

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Enésio Lima Milhomem e de Edmilson Moreira dos Santos, ex-prefeitos de Formosa da Serra Negra/MA, gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, em virtude da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao aludido município mediante o Termo de Compromisso 2671/2012 para a construção de uma Unidade de Educação Infantil, PAC 2 – Creche/Pré-Escola.

2. O tomador de contas assinalou a responsabilidade em desfavor de Enésio Lima Milhomem e de Edmilson Moreira dos Santos pelo dano ao erário no valor original de R\$ 1.045.827,47 (peça 28) diante dos indícios de irregularidades na execução física do projeto, uma vez que a obra restou inacabada e sem aproveitamento ou funcionalidade.

3. Neste Tribunal, a unidade técnica, em primeira análise, propôs a citação dos responsáveis em virtude de irregularidades na execução física do projeto, haja vista a identificação de divergências qualitativas, quantitativas e técnicas no objeto pactuado no Termo de Compromisso 2671/2012 (peça 39).

4. Regularmente notificados, o responsável Edmilson Moreira dos Santos apresentou as suas alegações de defesa (peça 55), enquanto Enésio Lima Milhomem permaneceu silente, tampouco efetuou o recolhimento do débito, devendo ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, conforme disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Em suas alegações de defesa (peça 55), o responsável Edmilson Moreira dos Santos, em síntese, alegou que: i) sua gestão executou os recursos recebidos estritamente de acordo com os projetos executivos fornecidos ou aprovados pelo FNDE; ii) a vistoria na obra da creche teria ocorrido em abril de 2017, ou seja, após o fim de sua gestão; e iii) as divergências qualitativas, quantitativas e técnicas podem ter sido fruto do abandono praticado pela gestão seguinte ou, ainda, da ação de vândalos, não podendo ser atribuída a responsabilidade à sua gestão.

6. Após a análise final, a unidade técnica entendeu que Edmilson Moreira dos Santos não logrou êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos no âmbito do Termo de Compromisso 2671/2012, e, considerando que Enésio Lima Milhomem permaneceu silente, propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito e multa (peças 57 a 59).

7. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela AudTCE, registrando, contudo, sua posição pessoal quanto à prescrição, no sentido de não ser razoável a consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza. Ao fim, acatou os ditames da Resolução-TCU 344/2022 (peça 60).

8. Manifesto-me de acordo com as análises efetuadas, adotando os fundamentos da instrução da unidade especializada como razões de decidir, sem prejuízo de trazer breves comentários.

9. Preliminarmente, quanto à eventual ocorrência da prescrição, registro que o exame precisa ser realizado à luz das disposições da Resolução-TCU 344/2022, a qual estabelece, em seu art. 2º, que a prescrição nos processos de controle externo, salvo os de apreciação de atos de pessoal, observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509.

10. Quanto às causas de interrupção prescricional, embora o § 1º do art. 5º da Resolução 344/2022 estabeleça que “a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo”, registro que a questão não resta pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

11. A tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes no Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38.627 (relator: Ministro André Mendonça; redator: Ministro Gilmar Mendes), foi acolhida no âmbito da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal e ainda não se reflete de modo pacífico na jurisprudência da Suprema Corte.
12. Como exemplos de julgados do STF em sentido contrário a essa tese, cito o MS 37.578 AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 18/10/2023 pela Segunda Turma, e o MS 39.167, de relatoria do Ministro Flávio Dino, julgado em 18/03/2024 pela Primeira Turma.
13. Nessa linha, considerando o termo inicial do prazo prescricional, que, neste caso, é a data de apresentação da prestação de contas final, e os eventos interruptivos descritos na instrução técnica (peça 57), de fato, não houve transcurso do prazo de cinco anos entre os eventos processuais. Do mesmo modo, os intervalos entre os atos processuais, tanto na fase externa quanto na interna, foram inferiores a três anos, de forma que não ocorreu a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.
14. Quanto ao mérito, o responsável Enésio Lima Milhomem deve ser considerado revel para todos os efeitos, e o processo, ter seu regular prosseguimento, consoante previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
15. Quanto às alegações de defesa do responsável Edmilson Moreira dos Santos, não foram apresentados elementos que pudessem afastar a irregularidade ou o dano, nem justificar a sua conduta.
16. Importa destacar que os registros de divergências qualitativas, quantitativas e técnicas na execução física do objeto do Termo de Compromisso 2671/2012 foram apontados desde o início da obra, a exemplo de fundações, vigas e pilares executados em desconformidade com o projeto, assim como na impermeabilização, alvenaria, vedações, divisórias e sistema de proteção contra descarga atmosférica, sem que tais pontos fossem solucionados (peça 56). Desse modo, ficam afastadas as alegações de que os problemas teriam sido de responsabilidade apenas da gestão sucessora ou, até mesmo, da ação de vândalos, como alegado.
17. Lembro que o dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano, e que, segundo jurisprudência pacífica deste Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, ao gestor incumbe provar a boa e regular aplicação do dinheiro público.
18. Assim, ao ponderar que não há evidências de boa-fé nas ações dos responsáveis, consoante o disposto no art. 202 do Regimento Interno do TCU, as suas contas devem ser julgadas irregulares, com a correspondente imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º desse artigo.
19. Por último, impõe-se a aplicação da multa estabelecida nos arts. 19 e 57 da Lei 8.443/1992. Para definição do seu valor, destaco que este Tribunal se baseia em fatores específicos para cada caso, incluindo avaliação da natureza e da gravidade das irregularidades, magnitude dos danos causados, culpabilidade dos envolvidos, circunstâncias agravantes e atenuantes e antecedentes do responsável, nos termos, por exemplo, das disposições do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).
20. Nesse contexto, proponho a aplicação de multa, para Enésio Lima Milhomem, no valor de R\$ 115.000,00, e, para Edmilson Moreira dos Santos, no valor de R\$ 300.000,00, valores estes correspondentes a cerca de 20% do respectivo débito atualizado, considerando-se a materialidade do débito e o fato de os responsáveis terem outros processos em análise ou contas especiais já julgadas irregulares por este Tribunal (peça 57, p. 6-8).



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA

Relator