

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Mailson de Mendonça Lima, ex-prefeito de Monteirópolis/AL, gestão 01/01/2009 a 31/12/2012 e 01/01/2017 a 31/12/2020, em razão da omissão no dever legal de prestar contas quanto aos recursos repassados à municipalidade, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, ciclo 2011 (PAB/2011).

2. Para a execução do PAB/2011, o FNDE transferiu ao ente municipal o montante de R\$ 50.408,75, mediante a Ordem Bancária 2011OB611240, de 30/12/2011, creditado na conta corrente 12.906-2, agência 1.103-7, do Banco do Brasil, na data de 4/1/2012 (peças 4 e 5).

3. Após o encerramento do prazo para a apresentação da prestação de contas em 26/5/2017, a entidade federal notificou o Sr. Mailson de Mendonça Lima, ex-prefeito (período de 1/1/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2017 a 31/12/2020), na condição de gestor dos recursos, e Elmo Antônio Medeiros, ex-prefeito (período de 1/1/2013 a 31/12/2016), requerendo as providências devidas ou a devolução dos recursos.

4. Diante do não saneamento da irregularidade, o FNDE instaurou tomada de contas especial e, ao final, concluiu pela existência de prejuízo correspondente ao valor total dos recursos repassados e pela responsabilidade dos aludidos gestores públicos.

5. A Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 18), 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 19 e 20). E, 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 21).

6. Na instrução inicial (peça 27), a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) concluiu por não responsabilizar o Sr. Elmo Antônio Medeiros, uma vez que as informações bancárias (peças 5, p. 1, 24 e 25) comprovam que o montante de R\$ 50.408,75, repassado à conta do Programa Brasil Alfabetizado, ciclo 2011, foi totalmente dispendido entre 4/1/2012 e 21/12/2012, na primeira gestão do Sr. Mailson de Mendonca Lima (2009-2012).

7. Assim sendo, a unidade técnica procedeu à realização de citação e audiência do Sr. Mailson de Mendonca Lima (peças 32 a 36), em razão das irregularidades descritas na tabela a seguir.

Irregularidades	Encaminhamento	Débito (R\$)
1) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Monteirópolis - AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, no ciclo de 2011, cujo prazo encerrou-se em 26/5/2017.	Citação	50.408,75
2) não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa Brasil Alfabetizado, cujo prazo encerrou-se em 26/5/2017.	Audiência	-x-

8. Em resposta à citação e à audiência efetuadas, o responsável apresentou os argumentos constantes da peça 36, p. 1-11, alegando, em síntese, que:

- os recursos do programa foram direcionados no ano de 2011 e, com o fim do mandato em 2012, ficou sob a responsabilização do sucessor fazer a devida prestação de contas;
- ao reassumir a prefeitura no segundo mandato do defendente não conseguiu encontrar toda a documentação necessária para prestar contas, haja vista a desorganização em todos os arquivos do município;

- c. não há qualquer evidência de má fé do autor e que se trata de uma simples irregularidade de forma, não havendo qualquer dano ao erário público;
- d. os recursos disponibilizados para o município foram devida e responsabilmente aplicados no sentido de atingir os objetivos do referido programa;
- e. a demora na prestação de contas não configura ato de improbidade administrativa pois só é prevista como tal a própria omissão do dever de prestá-las e que a falta de prestação de contas não pode ser equiparada a sua prestação fora do prazo; e
- f. não há irregularidade quando a prestação de contas apresentada, ainda que de forma tardia, pois esta representa apenas uma mera intempestividade e não efetiva omissão.

9. A SecexTCE, após analisar a resposta apresentada pelo responsável, concluiu, em uníssono, por (peças 40 a 42): (i) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Mailson de Mendonça Lima; (ii) excluir da relação processual Elmo Antônio Medeiros; (iii) julgar irregulares as contas do Sr. Mailson de Mendonça Lima, condenando-o ao pagamento do débito a valor histórico de R\$ 50.408,75 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu à proposta da SecexTCE (peça 43).

11. Manifesto, desde já, minha concordância com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, que contou com a anuência do MPTCU, motivo pelo qual incorporo os fundamentos apresentados nos pareceres prévios que compõem o relatório precedente como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários que reputo necessários.

12. Saliento que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 70.733,56, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 100.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2074/2019, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, § 1º, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

13. Não socorre o ex-prefeito a alegação de que não encontrou a documentação para prestação de contas em razão de desorganização da prefeitura e de ausência de documentos nos arquivos municipais. O Sr. Mailson de Mendonça Lima não comprovou ter adotado medidas legais contra o prefeito antecessor (Elmo Antônio Medeiros), ao assumir a prefeitura para exercer seu mandato a partir de 1/1/2017, de maneira a resguardar o patrimônio público.

14. É nesse sentido que aponta a jurisprudência do TCU, a exemplo dos excertos a seguir:

O responsável não pode eximir-se da obrigação de prestar contas alegando dificuldades na obtenção dos documentos pertinentes, quando não utilizou as oportunidades que teve para comprovar a aplicação dos recursos (Acórdão 280/2009-TCU-2ª Câmara, relator Ministro José Jorge).

Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de possíveis obstáculos criadas pelo antecessor, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, por meio de ação própria (ação de exibição de documentos), uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal (Acórdão 1.838/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo).

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. (Súmula TCU 230, Acórdão 206/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).

15. Ademais, o Sr. Mailson teve a oportunidade de demonstrar, ainda no exercício de 2012, último ano de seu primeiro mandato à frente da municipalidade, o correto emprego dos recursos federais recebidos no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, referentes ao exercício de 2011

(PAB/2011), sob sua gestão, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução CD/FNDE 32, de 1/7/2011, *verbis*:

IV - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO EEx

Art. 30. A prestação de contas dos recursos financeiros transferidos será constituída:

(...)

§ 1º O EEx elaborará e remeterá ao FNDE/MEC, até 30 de novembro de 2012, a prestação de contas dos recursos recebidos à conta do PBA 2011.

(...)

16. Ainda, a Resolução CD/FNDE 2, de 18/1/2012, estabeleceu, em seu art. 1º, como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE, para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais.

17. Não merece acolhimento as alegações do ex-gestor de que a prestação de contas era de responsabilidade do prefeito que o sucedeu. De acordo com o tomador de contas, o prazo para a prestação de contas do PAB/2011 foi prorrogado, nos termos da Resolução CD/FBDE/MEC 27, de 30/12/2014, tendo o FNDE fixado como prazo final a data de 26/5/2017 (peça 16, p. 2-3).

18. Portanto, além de o Sr. Mailson de Mendonça Lima ter gerenciado exclusivamente os recursos federais no montante de R\$ 50.408,75 repassados para a municipalidade, conforme extrato bancário acostado à peça 5, é de sua responsabilidade a prestação de contas desses recursos, pois teve uma segunda oportunidade de fazê-la, haja vista que o prazo final recaiu dentro do segundo mandato de sua gestão à frente do município de Monteirópolis/AL, referente ao período de 1/1/2017 a 31/12/2020. Logo, não há porque responsabilizar o Sr. Elmo Antônio Medeiros, ex-prefeito sucessor.

19. Não se sustenta a argumentação do responsável de que: não houve dano ao erário, os recursos foram devidamente aplicados e se trata de vício formal, . Friso que o Sr. Mailson foi citado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas, bem como foi ouvido em audiência pelo não cumprimento do prazo para apresentação de prestação de contas.

20. É de bom alvitre registrar que é obrigação do gestor a apresentação dos elementos que entender necessários com vistas à demonstração do bom e regular emprego dos recursos que lhe houverem sido confiados, tal como ocorreu com os recursos repassados ao município de Monteirópolis/AL, no âmbito do PAB/2011.

21. É inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal o dever de o responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução. A ausência da prestação de contas conduz ao raciocínio da completa inexecução do objeto avençado quando inexistem nos autos elementos que demonstrem o contrário, a exemplo do Acórdão 5.782/2014-TCU-2ª Câmara (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

22. Concordo com a unidade instrutora ao afirmar que, na ausência de prestação de contas por parte do gestor, o dano ao erário é presumido, pois a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, a exemplo dos Acórdãos: 1.689/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes); 2.924/2018-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro); e 2.391/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler).

23. Ainda, é de responsabilidade pessoal do gestor a comprovação da boa e regular aplicação

dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, razão por que a falta de documentação comprobatória quanto à execução do objeto pactuado conduz à imputação de débito e aplicação de multa (Acórdão 6.235/2013-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

24. Ressalto que o responsável não apresentou qualquer elemento comprobatório de que haveria, mesmo que tardiamente, encaminhado a prestação de contas que lhe é cobrada. Conforme salientado pela unidade técnica, não foi encontrado registro de que a prestação de contas tenha sido submetida ao FNDE, ficando caracterizada, assim, a omissão do responsável, consoante o resultado oriundo da consulta ao sistema SigPC do tomador de contas, efetuada em 2/5/2021 (peça 39). Portanto, não merece acolhimento as alegações do Sr. Mailson quanto à ausência de irregularidade quando as contas são apresentadas intempestivamente.

25. Destaco que, no caso em exame, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a irregularidade apurada ocorreu em 27/5/2017, e o ato de ordenação da citação se deu em 13/3/2020 (peça 29), antes do transcurso de dez anos, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

26. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de “não comprovação da aplicação dos recursos” e de “omissão na prestação de contas”, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção, a exemplo dos Acórdãos: 2.469/2019-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Augusto Sherman); e 9.579/2015-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Vital do Rêgo).

27. Dessa forma, diante das irregularidades apuradas nestes autos, decido por: (i) excluir da relação processual o Sr. Elmo Antônio Medeiros; e (ii) julgar irregulares as contas de Mailson de Mendonça Lima, condená-lo pelo débito no valor histórico de R\$ 50.408,75 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00.

Com essas considerações, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de junho de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator