



TC 010.254/2022-6

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Formosa da Serra Negra – MA.

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

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: preliminar, de citação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Enésio Lima Milhomem e Edmilson Moreira dos Santos, ex-Prefeitos Municipais de Formosa da Serra Negra/MA, gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União mediante o Termo de compromisso 2671/2012 (peça 4), firmado entre o Fundo e o município, que tinha por objeto “Executar todas as atividades inerentes à construção de 1 (uma) unidade de educação infantil, PAC 2 - Creche/Pré-escola, Escola Infantil - Tipo B220v, situada em Conjunto Habitacional Serra Negra 001, Rua da Oração.”.

HISTÓRICO

2. Em 21/12/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do FNDE autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 144/2021.

3. O Termo de compromisso 2671/2012 foi firmado pelo valor de R\$ 1.377.428,60, sendo a totalidade dos recursos à conta do ente concedente (FNDE), não havendo contrapartida. O pacto teve vigência de 8/6/2012 a 30/5/2017, com prazo limite para apresentação da prestação de contas em 12/11/2018.

4. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.033.071,45 (peça 6), e foram creditados em 19/6/2012 (R\$ 275.485,72), 11/6/2013 (R\$ 275.485,72), 3/9/2013 (R\$ 137.742,86) e 6/8/2014 (R\$ 344.357,15), segundo extrato bancário à peça 8.

5. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio de documentos constantes às peças 13-15. Consoante apurado, a obra restou inacabada e sem aproveitamento ou funcionalidade, operando-se a devolução parcial dos recursos.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas à peça 27, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Irregularidades na execução física do projeto, haja vista a identificação de divergências qualitativas, quantitativas e técnicas no objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC2 nº 2671/2012.

7. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados (peças 17-23), e diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

8. No relatório de TCE (peça 28), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 1.045.827,47, imputando responsabilidade a Enésio Lima Milhomem, Prefeito



Municipal no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e Edmilson Moreira dos Santos, Prefeito Municipal no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestores dos recursos. O valor devido por cada um dos responsáveis, conforme transcrito nesta instrução, resultou da atualização das despesas realizadas em cada data observada no extrato bancário (peça 8), em conformidade com o disposto no inciso II, art. 9º da Instrução Normativa nº 71/2012-TCU.

9. Em 27/4/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 32), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 33 e 34).

10. Em 3/6/2022, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 35).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada, sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador ocorreu 12/11/2018, por ocasião da data fixada para a apresentação da prestação de contas, e os responsáveis foram notificados conforme abaixo:

11.1. Enésio Lima Milhomem, por meio de Ofício acostado à peça 19, recebido em 12/9/2019, conforme AR (peça 21).

11.2. Edmilson Moreira dos Santos, por meio de Ofício acostado à peça 20, recebido em 12/9/2019, conforme AR (peça 22).

Valor de Constituição da TCE

12. Consta, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 era de R\$ 1.328.324,93, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

13. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

14. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

15. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

16. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

17. No âmbito do TCU, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan



de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

18. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

19. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/3/2019, consoante informado na base de dados do FNDE, via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC, peça 24.

20. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	30/5/2019	Informação nº 2062 /2019 (peça 15, p.1-9)	Art. 5º inc.II	Interrupção da prescrição quinquenal / Marco inicial da prescrição intercorrente
2	16/7/2019	Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado/Pactuado) – Infraestrutura (peça 14)	Art. 5º inc.II	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente
3	20/8/2019	PARECER CONCLUSIVO Nº 518/2019 (peça 15, p.10-16)	Art. 5º inc.II	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente
4	12/9/2019	Notificação do Sr. Enésio Lima Milhomem (ofício), inclusive edital (peça 19) com aviso de recebimento (AR) (peça 21)	Art. 5º inc.I	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente
5	12/9/2019	Notificação do Sr. Edmilson Moreira dos Santos (ofício), inclusive edital (peça 20) com aviso de recebimento (AR) (peça 22)	Art. 5º inc.I	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente
6	16/3/2022	RELATÓRIO DE TCE Nº36/2022 (peça 28)	Art. 5º inc.II	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente
7	26/4/2022	RELATÓRIO DE AUDITORIA E-TCE Nº 144/2021	Art. 5º inc.II	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente
8	6/6/2022	Autuação do processo no TCU	Art. 5º inc.II	Interrupção da prescrição quinquenal / Interrupção da prescrição intercorrente

21. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição



da ação ressarcitória e punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

22. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do TCU, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

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

Responsável	Processo
Enésio Lima Milhomem	010.782/2022-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1333-6/2022-1C , referente ao TC 027.358/2018-6"]
	003.589/2023-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-7057-35/2022-1C , referente ao TC 038.478/2018-8"]
	000.440/2022-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-12341-32/2021-2C , referente ao TC 021.156/2019-0"]
	000.439/2022-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-12341-32/2021-2C , referente ao TC 021.156/2019-0"]
	003.588/2023-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-7057-35/2022-1C , referente ao TC 038.478/2018-8"]
	002.473/2020-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-12532-42/2019-2C , referente ao TC 002.644/2014-2"]
	010.779/2022-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1333-6/2022-1C , referente ao TC 027.358/2018-6"]
	040.480/2019-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-8402-29/2019-1C , referente ao TC 038.479/2018-4"]
	040.485/2019-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8402-29/2019-1C , referente ao TC 038.479/2018-4"]
	002.470/2020-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-12532-42/2019-2C , referente ao TC 002.644/2014-2"]
	002.475/2020-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-12532-42/2019-2C , referente ao TC 002.644/2014-2"]
	033.723/2016-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4640-25/2015-2C , referente ao TC 000.732/2014-1"]
	033.721/2016-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-4640-25/2015-2C , referente ao TC 000.732/2014-1"]
	032.228/2015-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-3.328-19/2015-2C , referente ao TC 000.198/2014-5"]
	032.225/2015-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-3.328-19/2015-2C , referente ao TC 000.198/2014-5"]
	002.814/2015-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-6.225-39/2014-2C , referente ao TC 000.433/2014-4"]
	002.819/2015-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-6.225-39/2014-2C , referente ao TC 000.433/2014-4"]
	027.358/2018-6 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Formosa da Serra Negra/MA, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE/PDE-Escola 2011 e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar PNATE 2011"]



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

	<p>021.156/2019-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2011, função null (nº da TCE no sistema: 1594/2018)"]</p> <p>038.478/2018-8 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2012, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 1020/2018)"]</p> <p>038.479/2018-4 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício 2012, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 1018/2018)"]</p> <p>002.644/2014-2 [TCE, encerrado, "TCE, instaurado pela Fundação Nacional de Saúde/MS, em razão do não encaminhamento da prestação de contas final dos recursos do Convênio nº 1.469/2006, celebrado com o Município de Formosa da Serra Negra/MA.(SIAFI nº 570469 (Proc. Orig. nº 25170.009364/2012-76)"]</p> <p>000.433/2014-4 [TCE, encerrado, "TCE-23034.001155/2013-02. Instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pela União, pore meio do convênio nº 657548/2009, a Prefeitura Municipal de Formosa da Serra - MA"]</p> <p>000.732/2014-1 [TCE, encerrado, "TCE nº 27170.009365/2012-11, instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso nº 879/2008 (SIAFI 640480), celebrado com a Prefeitura Municipal de Formosada Serra Negra/MA e a Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde"]</p> <p>000.198/2014-5 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ME, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio nº 701.210/2010 (SIAFI nº 661496) (Proc.Orig. nº 23034.001156/2013-49)"]</p> <p>023.258/2010-1 [DEN, encerrado, "COMUNICA POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE FORMOSA DA SERRA NEGRA - MA E TUNTUM - MA"]</p> <p>015.522/2012-1 [REPR, encerrado, "REPRESENTAÇÃO PELA FISCALIZAÇÃO/CONTROLE DAS CONTAS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE SERRA NEGRA/MA, NOS ANOS DE 2009 E 2010, NA GESTÃO DE ENÉSIO LIMA MILHOMEM"]</p>
<p>Edmilson Moreira dos Santos</p>	<p>044.592/2020-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 700023/2011, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO, SIAFI/SICONV 668145, função EDUCACAO, que teve como objeto O OBJETO DESTES CONVENIOS E CONSTRUÇÃO DE ESCOLA(S), NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR PÚBLICA DE EDUCACAO INFANTIL - PROINFANCIA. Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Educação Infantil, Modelo Proinfância, tipo B, localizada na Avenida João da Mata e Silva, Centro - Formosa da Serra Negra/MA. (nº da TCE no sistema: 1552/2020)"]</p> <p>005.359/2021-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - GABINETE DO MINISTRO em razão de Omissão no dever de prestar contas, Convênio 00049/2013, firmado com o/a MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, SIAFI/SICONV 794626, função AGRICULTURA, que teve como objeto Apoiar o Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Aquicultura Familiar no Brasil através da Aquisição de Máquinas (nº da TCE no sistema: 2522/2020)"]</p>



	<p>036.129/2020-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, para atendimento ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício 2016, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 1352/2020)"]</p> <p>008.957/2021-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Dinheiro Direto na Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola, PDDE-PDE, exercício 2012, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 1862/2020)"]</p> <p>027.358/2018-6 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Formosa da Serra Negra/MA, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE/PDE-Escola 2011 e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar PNATE 2011"]</p>
--	--

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

EXAME TÉCNICO

25. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Enésio Lima Milhomem e Edmilson Moreira dos Santos, ex-Prefeitos Municipais de Formosa da Serra Negra – MA (gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente), eram as pessoas responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Termo de compromisso 2671/2012, cujo prazo final para apresentação da prestação de contas expirou em 12/11/2018. Consoante apurado nesta TCE, a prestação de contas foi apresentada em 8/3/2019, segundo informado na base de dados do FNDE, via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC, peça 24.

26. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”, entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas para elidir a irregularidade e não recolheram o montante devido aos cofres do FNDE, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.

27. Por meio do Ofício nº 0108/2017 de 19/10/2017, peça 16, foi apresentada documentação subscrita pela Secretária Municipal de Educação na gestão seguinte (2017-2020), alegando que ao assumir aquela Secretaria foram encontradas diversas obras na situação em análise. A então titular informou não ter acesso aos documentos relativos à obra, em consequência da não transição de gestão, sendo que a administração municipal buscou responsabilizar os ex-gestores mediante a instauração da Tomada Especial nº 002/2017 (peça 16, p.2-3).

28. Em que pesem as referidas alegações não terem servido ou sido suficientes para sanar a irregularidade, vale destacar que a gestora não foi responsabilizada pelos débitos apurados nesta TCE, tendo em vista que não movimentou ou executou recursos durante a sua gestão. Ademais, o saldo remanescente de R\$ 63,00 (peça 8, p. 72), identificado na conta vinculada, foi estornado por parte do FNDE, conforme Despacho nº 2767468/2022, peça 12.

29. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador de contas, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz



de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

29.1. **Irregularidade 1:** inexecução parcial sem aproveitamento útil da parcela executada, com irregularidades na execução física do projeto, haja vista a identificação de divergências qualitativas, quantitativas e técnicas no objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC2 nº 2671/2012, e obra não concluída (não acabada).

29.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

29.1.1.1. O TCU possui entendimento sedimentado de que a execução parcial de objetos pactuados em transferências voluntárias ou obrigatórias, em que reste consignado a imprestabilidade do que foi edificado para o atingimento da meta ajustada, implica débito em valor integral do montante repassado. Nesse sentido, destacam-se os enunciados dos acórdãos na Jurisprudência Seleccionada do TCU:

Quando a parcela executada do convênio não for suficiente para o atingimento, ainda que parcial, dos objetivos do ajuste, sem quaisquer benefícios à sociedade, a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado. (Acórdão 16671/2021-1ª Câmara-Relator Weder de Oliveira)

A execução parcial do objeto de um convênio somente será considerada, para fins de redução do valor do débito apurado, quando comprovadamente a parcela concluída for aproveitável para a finalidade esperada. (Acórdão 2835/2016-1ª Câmara-Relator Benjamin Zymler)

Uma vez demonstrado que o empreendimento, no estado em que foi deixado, é inservível à população, a possibilidade de retomada e continuidade futura da obra executada parcialmente não descaracteriza o dano ocorrido. (Acórdão 2491/2016-1ª Câmara-Relator Walton Alencar Rodrigues)

Quando a execução parcial de objeto de convênio não for capaz de gerar benefícios à população, o responsável será condenado para devolver aos cofres públicos a totalidade dos valores repassados. (Acórdão 299/2008-2ª Câmara-Relator Augusto Sherman)

É de responsabilidade pessoal do gestor do município, e não da pessoa jurídica conveniente, a restituição de valores recebidos mediante convênio, quando o objeto não é atingido a contento ou quando não há prestação de contas. (Acórdão 1418/2009-Plenário-Relator Raimundo Carreiro)

29.1.1.2. Ainda, a inércia de gestores, especificamente quanto à continuidade ou retomada da execução das obras pactuadas, contribui de forma decisiva para a concretização do desperdício de dinheiro público federal, acarretando, por via de consequência, dano ao erário. Para além de descumprir o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988), a inércia do sucessor implica sua responsabilização no prejuízo ao erário, pois ele tem obrigação de encerrar a execução de empreendimento iniciado na gestão anterior, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, sempre visando ao interesse público. Nesse sentido, os seguintes enunciados dos acórdãos, disponíveis na Jurisprudência Seleccionada:

A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos garantidos para tal e sem fundamento técnico de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa. (Acórdão 9423/2021-1ª Câmara-Relator Benjamin Zymler)

A omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário enseja sua responsabilização solidária por eventual



débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado. (Acórdãos 4.382/2020-2ª Câmara-Relator Marcos Bemquerer)

Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa. (Acórdão 10.968/2015-2ª Câmara-Relatora Ana Arraes)

29.1.1.3. No caso concreto, registrou-se na supervisão realizada por empresa contratada para esse fim, consoante peça 13, que após a paralisação, houve o abandono da obra, resultando em risco de invasão, vandalismo e ocupação, diante da inexistência de qualquer bloqueio que impedisse a circulação de pessoas no local construído. Foi apontada, no caso, a construção de pilares em dimensões e quantidades de ferro inferiores às planejadas no projeto estrutural, podendo tal diminuição comprometer a solidez da edificação, além da alteração no material e largura das vigas e execução de lajes em desacordo com as especificações do projeto, o que configurou alteração do sistema estrutural. Por fim, relatou-se que, devido às chuvas e falta de contenção de taludes, ocorreu inundação na lateral esquerda da obra, impossibilitando mensurar a área de serviço e do bloco pedagógico.

29.1.1.4. No tocante aos aspectos técnicos da execução, emitiu-se o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiada (peça 14), que indicou a situação de obra inacabada, apresentando informações extraídas do SIMEC de avanço registrado de 70,55% da construção. Considerando os apontamentos do relatório de supervisão, pertinentes a divergências qualitativas, quantitativas e técnicas na execução da obra em relação ao projeto aprovado, entendeu-se pela reprovação total do objeto.

29.1.1.5. A Informação nº 2062 /2019, peça 15, elaborada anteriormente ao parecer técnico, havia concluído pela aprovação do valor de R\$ 1.028.976,98 e a não aprovação do valor de R\$ 4.094,47, em razão de despesas não comprovadas e ausência parcial de aplicação financeira. Contudo, diante do prejuízo ao erário apontado por parte da área técnica, decorrente de irregularidades na execução física do objeto pactuado, emitiu-se o Parecer Conclusivo nº 518/2019 (peça 15), concluindo pela não aprovação das contas.

29.1.1.6. Não obstante os débitos imputados aos responsáveis no referenciado parecer financeiro, adotou-se nesta TCE, conforme demonstrado a seguir, **a metodologia de cálculo pelas despesas/pagamentos identificados na conta específica, via extrato bancário, no período gerido por cada gestor, em atenção ao art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28/11/2012.**

29.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 13, 14 e 15.

29.1.3. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Art. 5º, inciso III, alínea "a", da Resolução/CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011, e item I do Termo de Compromisso PAC2 nº 02671/2012.

29.1.4. Débitos relacionados ao responsável Enésio Lima Milhomem:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2012	82.526,33
19/12/2012	202.378,14

Valor atualizado do débito (sem juros) em 21/8/2023: R\$ 531.508,72

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



29.1.6. **Responsável:** Enésio Lima Milhomem.

29.1.6.1. **Conduta:** aceitar como adequados serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade, no âmbito do objeto do instrumento em questão.

29.1.6.2. Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

29.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

29.1.7. Débitos relacionados ao responsável Edmilson Moreira dos Santos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/7/2013	83.554,23
10/7/2013	86.478,48
7/8/2013	88.500,00
4/9/2013	15.003,06
13/9/2013	107.730,00
20/9/2013	30.000,00
6/12/2013	12,86
20/12/2013	2.300,00
14/8/2014	97.459,39
14/8/2014	1.095,04
29/8/2014	111.073,29
29/8/2014	1.148,95
8/10/2014	51.135,08
8/10/2014	585,78
13/11/2014	42.624,21
13/11/2014	478,92
12/12/2014	29.310,36
12/12/2014	328,99
3/2/2015	11.969,47
3/2/2015	134,89

Valor atualizado do débito (sem juros) em 21/8/2023: R\$ 1.323.119,53

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

29.1.9. **Responsável:** Edmilson Moreira dos Santos.

29.1.9.1. **Conduta:** aceitar como adequados serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade, no âmbito do objeto do instrumento em questão.

29.1.9.2. Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de

aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

29.1.9.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

29.1.10. Encaminhamento: citação.

30. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devem ser citados os responsáveis, Enésio Lima Milhomem e Edmilson Moreira dos Santos, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Informações Adicionais

31. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Jorge Oliveira, para a citação proposta, nos termos da portaria JGO 1, de 12/1/2021.

CONCLUSÃO

32. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Enésio Lima Milhomem e Edmilson Moreira dos Santos, e quantificar adequadamente o débito a eles atribuídos, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

33. Em tempo, também foi realizada a análise da ocorrência da prescrição (item 20), sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Irregularidade: inexecução parcial sem aproveitamento útil da parcela executada, com irregularidades na execução física do projeto, haja vista a identificação de divergências qualitativas, quantitativas e técnicas no objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC2 nº 2671/2012, firmado entre o FNDE e o município de Formosa da Serra Negra – MA, e obra não concluída (não acabada).

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 14 e 15.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Art. 5º, inciso III, alínea "a", da Resolução/CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011, e item I do Termo de Compromisso PAC2 nº 02671/2012.



Débito relacionado ao responsável Enésio Lima Milhomem

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2012	82.526,33
19/12/2012	202.378,14

Valor atualizado do débito (sem juros) em 21/8/2023: R\$ 531.508,72

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Responsável: Enésio Lima Milhomem (CPF: 406.257.883-20), Prefeito Municipal de Formosa da Serra Negra – MA no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Conduta: aceitar como adequados serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade, no âmbito do objeto do instrumento em questão.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

Débito relacionado ao responsável Edmilson Moreira dos Santos

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/7/2013	83.554,23
10/7/2013	86.478,48
7/8/2013	88.500,00
4/9/2013	15.003,06
13/9/2013	107.730,00
20/9/2013	30.000,00
6/12/2013	12,86
20/12/2013	2.300,00
14/8/2014	97.459,39
14/8/2014	1.095,04
29/8/2014	111.073,29
29/8/2014	1.148,95
8/10/2014	51.135,08
8/10/2014	585,78
13/11/2014	42.624,21
13/11/2014	478,92
12/12/2014	29.310,36
12/12/2014	328,99
3/2/2015	11.969,47
3/2/2015	134,89

Valor atualizado do débito (sem juros) em 21/8/2023: R\$ 1.323.119,53

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.



Responsável: Edmilson Moreira dos Santos (CPF: 516.072.983-68), Prefeito Municipal de Formosa da Serra Negra – MA no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

Conduta: aceitar como adequados serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade, no âmbito do objeto do instrumento em questão.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

b) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa;

e) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

AudTCE, em 22 de agosto de 2023.

(Assinado eletronicamente)
GILBERTO CASAGRANDE SANTANNA
AUFC – Matrícula TCU 4659-0