

Proc. TC-010.572/2020-1
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor dos responsáveis Zeila Aires Antunes Ribeiro, Prefeita do município de Taguatinga/TO, no período de 1/1/2009 a 31/5/2012, Ailton Gomes Ferreira, Prefeito do município no período de 1/6/2012 a 31/12/2012, e Eronides Teixeira de Queiroz, Prefeito na gestão 2013-2016, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012.

2. O FNDE repassou ao município de Taguatinga/TO o total de R\$ 115.392,00, para aplicação no exercício de 2012. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no PNAE/2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

3. No relatório de TCE (peça 21), concluiu-se que o prejuízo ao erário importaria no valor original de R\$ 115.392,00, sob a responsabilidade da Senhora Zeila Aires Antunes Ribeiro e do Senhor Ailton Gomes Ferreira, ambos na condição de gestores dos recursos. A Controladoria-Geral da União anuiu ao entendimento do tomador de contas por meio de Relatório de Auditoria (peça 24). O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente de Controle Interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 25-26).

4. Em instrução preliminar no TCU (peça 31), propôs-se realizar citação e audiência dos responsáveis identificados no Relatório de TCE, além do Senhor Eronides Teixeira de Queiroz, para as seguintes irregularidades:

- Irregularidade 1 (citação dos dois prefeitos arrolados na fase interna): não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Taguatinga - TO, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

- Débito atribuído à responsável Zeila Aires Antunes Ribeiro: R\$ 20.778,00 (valores históricos)

- Débito atribuído ao responsável Ailton Gomes Ferreira: R\$ 94.614,00 (valores históricos)

- Irregularidade 2 (audiência do prefeito Eronides Teixeira de Queiroz): não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013; e não apresentação de justificativas ao órgão concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas quando do vencimento do referido prazo.

- Irregularidade 3 (audiência do prefeito Ailton Gomes Ferreira): não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

5. Na sequência, os Senhores Ailton Gomes Ferreira e Zeila Aires Antunes Ribeiro foram citados por meio de ofícios encaminhados a endereços obtidos da base de dados da Receita Federal, cujos recebimentos estão comprovados. O Senhor Eronides Teixeira de Queiroz foi citado por edital publicado no D.O.U., após tentativas frustradas de localizá-lo em endereços da base da Receita e de outros sistemas corporativos do TCU. Apenas o último prefeito permaneceu silente, enquanto os dois primeiros enviaram respostas ao Tribunal, analisadas pela Secex-TCE à peça 83.

6. Em 17/8/2020, o FNDE informou ao TCU que havia sido apresentada ao Fundo documentação intempestiva a título de prestação de contas do PNAE/2012 (município de

Taguatinga/TO). O Tribunal decidiu, então, aguardar que fosse emitida e enviada pelo FNDE nota técnica de análise da regularidade da execução das despesas realizadas com os recursos objeto da TCE.

7. Em atendimento à diligência do TCU, o FNDE encaminhou a Nota Técnica n.º 2751673/2022/DIAFI/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 75, pp. 3-8) e o Parecer n.º 308/2022/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 75, pp. 9-11).

8. Em síntese, a nota técnica acima não reportou a existência de irregularidades na execução financeira dos recursos, salvo discrepância inexpressiva nos valores informados de rendimentos de aplicações financeiras. De outra borda, concluiu pela impugnação total das despesas, sob a alegação de ausência na prestação de contas intempestiva do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

9. No entanto, como constatou a instrução técnica, referido parecer conclusivo, tido inicialmente por ausente, foi enviado e registrado na base de dados do FNDE, em 21/2/2022 (peça 81), o que também foi atestado em consulta ao sistema corporativo do tomador de contas (peça 80), em 10/3/2022. A posição do CAE foi pela aprovação da prestação de contas (peça 82). Nesse sentido, não mais subsiste o motivo que levou a nota técnica a entender que houve prejuízo financeiro.

10. Concordamos com a Unidade Instrutiva que o teor do parecer do CAE permite afastar os débitos apontados pelo tomador de contas relativos aos recursos do PNAE/2012 (município de Taguatinga/TO). Nesse sentido, cabe o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Zeila Aires Antunes Ribeiro e Ailton Gomes Ferreira, tendo em vista que lograram comprovar, ainda que tardiamente, a regularidade na aplicação dos recursos.

11. Em relação às audiências, destaque-se os motivos que levaram a Secex-TCE a chamar aos autos tanto o prefeito sucessor, Senhor Eronides Teixeira de Queiroz, quanto o prefeito antecessor, Senhor Ailton Gomes Ferreira, expressos no trecho abaixo da instrução preliminar (peça 31).

17.2.1.2. No tocante à delimitação de responsabilidades entre antecessor e sucessor na gestão descentralizada de recursos federais, em se tratando de transferências voluntárias, é entendimento consolidado no TCU de que a obrigação de prestar contas atinge não somente o gestor dos recursos transferidos, como também o seu sucessor, no caso em que o prazo para prestação de contas recai na gestão do sucessor (Acórdãos 331/2010 – 2ª Câmara, 6.171/2011 – 1ª Câmara, 2.773/2012 – 1ª Câmara, entre outros), como no caso vertente.

17.2.1.3. No entanto, se o prefeito sucessor fica impossibilitado de prestar contas dos recursos utilizados em gestão anterior, porque o seu antecessor não lhe repassou os documentos necessários para essa prestação, a jurisprudência reconhece a possibilidade de o sucessor ter afastada a sua responsabilidade, no caso de terem sido adotadas as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Acórdãos 1541/2008 – 2ª Câmara, 2773/2012 – 1ª Câmara, 3039/2011 – 2ª Câmara, entre outros). Tal orientação decorre do Enunciado da Súmula 230 do TCU e do disposto no art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002, in verbis (grifamos):

[...]

17.2.1.4. Com base nas disposições acima transcritas, não é difícil perceber que foram erigidas duas condições cumulativas e indispensáveis ao afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, a saber: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

17.2.1.5. No caso concreto, embora existam nos autos elementos probatórios de que o sucessor tomou providência condizente com o objetivo de resguardo do patrimônio público, conforme Representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal (peça 13), inexistente comprovação da adoção de medidas efetivas que possam comprovar o atendimento da primeira condição para o afastamento de sua responsabilidade, qual seja, a apresentação de justificativas no que se refere às providências concretas que tenham sido adotadas, com vistas a reunir a documentação necessária à prestação de contas ou que demonstrem o seu impedimento.

17.2.1.6. Cumpre assinalar que a adoção de medida de resguardo ao erário pelo

gestor, apesar de suspender a inadimplência do ente beneficiário, não deve acarretar automaticamente a exclusão de sua responsabilidade pela omissão, sem que se faça acompanhar de esclarecimentos quanto às medidas administrativas por ele efetivamente adotadas no sentido de obter os documentos relativos à prestação de contas, de modo a demonstrar que, à época do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas, ele envidou os esforços que se esperava de um gestor diligente para a reunião da mencionada documentação ou que encontrou dificuldades concretas que o impediram de prestar contas.

12. Com base nos esclarecimentos acima, o prefeito antecessor, Sr. Ailton Gomes Ferreira, foi instado a apresentar razões de justificativa por não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do PNAE/2012. De outro lado, o prefeito sucessor, Sr. Eronides Teixeira de Queiroz, foi chamado para se manifestar não apenas sobre o descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas do PNAE/2012, mas também por não apresentar justificativas ao FNDE que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas quando do vencimento do referido prazo.

13. Ao examinar os argumentos do prefeito antecessor, a Secex-TCE entendeu haver fortes evidências de que o gestor deixou a documentação necessária à prestação de contas nos arquivos da Prefeitura, bem como empreendeu esforços para realizar a prestação de contas, mesmo após o término de sua gestão, o que elidiria a irregularidade a ele imputada na audiência.

14. Há, portanto, elementos aptos a demonstrar que não houve conduta negligente ou desidiosa por parte do antecessor, porquanto deixou a documentação comprobatória das despesas efetuadas em seu período à disposição do sucessor para que este prestasse as contas, já em seu mandato. Ademais, o fato de as contas terem sido apresentadas ao FNDE pelo atual prefeito, em 1/7/2020, a partir de documentos que se encontravam na Prefeitura de Taguatinga/TO, revela que o Sr. Ailton Gomes Ferreira não faltou com a verdade ao afirmar que a documentação, desde a sua época, estava na posse do município.

15. Quanto ao prefeito sucessor, a Unidade Técnica entendeu que cabe responsabilizá-lo por ter descumprido o prazo para prestar contas dos recursos do PNAE/2012, quando não havia impeditivo de ordem técnica para fazê-lo, já que a documentação das contas lhe foi disponibilizada para cumprimento desse mister. Em que pese a notícia de que o sucessor adotou providência para o resguardo do patrimônio público, mediante protocolização de representação junto ao Ministério Público Federal, essa medida, isoladamente, não afasta a culpabilidade do gestor pelo não desembaraço do dever de prestar contas, se não vier acompanhada de justificativas plausíveis de sua impossibilidade.

16. Há de se consignar que, depois de encerrada a instrução preliminar (peça 31; datada de 30/3/2020), a IN/TCU n.º 71/2012, que dispõe sobre a instauração e a organização dos processos de tomada de contas especial, foi alterada pela IN/TCU n.º 88, de 9/9/2020, que incluiu na referida instrução o art. 9.B, que passou a dar suporte normativo, além de segurança jurídica, ao tratamento da responsabilização de prefeitos antecessores e sucessores em hipóteses como a destes autos, conforme segue.

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 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. (AC)(Instrução Normativa-TCU n.º 88, de 9/9/2020)

Parágrafo único. O sucessor poderá se eximir da responsabilidade sobre a omissão 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. (AC)(Instrução Normativa-TCU n.º 88, de 9/9/2020)

17. Pelas razões expostas, no campo meritório, anuímos ao entendimento da Secex-TCE de que cabe acolher as alegações de defesa/razões de justificativa apresentadas pelos prefeitos Zeila Aires Antunes Ribeiro e Ailton Gomes Ferreira, de modo que suas contas sejam julgadas regulares, com quitação plena. Em contrapartida, as contas do prefeito Eronides Teixeira de Queiroz devem ser julgadas irregulares, com aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, pela omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE/2012, e ausência de justificativas sobre a impossibilidade do cumprimento da obrigação no prazo legal.

18. Com relação à prescrição da pretensão punitiva, a Secex-TCE verificou que ela não ocorreu no caso concreto. Fundamentou seu entendimento nos critérios do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão no TCU, de modo a subordinar a prescrição ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis. No caso em apreço, enquanto a irregularidade sancionada ocorreu em 1/5/2013, o ato de ordenação da citação foi de 31/3/2020.

19. Sobre o tema da prescrição, em recentes pareceres exarados nos processos de controle externo, após a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), esta representante do Ministério Público de Contas tem defendido que seja adotado o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, até que sobrevenha norma específica, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deva ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.

20. Em pesquisa ao portal do STF, verifica-se que foi certificado o trânsito em julgado da decisão tomada no RE n.º 636.886 em 5/10/2021. Portanto, se já era possível o julgamento imediato de causas sobre o tema do precedente firmado, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do “*leading case*”, com a certidão mencionada acima o entendimento fixado pela Suprema Corte se consolida em definitivo.

21. Cabe registrar que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE n.º 636.886 tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

22. A Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, *caput*), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

23. No que toca ao termo inicial do prazo, deve ser considerada a data da prática da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos do art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999. No presente feito, foram atribuídas três irregularidades aos responsáveis, expressas no parágrafo 4. Considerando que todas elas estão vinculadas à omissão no dever de prestar contas dos valores do PNAE/2012, adotar-se-á, como termo *a quo* do prazo prescricional, o último dia do prazo de prestação de contas, 30/4/2013.

24. Prevê a Lei n.º 9.873/1999 que a prescrição se interrompe “*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*” (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse

regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe “*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*” (art. 2.º, inciso II).

25. Sob esses fundamentos, a partir das peças constantes dos autos, houve a interrupção da prescrição nas seguintes datas:

- Em 19/8/2013, data de ciência pelo Sr. Ailton Gomes Ferreira do Ofício n.º 3353E/2013-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE – notificação por omissão do dever de prestar contas (peças 8-9).

- Em 23/8/2013, data de ciência pelo Sr. Eronides Teixeira de Queiroz do Ofício n.º 3352E/2013-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE – notificação por omissão do dever de prestar contas (peças 10-11).

- Em 28/7/2014, data da representação criminal proposta pelo município de Taguatinga/TO em face dos ex-prefeitos Zeila Aires Antunes Ribeiro e Ailton Gomes Ferreira (peça 13, pp. 2-6).

- Em 11/8/2014, data da Nota n.º 1906/2014/DICON/PFFNDE/PGF/AGU (peça 14).

- Em 16/2/2018, data de publicação no D.O.U. de edital de notificação da Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro (peça 7).

- Em 11/4/2018, data da Informação n.º 856/2018/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 12).

- Em 19/9/2019, data do Relatório de TCE (peça 21).

- Em 28/1/2020, data do Relatório de Auditoria da CGU (peça 24).

- Em 8/3/2020, data de autuação do presente processo no TCU.

- Em 31/3/2020, data de encerramento da primeira instrução técnica (peças 31-33).

- Em 24/4/2020, data de ciência do ofício de citação pelo Sr. Ailton Gomes Ferreira (peças 37 e 40).

- Em 18/5/2020, data de ciência do ofício de citação pela Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro (peças 38 e 46).

- Em 18/9/2020, data de publicação no D.O.U. do edital de citação do Sr. Eronides Teixeira de Queiroz (peças 56-57).

- Em 30/7/2021, data de encerramento da segunda instrução técnica (peças 62-64).

- Em 17/12/2021, data de encerramento da terceira instrução técnica (peças 69-71).

- Em 18/1/2022, data do Parecer n.º 308/2022/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 75, pp. 9-11).

- Em 7/2/2022, data da Nota Técnica n.º 2751673/2022/DIAFI/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 75, pp. 3-8).

- Em 14/3/2022, data de encerramento da quarta instrução técnica (peças 83-85)

Pelo retrospecto acima, verifica-se que, embora não tenha restado caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1.º, *caput*, da Lei n.º 9.873/1999, verificou-se a prescrição intercorrente prevista no art. 1.º, § 1.º, da mesma Lei.

27. A Lei n.º 9.873/1999 prevê um prazo de três anos para a prescrição intercorrente (art. 1.º, § 1.º), como forma de evitar que a inércia e morosidade do Poder Público se estendam indefinidamente, constituindo importante instrumento de segurança e estabilidade das relações jurídicas.

28. Entre os marcos interruptivos de 11/8/2014 e 16/2/2018, mencionados no parágrafo 25, passaram-se mais de três anos. Em pesquisa às peças dos autos, o único fato que demonstra que o processo não ficou paralisado nesse período foi a emissão do Ofício n.º 31932/2017-SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN/FNDE, em 6/11/2017, encaminhado à Sra. Zeila Aires Antunes Ribeiro, cuja ciência não foi comprovada. Considerando que inexistiu informação de movimentação do processo administrativo entre as datas de 11/8/2014 e 6/11/2017, entendemos que ocorreu a prescrição intercorrente trienal prevista no art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999.

29. Por se tratar a prescrição de uma prejudicial de mérito, e não de uma preliminar processual, o encaminhamento que se mostra mais adequado à ordem jurídica é a resolução no mérito do processo,

com fundamento no art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao TCU, com o consequente arquivamento do feito.

30. Caso o Tribunal entenda que a prescrição deva ser analisada conforme os critérios defendidos pela Secex-TCE, e não pelo regime da Lei n.º 9.873/1999, subsidiariamente, propomos que seja adotado o encaminhamento da peça 83, de julgar regulares as contas dos responsáveis Zeila Aires Antunes Ribeiro e Ailton Gomes Ferreira, e irregulares as contas do responsável Eronides Teixeira de Queiroz, aplicando-se a este último a multa do art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992.

31. Pelo exposto, com as devidas vênias por divergir da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que o Tribunal delibere, em caráter definitivo, na forma do art. 487, inciso II, do CPC c/c o art. 298 do Regimento Interno/TCU, pela ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, com base no art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999, encerrando-se os autos nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU. Caso não seja acolhida a prejudicial de mérito da prescrição fundada no regime da Lei n.º 9.873/1999, sugere-se adotar a proposta de encaminhamento da Secex-TCE à peça 83.

Ministério Público de Contas, 25 de abril de 2022.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral