em 27/03/2018, a considerar a assinatura do Coordenador de TCE no FNDE (peça 1). Adotar-se-á, então, essa data como marco inicial da prescrição intercorrente.*

*c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:*

*11.17. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe 'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato' (art. 2º, II). Com esse fundamento, houve interrupção da prescrição nos seguintes momentos a partir de 1º/05/2013 até a prolação do Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara:*

*1.º no âmbito do FNDE: (a) Termo de Instauração da TCE, assinado eletronicamente em 29/03/2018 pelo Coordenador-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (peça 1); (b) Informação 401/2018, de 06/02/2018 (peça 7); (c) Relatório de TCE 115/2018, de 03/05/2018 (peça 6); (d) Relatório de Auditoria 468/2019, Certificado de Auditoria 468/2019 e Parecer do Controle Interno 468/2019, assinados, respectivamente, em 13/05, 15/05 e 15/05/2019 (peças 14-16) e (f) Pronunciamento Ministerial, de 23/05/2019 (peça 17).*

*2.º na fase externa da TCE: (a) instrução da Secex-TCE e despachos do diretor e do secretário, respectivamente, em 1º/08, 30/08 e 1º/09/2019 (peças 21-23); (b) instrução da Secex-TCE e despachos do diretor e do secretário-substituto, respectivamente, de 10/08, 18/08 e 18/08/2020 (peças 45-47); (c) Ofício 34886/2020, recebido em 15/7/2020 (peças 43-44); (d) instrução da Secex-TCE e despachos do diretor e do secretário, de 26 e 20/9/2020 (peças 51-53); (e) Parecer do Ministério Público/TCU, de 11/09/2020 (peça 48).*

*d) Interrupções pela citação/audiência dos responsáveis:*

*11.18. A prescrição também é interrompida 'pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital', nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação (ou audiência) propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento houve a interrupção nas seguintes oportunidades relativamente ao Sr. Abrahão Costa Martins: (a) Edital de Notificação 86, publicado no Diário Oficial da União de 22/12/2017 (peça 4, p. 4) e (b) Ofício 24417/2020-TCU/Seprac, recebido em 03/06/2020 (peças 35 e 37).*

*obs: o Ofício 31055/2017, assinado eletronicamente em 14/11/2017, não foi recebido (peça 4, p. 2-3 e peça 5, p. 2-3), bem como outros cinco ofícios expedidos na fase externa das contas (peça 43).*

*e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:*

*11.19. Por fim, a prescrição também se interrompe 'pela decisão condenatória recorrível' (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, como visto, ocorreu a interrupção em 03/08/2021, data da sessão em que foi proferido o Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara (peça 50). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.*

*f) Da prescrição intercorrente:*

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

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

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

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

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

11.25. *Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao TCU contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei.*

11.26. *Especificamente quanto a esta tomada de contas especial, as causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular desde sua instauração no FNDE, em 27/03/2018, até a prolação do aresto ora combatido, em 03/08/2021.*

g) **Conclusão:**

11.27. *Observa-se, pelos eventos indicados, e tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU - conforme premissas adotadas nesta instrução - que não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição, seja pelo prazo geral, seja na modalidade intercorrente.*

*A possibilidade de adoção de novo critério no caso concreto*

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

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

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

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

## **12. Da omissão e do término do mandato**

12.1. *O recorrente argumenta que foi prefeito municipal de Miranorte/TO até 31/12/2012, e que as verbas do Pnae de 2012 foram regularmente aplicadas.*

12.2. *Defende que competia ao prefeito que o sucedeu prestar as contas, pois o prazo para tanto expirou em 30/04/2013, durante a na nova gestão municipal, e toda a documentação necessária estava disponível, não sendo utilizada por motivação política. Nesse sentido, argumenta que o pedido ora apresentado não necessita de maior demonstração, pois se assentam em fatos notórios.*

12.3. Por fim, aduz à Súmula-TCU 230 e aos princípios da ampla defesa, contraditório, razoabilidade e proporcionalidade para defender a reconsideração do acórdão recorrido.

### **Análise**

12.4. O Pnae de 2012 estava então regido pelas regras da Resolução/CD/FNDE 38, de 16/7/2009, quando os recursos foram transferidos ao Município de Icó/CE. O artigo 35 da norma assim dispõe em seus parágrafos 1º e 2º (grifos acrescidos):

*Art. 35. A EE que, por motivo de força maior ou caso fortuito, não apresentar ou não tiver aprovada a prestação de contas, deverá apresentar as devidas justificativas ao FNDE.*

*§ 1º Considera-se caso fortuito, dentre outros, a falta ou a não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas, por dolo ou culpa do gestor anterior.*

*§ 2º Na falta da apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor sucedido, as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser, obrigatoriamente, apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo em que for levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE, acompanhadas, necessariamente, de cópia de Representação protocolizada no respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.*

*§ 3º É de responsabilidade do gestor sucessor a instrução obrigatória da Representação, nos moldes legais exigidos, a ser protocolizada no Ministério Público com, no mínimo, os seguintes documentos:*

- I. **qualquer documento disponível referente à transferência dos recursos, inclusive extratos da conta corrente específica do Programa;***
- II. relatório das ações empreendidas com os recursos transferidos;*
- III. qualificação do ex-gestor, inclusive com o endereço atualizado, se houver;*
- IV. documento que comprove a situação atualizada quanto à adimplência da EE perante o FNDE, a ser obtido por meio do endereço eletrônico [atend.institucional@fnde.gov.br](mailto:atend.institucional@fnde.gov.br).*

*§ 4º A representação de que trata o § 2º deste artigo dispensa o gestor atual da EE de apresentar ao FNDE as certidões relativas ao prosseguimento da medida adotada.*

*§ 5º Na hipótese de não serem apresentadas ou aceitas as justificativas de que trata este artigo, será instaurada a correspondente Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor sucessor, na qualidade de co-responsável pelo dano causado ao Erário, quando se tratar de omissão da prestação de contas cujo prazo para apresentação ao FNDE tiver expirado em sua gestão.*

*§ 6º As disposições deste artigo aplicam-se aos repasses dos recursos financeiros do PNAE efetuados em data anterior à publicação desta Resolução, ressalvados os atos praticados com base em normativos vigentes à época.*

12.5. Observa-se que, a par outras medidas a serem adotadas, a exemplo de representação ao Ministério Público, como fizera o prefeito que sucedeu o recorrente na Prefeitura Municipal de Miranorte/TO (peça 19), resta claro que o sucessor do efetivo gestor dos recursos deverá apresentar ao próprio FNDE justificativas para não ter encaminhado as contas no caso de dificuldade em tê-lo feito por causa de dolo, ou, culpa do antecessor.

12.6. Admite-se que a adoção de medidas legais como a representação ao Ministério Público, podem, em tese, ser compreendidas pelo novo gestor encarregado da prestação formal das contas como suficiente a resguardar o erário público. É o que a Súmula-TCU 230 enseja interpretar, por exemplo, quando alude tão somente à adoção de 'medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público'.

12.7. De outro turno, em que pese não haver um rol expresso de medidas a serem adotadas pelo sucessor com a finalidade de ao menos tentar adimplir a obrigação de prestar contas, resta clara, no caso presente, a previsão de informar ao FNDE acerca das dificuldades encontradas para a apresentação das contas, em vista da norma regulamentadora do próprio órgão, conforme acima transcrito.

12.8. A esse respeito, a jurisprudência do TCU também é pela necessidade de o sucessor enviar esforços a fim de reunir os documentos de que precisa ou apresentar justificativa plausível para não ter conseguido prestar as contas.

*É regular a conduta do prefeito sucessor que, ante justificativa plausível sobre a impossibilidade de prestar contas dos recursos federais geridos por seu antecessor, comunica o fato ao órgão ou à entidade concedente e lhe solicita a instauração da tomada de contas especial, ainda que, em nome da municipalidade, deixe de ajuizar ação judicial em desfavor daquele, tendo em vista a regra disposta no art. 26-A, § 8º, da Lei 10.522/2002. (Acórdão 12.533/2019-TCU-2.ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes) ('Jurisprudência Seleccionada'; site TCU) (grifo acrescido)*

12.9. O seguinte excerto do voto que orientou o Acórdão 5.130/2021-TCU-2.ª Câmara (rel. Ministro Bruno Dantas) consigna situação semelhante:

9. Nesse contexto, a sucessora, [...] (gestão 2016-2020), foi instada em sede de audiência a apresentar razões de justificativa em razão do 'não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa Brasil Alfabetizado', que se encerrou em 31/10/2017, ou seja, já em seu mandato.

10. A defesa se limitou a informar a adoção de medidas de proteção ao erário por meio de interposição de Ação Civil Pública na Justiça (peças 36 e 38), expediente ao TCU (peças 35 e 39) e representação no Ministério Público Federal (peça 37), datados de dezembro de 2017.

11. No entanto, a responsável não apresentou justificativas para demonstrar a impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor, por meio, por exemplo, de quaisquer medidas/iniciativas, ainda que frustradas, para reunir a documentação necessária, mesmo que de forma parcial, inclusive junto ao precursor. A defesa tampouco relata ou comprova eventuais dificuldades de obtenção da documentação necessária à prestação de contas nos arquivos da Prefeitura.

12. Observa-se que a gestora sucessora, em seu arrazoado, se limita a atribuir ao antecessor a responsabilidade pela omissão, embora o dever de prestar contas (vencido em 31/10/2017) tenha recaído em seu mandato (gestão 2017-2020).

13. Dessa forma, diante da não apresentação de defesa e da rejeição das razões de justificativa, combinada com a ausência de indícios de que os responsáveis tenham agido de maneira diligente ou buscado, alternativamente, a resolução das irregularidades apontadas, reputo não ser possível reconhecer a boa-fé, o que autoriza o imediato julgamento definitivo de mérito, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

12.10. Em consonância com a jurisprudência do tribunal, a Instrução Normativa-TCU 71, de 28/11/2012, sofreu recente ajuste para deixar expressa a necessidade de medidas legais de resguardo do erário público, pelo gestor sucessor, mas, também, acompanhadas de justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal (artigo 9.B, parágrafo único).

12.11. Nesse cenário, a representação oferecida ao MPF não pode ser interpretada como suficiente por si só para elidir a responsabilidade do novo prefeito, Sr. Frederico Henrique de Melo (vide ofício à peça 4, p. 30), o que levou à movimentação da máquina pública no MPF, bem como neste TCU e no próprio FNDE.

12.12. Assim, no tocante à delimitação de responsabilidades entre antecessor e sucessor na gestão descentralizada de recursos federais, em se tratando de transferências voluntárias, é entendimento consolidado no TCU de que a obrigação de prestar contas atinge não somente o

gestor dos recursos transferidos, como também o seu sucessor, no caso em que o prazo para esse mister recai na gestão do sucessor, como no presente processo (v.g. Acórdãos 331/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Min. José Jorge; 6.171/2011-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro; 2.773/2012-TCU-1ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro).

12.13. No entanto, se o prefeito sucessor fica impossibilitado de prestar contas dos recursos utilizados em gestão anterior, porque, por exemplo, o seu antecessor não lhe repassou os documentos necessários para essa prestação, a jurisprudência reconhece a possibilidade de o sucessor ter afastada a sua responsabilidade, se adotar adotadas as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, mas se igualmente justificar a impossibilidade (v.g. Acórdãos 1541/2008-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz; 2773/2012-TCU-1ª Câmara; rel. Min. José Múcio Monteiro; Acórdão 3039/2011-TCU-2ª Câmara, relator Min. André de Carvalho).

12.14. Essa 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.*

12.15. Portanto, com base nas disposições acima, percebe-se que foram eleitas duas condições cumulativas para o afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, quais sejam: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

12.16. No caso concreto, embora existam nos autos elementos probatórios de que o sucessor tomou providência condizente com o objetivo de resguardo do patrimônio público, conforme representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal (peça 19), inexistente comprovação da adoção de medidas efetivas que atenderiam à primeira condição para o afastamento de sua responsabilidade, conforme acima descrito, qual seja; a apresentação de justificativas consistentes, respaldadas na demonstração de providências concretas que tenham sido adotadas, com vistas a reunir a documentação necessária à prestação de contas ou que demonstrem o seu impedimento.

12.17. Nesse passo, caberia ter chamado aos autos o sucessor do recorrente, ao menos em audiência, para que apresentasse suas razões de justificativa para o ato omissivo, em observância 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, da Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009.

12.18. O voto que orientou o Acórdão 10.977/2021-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Benjamin Zymler) assim se referiu ao tema:

24. *A situação mencionada no presente feito, inegavelmente, é bastante comum no cotidiano da análise processual de tomadas de contas especiais instauradas por omissão de prestação de contas, quando não coincidem as responsabilidades pela aplicação dos recursos descentralizados aos entes federados e pela apresentação da respectiva prestação de contas. Mostra-se usual que o prefeito sucessor afirme que os documentos não foram encontrados nos arquivos municipais e, uma vez confrontado com a obrigação que originalmente lhe é acometida, por força do princípio da continuidade administrativa, tome as medidas reconhecidas como idôneas, nos termos da jurisprudência sumulada, para se desvencilhar desta responsabilidade.*

25. *Ocorre que, como bem registrou a unidade técnica, a adoção de medida de resguardo ao erário pelo prefeito sucessor, apesar de suspender a inadimplência do ente beneficiário, não deve acarretar, automaticamente, a exclusão de sua responsabilidade pela omissão. Devem ser trazidos ao feito esclarecimentos quanto às medidas administrativas por ele efetivamente adotadas no sentido de obter os documentos relativos à prestação de contas, de forma a demonstrar que, à época do vencimento do prazo, ele (sucessor) envidou os esforços que se esperavam de um gestor diligente para reunir a mencionada documentação (a exemplo da instauração de procedimento administrativo interno para tal fim), mas encontrou dificuldades concretas que o impediram de prestar contas.*

12.19. A questão não é de menor relevância. Assim é que atualmente a IN-TCU 71/2012 contém uma seção (Seção V) que trata especificamente de situações decorrentes da omissão no dever de prestar contas quando da transição de mandatos entre gestores. A hipótese da omissão em prestar contas quando a gestão integral dos recursos não coincide com o mandato em que ocorrer o vencimento da prestação de contas passou a ser objeto do artigo 9.B., como visto:

*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 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. (AC)(Instrução Normativa-TCU nº 88, de 9/9/2020)*

*Parágrafo único. O sucessor poderá se eximir da responsabilidade sobre a omissão 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. (AC)(Instrução Normativa-TCU nº 88, de 9/9/2020)*

12.20. *Assim, pelo dispositivo transcrito, ambos, efetivo gestor dos recursos e sucessor, poderão responder pela ausência das contas; aquele, por ter gerido os recursos e, este, por não haver adotado medida legal de resguardo do patrimônio público, e/ou apresentado justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos probatórios das ações concretas adotadas para essa finalidade.*

12.21. *No presente processo observa-se que o Sr. Frederico Henrique de Melo, sucessor do ora recorrente, tão somente encaminhou ao FNDE a representação em desfavor do Sr. Abrahão Costa Martins que havia apresentado ao Ministério Público Federal. Nos autos deste processo não consta tal representação; apenas o seu registro no sistema SiGPC, do FNDE (peça 19). Pesquisa ao SiGPC (módulo de acesso público) também não permite acessar tal representação, ainda que acaso tenha sido inserida no sistema.*

12.22. *Desse modo, não é possível sequer saber os argumentos utilizados pelo Sr. Frederico Henrique para justificar a representação ao MPF. Porém, o Relatório de TCE 115/2018 informa que*

*essa iniciativa, pelo sucessor, seria suficiente para não fazer recair, sobre este, alguma responsabilidade pelos recursos transferidos ao município no âmbito do Pnae/2012 (peça 13, p. 3, item 7), sendo esta a razão para não ter sido responsabilizado na fase interna das contas especiais e, também, na fase externa.*

12.23. *Nesse contexto, entende-se haver notórias dúvidas sobre quem deu causa à omissão; se antecessor - o ora recorrente -, o sucessor, ou mesmo os dois ex-prefeitos. Dúvidas estas que constituem premissas do mencionado artigo 9.B, da IN-TCU 71/2012 para que se proceda ao chamamento aos autos de ambos.*

12.24. *O voto que orientou o Acórdão 7.264/2021-TCU-1.ª Câmara (rel. Min. Vital do Rêgo) traçou amplo histórico da problemática envolvendo a transição de mandatos entre gestores observada nos processos deste Tribunal, do qual se extrai os seguintes excertos:*

*45. 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.*

*46. 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.*

*[...]*

*53. 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 Pnae/2016.*

*54. 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.*

*[...]*

*63. 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 (Acórdãos 7.251/2016-TCU-2ª Câmara, 5.714/2017-TCU-1ª Câmara, 619/2014-TCU-1ª Câmara e 3.039/2011-TCU-2ª Câmara, dentre outros).*

*[...]*

*64. 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.*

12.25. *Prosseguindo, a citação do Sr. Abrahão Costa Martins se deu pelo Ofício 24417/2020-TCU/SePROC, de 22/05/2020, recebido em 03/06/2020 (peças 35 e 37), posterior, portanto, à*

*introdução dos novos dispositivos na IN-TCU 71/2012, resultante da publicação da IN-TCU 88, de 09/09/2020, ainda que por apenas cerca de três meses, possivelmente a razão para o não chamamento aos autos do sucessor e para a representação ao MPF decerto ter sido considerada como justificante da omissão pelo sucessor, em atenção às exigências da Resolução FNDE 38/2009.*

*12.26. Ocorre que a conduta a ensejar a citação do Sr. Abrahão Costa Martins foi 'não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas' (peça 21, p. 7), conclusão que, a nosso sentir, não é possível extrair, em absoluto, tão somente da existência de uma representação encaminhada ao MPF pelo prefeito sucessor. Aliás, a princípio, o recorrente não teria qualquer interesse em não disponibilizar à gestão subsequente toda a documentação necessária à apresentação das contas, a menos que simplesmente não existam, acaso nada tenha sido realizado com os recursos para o Pnae, ou, que ilegalidades tenham sido cometidas na execução do programa.*

*12.27. Em resumo, a responsabilização pelo aresto agora contestado remeteu quase à responsabilidade objetiva do ex-prefeito - por ter sido o efetivo gestor dos recursos -, hipótese rechaçada pela jurisprudência do TCU para casos da natureza deste processo (v.g. Acórdãos 2006/2006-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, 1530/2008-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; 479/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro; 6660/2015-TCU-2.ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes e 4485/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).*

*12.28. Esse quadro caracteriza a ausência de suporte probatório mínimo a justificar o chamamento de um responsável aos autos, elemento necessário a garantir o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório (v.g. Acórdãos 2062/2014-TCU-Plenário; rel. Min. Aroldo Cedraz e 1673/2015-TCU-Plenário; rel. Min. Bruno Dantas).*

*A comunicação processual para a realização de audiência, de modo a assegurar o pleno direito à ampla defesa e ao contraditório, deve conter: i) a descrição da irregularidade, com a indicação da norma violada; ii) a descrição da conduta omissiva ou comissiva do responsável; iii) o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade; e iv) a relação das evidências (suporte probatório) relativas à irregularidade. (Acórdão 2.177/2019-TCU-Plenário; rel. Min. Bruno Dantas; 'Jurisprudência Seleccionada', site/TCU)*

*12.29. Nesse sentido, o eventual chamamento do Sr. Frederico Henrique aos autos não se justificaria tão somente pela inovação normativa representada pela IN-TCU 88/2020. A par o efetivo gestor dos recursos do Pnae/2012 em Miranorte/TO tenha sido o recorrente - e nada há de mudar tal fato -, não é de se ignorar os graves efeitos financeiros e patrimoniais da condenação em débito pelo aresto recorrido, com valores originais que remontam ao longínquo exercício de 2012, além das possíveis repercussões de natureza pessoal e mesmo política.*

*12.30. Em adição, a possibilidade do ajuizamento de ação regressiva pelo recorrente em desfavor do sucessor, quando da execução do acórdão condenatório ora recorrido é medida que, embora possível, também implica em custos de toda natureza. Assim, a apuração mais detalhada dos fatos havidos em Miranorte/TO enseja conferir, no mínimo, maior segurança jurídica a eventual nova condenação do ex-prefeito.*

*12.31. Ademais, a princípio, no caso da gestão integral dos recursos ocorrer em uma determinada gestão, a responsabilidade do mandatário sucessor se limita à omissão no dever de prestar contas, ensejando, se for o caso, apenas a aplicação de multa com fundamento no artigo 58, II, da Lei Orgânica/TCU.*

*12.32. Todavia, sua conduta pode, em tese, ser decisiva para impossibilitar sejam conhecidos detalhes da execução dos recursos disponibilizados - objetivo último da prestação de contas -, cabendo, neste caso, avaliar se a responsabilidade do sucessor incluiria o ressarcimento correspondente ao débito apurado num caso concreto.*

12.33. *A propósito, o ato processual da citação abarca o da audiência, vez que aquele é suficiente para a eventual posterior aplicação da multa objeto do artigo 58, da Lei 8.443/1992 - sanção adequada para a omissão no dever de prestar contas no prazo legal que tenha recaído no mandato do próprio sucessor – além de necessário para porventura atribuir débito ao gestor.*

12.34. *Assim, no caso do mandato a que alude o artigo 9.B da IN-TCU 71/2012 se referir ao dos prefeitos municipais, o chamamento do sucessor aos autos, preconizada pela norma, objetiva tentar esclarecer quais dificuldades o sucessor encontrou para a obtenção de documentos aptos a prestar as contas, a exemplo de extratos bancários. Em tese esses são facilmente disponíveis à prefeitura municipal, em vista de geralmente ser a própria titular das contas corrente e de investimentos em que foram movimentados os recursos federais, como no presente caso (peça 6) e, por conseguinte, para a elucidação dos beneficiários dos pagamentos realizados.*

12.35. *Quanto à possibilidade de ter ocorrido a prescrição para alguma medida de cunho sancionatório ou, mesmo, ressarcitório relativamente ao sucessor do Sr. Abrahão Costa Martins, nota-se que atualmente o TCU ainda não tem entendimento firmado sobre a aplicabilidade do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886/AL aos processos de controle externo do tribunal.*

12.36. *Por fim, oportuno anotar que empecilhos de natureza política aventadas no recurso em exame podem ser resolvidas pela via judicial, comunicando ao tribunal de contas a iniciativa nesse sentido, não cabendo ao próprio TCU necessariamente atuar junto ao mandatário sucessor para a obtenção de informações e documentos que devem compor as contas.*

*Quando houver dificuldade para ter acesso aos documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, o ex-prefeito deve resolver o impasse por meio da via judicial. Não cabe ao TCU a remoção dos embaraços criados pelo prefeito sucessor (Acórdão 2.477/2007-TCU-2.ª Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler) ('Jurisprudência Seleccionada', site/TCU)*

## **CONCLUSÃO**

13. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

*a) não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal relativamente ao recorrente, seja pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), seja pelas regras da Lei 9.873/1999 (RE 636.886-STF - Tema 899 da Repercussão Geral);*

*b) a citação do ora recorrente por não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse prestar contas não está lastreada em suporte probatório suficiente, pois apoiada tão somente em representação em face do recorrente, encaminhada pelo prefeito sucessor ao Ministério Público Federal e comunicada ao FNDE;*

*c) o encaminhamento de representação ao MPF não se configura suficiente a elidir a responsabilidade do prefeito sucessor, ante a necessidade de justificar ao FNDE a impossibilidade de fazê-lo no prazo legal estabelecido, conforme se extrai da Resolução FNDE 38/2009, bem como da jurisprudência do TCU;*

*d) o novo chamamento do recorrente aos autos, bem como do prefeito sucessor se afigura medida recomendável a permitir maior segurança jurídica para a decisão de mérito no presente processo.*

## **DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

14. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Abrahão Costa Martins contra o Acórdão 9.942/2021-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:*

*a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de tornar sem efeito o*

aresto recorrido;

*b) restituir os autos ao relator a quo, a fim de serem chamados ao feito o Sr. Abrahão Costa Martins e o Sr. Frederico Henrique de Melo (CPF 033.846.243-00), este, na condição de prefeito sucessor do recorrente em Miranorte/TO, por omissos quanto ao dever de prestar contas, cujo prazo legal para fazê-lo coincidiu com o seu mandato, alertando-o que, segundo a jurisprudência do Tribunal, são duas as condições cumulativas para o afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, ainda que os recursos tenham sido geridos integralmente na gestão anterior, quais sejam: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.*

*c) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.*

3. O diretor da unidade técnica (peça 79), cujo posicionamento foi anuído pelo então secretário (peça 80), discordou do auditor, propondo a negativa de provimento ao recurso, nestes termos:

*“Na instrução anterior propôs-se o provimento do presente recurso, considerando-se que o prefeito sucessor deveria também ter sido chamado aos autos, na medida em que, a par da representação ao MPF, deveria ter apresentado justificativas que demonstrassem ‘a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas’, tendo em vista que o respectivo prazo expirou durante o mandato deste. em outras palavras, concluiu-se que:*

*(...)*

*b) a citação do ora recorrente por não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse prestar contas não está lastreada em suporte probatório suficiente, pois apoiada tão somente em representação em face do recorrente, encaminhada pelo prefeito sucessor ao Ministério Público Federal e comunicada ao FNDE;*

*c) o encaminhamento de representação ao MPF não se configura suficiente a elidir a responsabilidade do prefeito sucessor, ante a necessidade de justificar ao FNDE a impossibilidade de fazê-lo no prazo legal estabelecido, conforme se extrai da Resolução FNDE 38/2009, bem como da jurisprudência do TCU;*

*d) o novo chamamento do recorrente aos autos, bem como do prefeito sucessor se afigura medida recomendável a permitir maior segurança jurídica para a decisão de mérito no presente processo.*

2. Como dito, foi proposto o provimento do recurso, para tornar sem efeito o aresto recorrido e:

*restituir os autos ao relator a quo, a fim de serem chamados ao feito o Sr. Abrahão Costa Martins e o Sr. Frederico Henrique de Melo (CPF 033.846.243-00), este, na condição de prefeito sucessor do recorrente em Miranorte/TO, por omissos quanto ao dever de prestar contas, cujo prazo legal para fazê-lo coincidiu com o seu mandato, alertando-o que, segundo a jurisprudência do Tribunal, são duas as condições cumulativas para o afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, ainda que os recursos tenham sido geridos integralmente na gestão anterior, quais sejam: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.*

3. *Peço escusas para discordar – não da essência, mas da efetividade – da proposta de mérito mencionada no parágrafo acima.*

4. *Apesar de a questão da responsabilização pela não apresentação da prestação de contas induzir debate, em casos como o ora examinado, ao suscitar dúvidas sobre quem deu causa, verdadeiramente, à omissão, entendo que no atual estágio em que se encontram os autos, a medida preconizada acima não se mostra a mais aconselhável.*

## II

5. *Com efeito, a referida controvérsia resulta da precariedade geralmente observada nas transições entre mandatos, nas quais não se observa o esperado espírito cooperativo ou a desejada transparência. Além disso, tem-se a rivalidade política como outro dificultador, quando a apresentação ou não da prestação de contas de recursos públicos é usada como instrumento a serviço de interesses eleitoreiros.*

6. *Sabe-se que, ao crescer à IN-TCU 71/2012 a seção denominada ‘da omissão na transição de mandatos’, a IN-TCU 88/2020 buscou justamente delimitar a corresponsabilidade do prefeito antecessor/sucessor, mormente nas hipóteses em que o período de gestão integral dos recursos não coincide com o mandato em que ocorre o vencimento da prestação de contas.*

7. *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.*

8. *A fim de evitar essa lacuna do sistema de controle externo, os seguintes artigos foram introduzidos na IN-TCU 12/2012, a saber:*

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

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

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

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

*(destaques acrescidos)*

9. *Deve-se destacar que o sucessor demonstrou ter apresentado representação ao Ministério Público Federal (peça 19).*

10. *Porém, cabe registrar que, de fato, não se vislumbram nos autos ‘elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas’,*

condição que deveria ser atendida simultaneamente às medidas de resguardo do patrimônio, de acordo com a parte final do parágrafo único do art. 9.B.

11. Nessa perspectiva, especificamente quanto à responsabilização do recorrente pela omissão, percebe-se que a interpretação do art. 9.B é importante no deslinde do caso em análise, pois estes autos revelam a típica situação de dúvida ‘sobre quem deu causa à omissão’, motivo pelo qual, à luz da nova norma, mostrar-se-ia acertado o chamamento do sucessor, considerando que, a par da adoção de medida legal de resguardo ao patrimônio público, deveria ter demonstrado ‘a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhada de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas’.

12. A jurisprudência do TCU tem albergado esse entendimento conforme depreende-se dos fundamentos do Acórdão 7.264/2021-1ª Câmara, assim ementado:

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS PELO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) A MUNICÍPIO. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. NOTAS FISCAIS SEM INDICAÇÃO DO PROGRAMA. DÉBITO. MULTA. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS POR PARTE DO PREFEITO SUCESSOR. CONTAS REGULARES. QUITAÇÃO. 1. Compete ao gestor sucessor adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público. 2. As medidas legais de que trata a Súmula-TCU 230 não se limitam à propositura de ações de improbidade ou de representações ao Ministério Público. 3. A dicção expressa do art. 26-A, §8º, da Lei 10.522/2002 estabelece que o prefeito sucessor deve demonstrar o impedimento de prestar contas e solicitar a instauração de tomada de contas especial.*

*(destaques acrescidos)*

13. Conforme se vê acima, há tempos já existe norma legal que exige maior esforço por parte do sucessor para demonstrar a impossibilidade de desincumbir-se de seu dever legal de prestar contas (v. art. 26.A, §§ 7 e 8, da Lei 10.522/2002, introduzido pela Lei 12.810/2013).

### III

14. Contudo, considerando a fase em que se encontram os autos e a fim de evitar que ocorra inclusive a prescrição, defendo que se aplica ao caso a pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União do ‘benefício do credor’, fundada na possibilidade de ação regressiva do responsabilizado pelo TCU, a saber:

*Acórdão 6721/2012-Segunda Câmara | Relator: André de Carvalho*

*A solidariedade passiva é benefício legalmente instituído em favor do credor. O devedor pode buscar em juízo eventual ressarcimento em ação regressiva.*

15. A ponderação acima leva a sustentar a manutenção da responsabilidade apenas do prefeito antecessor que, se desejar, poderá manejar ação de regresso contra o sucessor.

16. [HTTPS://PESQUISA.APPS.TCU.GOV.BR/ - /DOCUMENTO/JURISPRUDENCIA-SELECIONADA/BLOQUEIO%2520DE%2520RECURSOS/%2520SCORE%2520DESC%2520C%2520COLEGIADO%2520ASC%2520C%2520ANOACORDAO%2520DESC%2520C%2520NUNACORDAO%2520DESC/3/SINONIMOS%253DTRUE?UUID=754A1600-0F97-11EB-A384-EDE65B6527C8](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/-/DOCUMENTO/JURISPRUDENCIA-SELECIONADA/BLOQUEIO%2520DE%2520RECURSOS/%2520SCORE%2520DESC%2520C%2520COLEGIADO%2520ASC%2520C%2520ANOACORDAO%2520DESC%2520C%2520NUNACORDAO%2520DESC/3/SINONIMOS%253DTRUE?UUID=754A1600-0F97-11EB-A384-EDE65B6527C8) Feitas esses comentários, pede-se vênias para propor o não provimento do presente recurso.”

4. Por seu turno, o Ministério Público de Contas (peça 81) manifestou-se favorável ao encaminhamento proposto pelo corpo dirigente da Serur:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Abrahão Costa Martins (peça 63) contra o Acórdão 9942/2021-2ª Câmara (peça 50), mediante o qual o TCU havia declarado a revelia do recorrente na etapa anterior deste processo, julgado irregulares as suas contas, com condenação em débito e imposição de multa.

2. A condenação foi motivada pela ausência de prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município de Miranorte/TO, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 2012. Embora o prazo para a prestação de contas tenha findado na gestão do prefeito sucessor, o recorrente fora condenado por, na qualidade de prefeito antecessor e ordenador das despesas realizadas, não haver apresentado às instâncias administrativas e de controle a documentação comprobatória da regularidade do uso dos recursos, nem justificado a impossibilidade dessa medida.

3. Em suas razões recursais, o ex-prefeito arguiu prescrição e argumentou que a obrigação de prestar contas era do seu sucessor. Além disso, alegou que não teria mais acesso à documentação, que teria sido deixada na Prefeitura.

4. O auditor instrutor (peça 78) refutou a argumentação de prescrição, porém ponderou que a culpa pela omissão quanto ao dever de prestar contas não estaria bem esclarecida neste processo. Dessa forma, propôs dar provimento ao recurso de reconsideração para tornar sem efeito o acórdão recorrido e retornar os autos ao relator a quo para citar ambos os ex-prefeitos, antecessor e sucessor, quanto à omissão.

5. O corpo dirigente da Serur (peças 79 a 80), apesar de concordar com a essência das análises do auditor instrutor, discordou em relação à efetividade da proposta alvitrada. Sopesando a fase em que se encontra esta TCE e, a fim de evitar a ocorrência de prescrição, defendeu a aplicabilidade da tese de que a solidariedade passiva é benefício do credor. Assim, sustentando a manutenção da responsabilidade do prefeito antecessor, propôs negar provimento ao recurso de reconsideração.

6. Manifesto concordância com o encaminhamento proposto pelo corpo dirigente da unidade técnica. Embora a perquirição sobre a culpabilidade do prefeito sucessor pudesse ter sido aperfeiçoada na fase anterior deste processo, interessa observar que as razões recursais não se mostram capazes de alterar o acórdão recorrido.

7. Caberia ao recorrente trazer os elementos necessários para demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos repassados pelo FNDE e usados durante a sua gestão. A simples alegação de que não teria mais acesso à documentação comprobatória, sem apresentar provas de que teria buscado obtê-la sem sucesso, não é suficiente para elidir sua responsabilidade. Dessa forma, compreendo que não há reparo a ser feito na decisão condenatória impugnada. A possível solidariedade no débito do prefeito sucessor representaria somente acréscimo nessa condenação, mas não a sua invalidade.

8. Ante o exposto, considerando ainda a inoccorrência de prescrição, este representante do Ministério Público de Contas alinha-se ao encaminhamento proposto pelo corpo dirigente da Serur, no sentido de negar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Abrahão Costa Martins e manter inalterados os termos do Acórdão 9942/2021-2ª Câmara.”

É o Relatório.