

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 021.371/2020-2

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

Órgão/Entidade: Município de Encruzilhada – BA.

Responsáveis: Alcides Pereira Ferraz (033.542.105-91); Wekisley Teixeira Silva (803.423.105-34).

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

Recorrente: Wekisley Teixeira Silva (803.423.105-34).

Representação legal: Magno Israel Miranda Silva (OAB-DF 32.898), representando Wekisley Teixeira Silva.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PROGRAMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – APOIO SUPLEMENTAR. EXERCÍCIO DE 2013. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS ANTECESSOR E SUCESSOR. CONTAS IRREGULARES E DANO DE RESPONSABILIDADE DO ANTECESSOR. MULTA APLICADA A AMBOS OS PREFEITOS. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. CONDUTA NÃO ADERENTE À EXCLUDENTE DE CULPABILIDADE PREVISTA NA SÚMULA-TCU 230 EM FAVOR DO PREFEITO SUCESSOR. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE PRESTAR CONTAS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA A REFORMA DO ACÓRDÃO. CONHECIMENTO. DESPROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste Relatório, a instrução de mérito lançada à peça 105, por auditora da então Secretaria de Recursos (Serur):

“INTRODUÇÃO

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

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

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

Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

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

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

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

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

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

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

HISTÓRICO

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

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

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

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

6. Em 23/3/2020, o FNDE emitiu o Relatório de TCE 14/2020, que apurou dano ao erário no valor total de R\$ 95.918,67, sob a responsabilidade de Alcides Pereira Ferraz (peça 15).
7. Entre 22/5 e 28/5/2020, a Controladoria-Geral da União (CGU) expediu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 103/2020-CGU (peças 19-21), todos pela irregularidade das contas, em consonância com as informações contidas no Relatório do Tomador de Contas (peça 15). Em 9/6/2020, foi proferido o Pronunciamento Ministerial atestando o conhecimento das irregularidades (peça 22).
8. Em decorrência de proposta da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), foi realizada audiência do recorrente em razão do não-cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas e não-apresentação de justificativas ao concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas quando do vencimento do prazo.
9. Após citação do ex-prefeito antecessor e audiência do recorrente (peças 34-36), os quais mantiveram-se silentes, o processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 8.326/2021-TCU-2ª Câmara, na forma transcrita na seção “Introdução” (peça 46).
10. Em face do mencionado acórdão, o recorrente opôs embargos de declaração, que foram rejeitados pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 11.722/2021-TCU-2ª Câmara (peças 52-54 e 67).
11. Inconformado, Wekislei Teixeira Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 83), que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

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

EXAME DE MÉRITO

13. Delimitação

- 13.1 Constitui objeto do presente recurso verificar:

- a) em preliminar, a ocorrência da prescrição e nulidade do acórdão recorrido, em razão de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa;
- b) no mérito:
 - b.1) a adoção de medidas com vistas ao resguardo dos recursos públicos federais, nos termos da Súmula-TCU 230; e
 - b.2) se a gradação da multa observou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

14. Da prescrição

- 14.1 Embora o recorrente não tenha apresentado qualquer alegação a respeito, a análise acerca de eventual prescrição se torna necessária, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636886 (Tema 899 da repercussão geral).
- 14.2 Nesse ponto, é importante mencionar que, nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso (Acórdão 1.160/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). De mesmo modo, ressalta-se que questões de ordem pública autorizam o órgão *ad quem* a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).
- 14.3 No exame da prescrição, a Secretaria de Recursos (Serur) tem adotado os entendimentos detalhados na peça 104 que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o

tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

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

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

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

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

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

15.Das razões recursais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análise

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

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

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

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

Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

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

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

15.20 Conforme manifestação do relator no acórdão que rejeitou os embargos de declaração (peça 68, item 11), a conduta que fundamentou a responsabilização do recorrente foi o descumprimento do prazo para a apresentação da prestação de contas e a não-apresentação de justificativas ao concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSÃO

16. Das análises anteriores, conclui-se que;

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

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

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

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

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

2. O Diretor da Serur emitiu parecer divergente, nos seguintes termos (peça 106):

“Na instrução anterior propôs-se o provimento deste recurso, considerando-se que as razões recursais aduzidas se revelaram suficientes para afastar a multa imputada ao recorrente (prefeito sucessor) pela omissão no dever de prestação de contas, a despeito de o respectivo prazo ter expirado durante o mandato do apelante.

2. Peço escusas para discordar da proposta de mérito mencionada no parágrafo acima.

3. A questão da responsabilização pela não apresentação da prestação de contas induz debate, em casos como o ora examinado. Isso porque suscita dúvidas sobre quem deu causa, verdadeiramente, à omissão.

4. Tal 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.

5. Demonstra o aspecto polêmico em torno do tema, por exemplo, a alteração da Instrução Normativa TCU 71/2012, pela IN-TCU 88/2020, ocorrida, inclusive, praticamente no mesmo mês

em que foram realizadas as oitivas nestes autos, efetuadas entre setembro e outubro de 2020 (peças 34-39).

6. Ao acrescer 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 omissor 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 recorrente informou que, em 16/9/2019, apresentou representação ao Ministério Público Federal, logo que o tomou conhecimento da ausência de prestação de contas dos recursos em tela, tendo cientificado o FNDE sobre a adoção dessa medida (peça 83, p.9).

10. Porém, cabe registrar que 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 manutenção da responsabilidade 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, se mostra correta a sanção aplicada ao 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).

14. O voto que antecedeu o Acórdão 7.264/2021-1ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo, contém elucidativa reflexão sobre a matéria em foco, sendo relevante transcrever o seguinte excerto:

III

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 e 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.

15.As considerações acima levam, neste caso, a sustentar a manutenção da corresponsabilidade do sucessor nestes autos, pela omissão no dever de prestação de contas, tendo em vista que este deveria ter sido cumprido no mandato do mesmo e não foram apresentadas provas da adoção de

medidas tendentes ao adimplemento desse dever constitucional, para além da simples formulação de representação ao MPF.

16. Feitas essas ponderações, pede-se vênias para propor o não provimento do presente recurso.”

3. O Secretário da Unidade Técnica acompanhou o Diretor (peça 107).
4. A representante do Ministério Público junto ao TCU acompanhou o corpo dirigente da Serur, manifestando-se nos seguintes termos (peça 108):

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Wekislei Teixeira Silva, ex-prefeito de Encruzilhada/BA (gestão 2017-2020), contra o Acórdão 8.326/2021-TCU-2.^a Câmara (mantido pelo Acórdão 11.722/2021-TCU-2.^a Câmara), que, em sede de tomada de contas especial, julgou irregulares as contas do recorrente e aplicou-lhe multa, em razão da não apresentação da prestação de contas de recursos repassados pelo FNDE na gestão anterior, cujo prazo de apresentação venceu na gestão do recorrente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Por outro lado, há também julgados, como demonstrado pelo diretor da Serur, nos quais a mera adoção de providências com vistas à responsabilização não foi considerada suficiente, sendo que o paradigma normativo atual (IN-TCU 71/2012, alterada pela IN-TCU 88/2020) expressamente encampa essa linha, ao exigir do gestor sucessor, **cumulativamente**, a adoção de medidas para o resguardo do patrimônio público – ou seja, medidas em face do antecessor –, e justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas.

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

Súmula TCU 230, redação original (grifamos)

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

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

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

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

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

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

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

19. Na situação sob exame, o prazo para apresentação da prestação de contas venceu em 21/10/2018. Considerando que o mandato do embargante se iniciou em 1.º/1/2017, em tese houve tempo suficiente para que o então prefeito buscasse tomar conhecimento dos recursos pendentes de prestações de contas da administração anterior e adotasse providências para efetua-las, ou, constatando a ausência ou insuficiência da documentação deixada, informasse tempestivamente ao

órgão concedente sobre a impossibilidade, bem como adotasse medidas com vistas a resguardar o patrimônio público. Contudo, somente em 16/7/2019, mais de seis meses depois da notificação do FNDE sobre a omissão (recebida em 27/12/2018, peça 9) e mais de oito meses depois de vencido o prazo para apresentação da prestação de contas, o recorrente veio a oferecer representação em face do prefeito antecessor junto ao MPF.

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

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

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

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

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

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

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

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

23. Assim, e considerando que as demais alegações recursais foram adequadamente enfrentadas pela auditora responsável pela instrução à peça (105), tendo, inclusive, afastado a prescrição também considerando o regime previsto na Lei 9.873/1999, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto às peças 106 e 107.”

É o Relatório.