Proc. TC-024.140/2020-0
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Glenio José Marques Seixas (prefeito do Município de Barreirinha/AM nas gestões 2017-2020 e 2021-2024) contra o Acórdão n.º 2.848/2023-TCU-2.ª Câmara, que rejeitou suas razões de justificativa e julgou irregulares suas contas, aplicando-lhe multa no valor de R$ 10 mil, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, em virtude da omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante o Termo de Compromisso n.º 03616/2012.

2. Esse ajuste, firmado com o FNDE em 27/6/2012, com vigência até 26/3/2016 e prazo para prestação de contas até 2/7/2017, destinou R$ 727.136,64 de recursos federais para *"construção de uma unidade de educação infantil - Proinfância - PAC 2 - Creche/Pré-Escola 002"*.

3. Além de julgar irregulares as contas do recorrente e aplicar-lhe multa, o acórdão ora recorrido julgou regulares com ressalva as contas do município, ante a devolução do saldo remanescente na conta vinculada ao ajuste, e irregulares as contas do Senhor Mecias Pereira Batista (prefeito de 2009 a 2012 e 2013 a 2016, revel nos autos), imputando-lhe débito no valor histórico de R$ 713.724,26 e multa de R$ 35 mil, com fundamento no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

4. A AudRecursos propõe negar provimento ao recurso, mantendo inalterado o *decisum*. Ratificou o entendimento da AudTCE no sentido de que, a despeito de o então prefeito ter apresentado ao Ministério Público Federal no Estado do Amazonas notícia-crime em face de seu antecessor, requerendo o oferecimento de denúncia e abertura de inquérito policial, com vistas a resguardar o erário (peça 45), ele não logrou comprovar a indisponibilidade de documentos para realizar a prestação de contas, ou dificuldades enfrentadas para reuni-los. Não atendeu, portanto, ao disposto no art. 26-A, § 8.º, da Lei n.º 10.522/2022. A Unidade Técnica também assinalou a intempestividade da medida legal, eis que providenciada mais de um ano após a notificação do então prefeito pelo FNDE.

5. Com efeito, a IN-TCU 71/2012 foi alterada pela IN-TCU 88/2020 para incluir dispositivos que deixam clara a exigência cumulativa da adoção de medidas de resguardo do patrimônio público e da demonstração da impossibilidade de prestar contas no prazo legal:

> **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. (grifos nossos)

6. Essa alteração decorreu da constatação de que as normas e a jurisprudência do TCU, de certa forma, estavam levando alguns prefeitos sucessores a adotar medidas legais de maneira temerária, sob a justificativa inverídica de que não haviam sido deixadas condições mínimas para viabilizar a prestação de contas, com o fito exclusivo de prejudicar o antecessor. Por outro lado, também há casos em que antecessores, de fato, não disponibilizam a seus sucessores os documentos indispensáveis para apresentação das prestações de contas.

7. Nessa senda, há diversos julgados da Corte de Contas 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75742738.

8. De outro giro, também há julgados 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 de entendimento, ao exigir do gestor sucessor, cumulativamente, a adoção de medidas em face do antecessor, para o resguardo do patrimônio público, e a demonstração da impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios de ações concretas tomadas com o intuito de reunir a documentação pertinente (Acórdãos n.º 7.264/2021-1.ª Câmara e n.º 9.462/2023-2.ª Câmara, por exemplo).

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

10. Não obstante essa conjuntura, a exigência de 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.

11. A questão seria mais bem equacionada se os convênios cujas vigências se estendessem por 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 período de gestão.

12. 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 pode ser inviável, se a gestão anterior não tiver deixado documentação suficiente.

13. 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 presumir a efetiva impossibilidade da prestação de contas.

14. Dito isso, cumpre-nos assinalar que, em pesquisa no sistema de informações processuais, o Senhor Mecias Pereira Batista consta como responsável em oito processos de TCE além da que ora se examina. Várias delas foram autuadas pelo FNDE em decorrência da omissão no dever de prestar contas de recursos públicos repassados ao Município de Barreirinhas/AM durante sua gestão, no âmbito de programas vinculados à educação.

15. No TC-040.833/2018-6, buscou-se a recomposição dos cofres do FNDE dos repasses do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), transferidos no exercício de 2015 (prazo para prestar contas encerrou-se em 28/2/2016), e no TC-005.757/2019-3, o ressarcimento dos repasses à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também no exercício de 2015 (prazo para prestação de contas expirou em 1.º/4/2016). Em ambos os casos, o Senhor Mecias Pereira Batista teve suas contas julgadas irregulares, à revelia, e foi condenado em débito e multa (Acórdãos n.º 8612/2021-TCU-1.ª Câmara e n.º 7824/2021-TCU-2.ª Câmara).

16. A ausência de prestação de contas dos repasses no âmbito do PNAE, PNATE e PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) no exercício de 2016, cujos prazos expiraram já no mandato do Senhor Glenio José Marques Seixas, também ensejou a autuação de tomadas de contas especiais (TC-002.908/2020-4, já apreciado, TC-019.931/2020-4 e TC-025.765/2021-3, respectivamente). Em todas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75742738.

o Senhor Mecias Pereira Batista foi responsabilizado em face dos prejuízos correspondentes, em virtude de os recursos terem sido gastos integralmente durante seu período de gestão.

17. No TC-002.908/2020-4, a responsabilidade do sucessor, ora recorrente, foi afastada ainda na fase interna, em razão de ter adotado medida legal com vistas ao resguardo do erário, e o prefeito antecessor (revel) teve as contas julgadas irregulares, com débito e multa (Acórdão n.º 4626/2021-TCU-2.ª Câmara).

18. Na mesma linha, no TC-025.765/2021-3, o FNDE não imputou ao Senhor Glenio José Marques Seixas responsabilidade pela não apresentação da prestação de contas no prazo devido, em virtude de ele ter protocolado notícia-crime perante a Procuradoria Regional da República no Estado do Amazonas e de ter apresentado intempestivamente a prestação de contas das 38 Unidades Executoras Próprias, vinculadas ao município e beneficiárias de recursos do PDDE no exercício de 2016 (peças 5, 8 e 16 daqueles autos). A instrução do feito, em andamento no âmbito da AudTCE, perfilhou-se a esse entendimento.

19. No TC-019.931/2020-4, o Senhor Glenio Jose Marques Seixas foi chamado em audiência acerca da omissão no dever de prestar contas. A instrução de mérito apresentada pela AudTCE propôs julgar irregulares as contas do Senhor Mecias Pereira Batista, condenando-o em débito e multa, e acolher as razões de justificativa e julgar regulares as contas do ora recorrente, em virtude de ele ter adotado medida para resguardo do erário, consistente no ajuizamento de ação civil de ressarcimento de dano em face de seu antecessor. Os autos encontram-se conclusos no gabinete do relator, pendente de decisão de mérito.

20. Cita-se, ainda, o TC-006.395/2019-8, autuado pela Funasa em razão da impugnação de parte das despesas realizadas com recursos do TC/PAC n.º 353/2010, que tinha por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares. A responsabilidade em face da omissão no dever de prestar contas da terceira e última parcela do convênio, no valor de R$ 359.693,67, foi imputada apenas ao Senhor Mecias Pereira Batista.

21. A responsabilidade do Senhor Glênio José Marques Seixas por prestar as aludidas contas foi afastada ainda na fase interna, em virtude de ter ajuizado Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em face de seu antecessor (Peça 61,), denunciando as infrações por ele cometidas e a impossibilidade de apresentar a documentação comprobatória de avenças celebradas em gestões anteriores (peça 61, pp. p. 1-20, e peça 100, p. 4 dos referidos autos). Assim, suas contas foram julgadas regulares, com quitação plena, após ter comprovado a restituição do saldo remanescente na conta vinculada ao ajuste, e seu antecessor teve as contas julgadas irregulares, à revelia, com imputação de débito e multa (Acórdão n.º 1537/2022-TCU-1.ª Câmara).

22. Por fim, a Corte de Contas julgou irregulares as contas do Senhor Mecias Pereira Batista, no âmbito do TC-013.745/2015-8 e TC-019.046/2015-4, condenando-o em débito e multa em virtude da glosa integral de despesas realizadas com recursos de convênios com os Ministérios do Turismo e da Defesa (Acórdãos n.º 3577/2018-TCU-1.ª Câmara e n.º 9202/2017-TCU-2.ª Câmara).

23. Em sentido distinto, até o presente momento, não foram impostas condenações ao Senhor Glenio José Marques Seixas pela Corte Federal de Contas.

24. Diante desse breve histórico dos antecedentes de ambos os ex-prefeitos do município de Barreirinha/AM, é de se ponderar que, muito embora o ora recorrente não tenha trazido aos autos prova documental da indisponibilidade de documentos para prestar contas do Termo de Compromisso n.º 03616/2012, consoante o rol não taxativo listado no art. 26-A, § 8.º da Lei n.º 10.522/2022 (decreto municipal de emergência financeira, boletim de ocorrência com registro da ausência de documentação nos arquivos da prefeitura para apurar a falta dos referidos documentos, ação de exibição de documentos contra o antecessor), parece evidente o contexto de desorganização administrativa com o qual ele se deparou ao assumir o comando do Poder Executivo municipal.

25. Por outro lado, não se vislumbram indícios de intenção deliberada do Senhor Glenio José Marques Seixas em não se desincumbir do dever constitucional de prestar contas de recursos geridos por seu antecessor, em observância ao princípio da continuidade administrativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75742738.

26. Diante de todo o exposto, consideramos injustificada, por ofensa ao princípio da razoabilidade, a manutenção da pecha de irregularidade nas contas do ora recorrente, dadas as evidências de que, tendo constatado irregularidades na aplicação dos recursos repassados ao município no âmbito do Termo de Compromisso n.º 03616/2012, adotou medidas legais em face de seu antecessor.

27. Assim, esta representante do Ministério Público, em linha divergente à alvitrada pela AudRecursos às peças 133-134, manifesta-se no sentido de que seja conhecido o Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Glenio José Marques Seixas contra o Acórdão n.º 2.848/2023-TCU-2.ª Câmara para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistentes os itens 9.2 e 9.7 do aludido *decisum* e julgar regulares suas contas.

Ministério Público de Contas, 22 de abril de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75742738.