GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 009.204/2025-3
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Entidades: Município de Sebastião Barros - PI e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Responsáveis: Onélio Carvalho dos Santos (503.902.793-15); Pablo Custodio Mendes de Carvalho (004.062.213-40)
Representação legal: Marjorie Andressa Barros Moreira Lima (21779/OAB-PI), Luanna Gomes Portela (10959/OAB-PI) e outros, representando Pablo Custodio Mendes de Carvalho.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). MUNICÍPIO DE SEBASTIÃO BARROS/PI. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA DO ART. 57 DA LEI 8.443/1992 AO GESTOR DOS RECURSOS. MULTA DO ART. 58, II, DA MESMA LEI AO SUCESSOR. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ELIDIR A CULPABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho contra o Acórdão 1.021/2026-1ª Câmara.

2. Na origem, o processo trata de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo ente municipal por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2020.

3. Na etapa preliminar, foi promovida a citação do Sr. Onélio Carvalho dos Santos, prefeito municipal, no período de 1º/1/2017 a 31/12/2020, na condição de gestor dos recursos, tendo em vista a "*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Sebastião Barros/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do PNAE, no exercício de 2020, cujo prazo encerrou-se em 1/7/2021*".

4. Ademais, foi realizada a audiência do Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho, na condição de prefeito sucessor, em razão do não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos aludidos recursos.

5. Cumpridas as medidas processuais, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1.021/2026-1ª Câmara, julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando ao primeiro o débito e a multa especificados, e ao segundo, ora recorrente, a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216171.

6. Irresignado com essa deliberação, o Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho ingressou com o presente recurso de reconsideração, o qual mereceu a seguinte análise no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

"*ADMISSIBILIDADE*

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 68 e do despacho de peça 70.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

4.2. Impossibilidade material de prestar contas dos recursos do PNAE/2020;

4.3. Presença dos pressupostos para aplicação da multa por omissão no dever de prestar contas.

5. Impossibilidade material de prestar contas dos recursos do PNAE/2020

5.1. O recorrente sustenta que a decisão recorrida incorreu em erro de fato ao concluir pela sua inércia, pois teria adotado todas as providências cabíveis para regularizar a omissão na prestação de contas do PNAE/2020 herdada da gestão anterior.

5.2. Argumenta que a ausência de prestação de contas não decorreu de desídia, mas de impossibilidade material, já que não recebeu a documentação necessária do antecessor e não participou da execução dos recursos.

5.3. Alega, ainda, que ajuizou ação judicial específica e apresentou representação ao Ministério Público Federal (MPF), além de ter promovido notificações e tentativas de recomposição do acervo documental, o que caracterizaria diligência qualificada e afastaria a omissão culposa.

Análise

5.4. Inicialmente, cumpre destacar que não foram apresentados elementos probatórios aptos a modificar o quadro fático já examinado na decisão recorrida. A documentação acostada ao recurso de reconsideração restringe-se às peças da ação ordinária 1001768-20.2022.4.01.4005, cujo agravo de instrumento (Processo 1016578-84.2022.4.01.0000), constante da peça 14, já havia sido apreciado, bem como a outras peças da mesma ação e à representação encaminhada ao MPF. Ressalte-se que esses últimos documentos foram protocolados apenas em março de 2022, vários meses após a notificação formal do responsável, ocorrida em julho de 2021, para regularizar a pendência decorrente da omissão no dever de prestar contas (peças 7 e 12).

5.5. Ademais, a análise do conteúdo dessas medidas evidencia que tanto a ação judicial quanto a representação ao MPF tiveram como objetivo principal o afastamento da restrição cadastral do município nos sistemas federais (SIAFI, CAUC, CADIN), visando à liberação de repasses e à continuidade do recebimento de recursos, e não o efetivo cumprimento do dever de prestar contas dos recursos do PNAE/2020. Tal assertiva é corroborada pelo teor das peças processuais, nas quais o município expressamente pleiteia a exclusão da inadimplência e a retomada dos repasses, sem apresentar qualquer elemento concreto de busca ativa pela documentação faltante, reconstrução do acervo ou responsabilização efetiva do ex-gestor para fins de recomposição do dever de prestar contas, conforme expresso na decisão do juiz federal Raimundo Bezerra Mariano Neto (peça 66, p. 89) e da contestação do FNDE na ação judicial (peça 66, p. 90-98, especialmente p. 95).

5.6. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, expressa na Súmula 230 e em diversos acórdãos (Acórdãos 904/2018-TCU-2ª Câmara, 7.264/2021-TCU-1ª Câmara, 1.781/2022-TCU-Plenário, 111/2023-TCU-Plenário), estabelece que compete ao prefeito sucessor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216171.

apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar todas as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, com a instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de corresponsabilidade. Não basta, para afastar a omissão culposa, a mera propositura de ação judicial para afastar a inadimplência do município ou a simples comunicação ao MPF, se tais medidas não se destinam diretamente à recomposição da prestação de contas ou à responsabilização efetiva do gestor faltoso.

5.7. No caso concreto, observa-se que o recorrente, ao assumir a gestão, foi formalmente notificado em julho de 2021 para apresentar a prestação de contas ou justificar a impossibilidade, com a devida instrução de medidas alternativas. Entretanto, permaneceu inerte por período superior a oito meses, vindo a adotar providências apenas em março de 2022, quando já se encontrava consolidada a situação de inadimplência e instaurada a tomada de contas especial. Não há nos autos qualquer evidência de diligência tempestiva e qualificada para obtenção dos documentos, busca ativa com o ex-gestor, instauração de procedimentos administrativos internos, solicitação de auditorias, ou outras providências concretas que demonstrem esforço efetivo para viabilizar a prestação de contas ou, ao menos, para documentar a impossibilidade material de fazê-lo.

5.8. Ressalte-se, ainda, que a jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que o ajuizamento de ação judicial com o objetivo de afastar a restrição cadastral do município não se confunde com a adoção de medidas para o resguardo do patrimônio público, pois tal providência não tem relação com a possível recuperação de valores impugnados na gestão do antecessor (Acórdão 904/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro). O mesmo se aplica à mera comunicação ao MPF, quando desacompanhada de elementos que demonstrem a efetiva busca pela recomposição da prestação de contas ou a responsabilização do ex-gestor.

5.9. Por fim, a alegação de impossibilidade material de prestar contas não se sustenta diante da ausência de comprovação de diligência tempestiva e qualificada. O simples fato de não ter recebido a documentação da gestão anterior não exime o gestor sucessor do dever de adotar todas as providências administrativas e judiciais cabíveis para obter os elementos necessários, promover apurações internas, buscar orientação técnica e jurídica, e, se for o caso, instaurar tomada de contas especial, conforme reiteradamente decidido por esta Corte de Contas.

5.10. Diante do exposto, conclui-se que as providências adotadas pelo recorrente não superam o padrão mínimo de diligência exigido pela jurisprudência do TCU para afastar a omissão culposa no dever de prestar contas. A ausência de documentos novos e a natureza meramente formal das medidas apresentadas (ação judicial e representação ao MPF) não são suficientes para caracterizar diligência efetiva e qualificada, tampouco para afastar a responsabilidade do gestor sucessor pela omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE/2020.

5.11. Assim, deve ser mantida a conclusão da decisão recorrida quanto à caracterização da omissão e à aplicação da penalidade correspondente, não merecendo provimento o recurso de reconsideração nesta questão.

6. Presença dos pressupostos para aplicação da multa por omissão no dever de prestar contas

6.1. O recorrente sustenta, em síntese, que não estariam presentes os requisitos para a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pois não teria havido conduta omissiva relevante, negligência ou descaso, mas sim atuação diligente e de boa-fé diante da situação herdada da gestão anterior.

6.2. Argumenta que a penalidade aplicada desconsiderou a realidade da transição administrativa, a ausência de repasse de informações e documentos essenciais, bem como as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216171.

providências efetivamente adotadas para apuração dos fatos e responsabilização do ex-gestor, o que tornaria desproporcional a sanção imposta e incompatível com o princípio da culpabilidade.

Análise

6.3. Inicialmente, é necessário ressaltar que a responsabilização do gestor sucessor por omissão no dever de prestar contas não decorre de presunção automática, mas exige a demonstração, nos autos, de que o agente público deixou de adotar as providências que razoavelmente se esperavam de um gestor diligente, à luz do critério do homem médio e das dificuldades concretas do caso, conforme preconiza o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, 2.012/2022-TCU-2ª Câmara).

6.4. No caso concreto, como já detalhado na análise precedente, não se verifica nos autos a adoção tempestiva e qualificada de medidas efetivas para viabilizar a prestação de contas ou, ao menos, para documentar a impossibilidade material de fazê-lo.

6.5. A jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que a mera alegação de boa-fé, a invocação genérica de dificuldades na transição administrativa ou a simples propositura de medidas judiciais para afastar a inadimplência não são suficientes para afastar a responsabilidade do gestor sucessor pela omissão no dever de prestar contas (Acórdãos 7264/2021-TCU-1ª Câmara, 1781/2022-TCU-Plenário, 111/2023-TCU-Plenário). Exige-se, para tanto, a comprovação de diligência efetiva e qualificada, apta a demonstrar que o agente público envidou todos os esforços razoáveis para cumprir a obrigação legal ou, ao menos, para documentar de forma robusta a impossibilidade material de fazê-lo.

6.6. Ademais, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 pressupõe a configuração de erro grosseiro ou culpa grave, caracterizada pela inobservância do dever de cuidado objetivo inerente ao cargo, nos termos do art. 28 da LINDB. No presente caso, a conduta do recorrente revela grave inobservância desse dever, pois, mesmo notificado formalmente em julho de 2021 para regularizar a pendência, permaneceu inerte por período superior a oito meses, vindo a adotar providências apenas em março de 2022, quando a situação de inadimplência já se encontrava consolidada.

6.7. Não se pode perder de vista que a responsabilização do gestor sucessor não decorre do simples fato de não ter participado da execução dos recursos ou de não ter recebido a documentação da gestão anterior, mas sim da ausência de comprovação de que adotou todas as providências cabíveis para superar ou, ao menos, mitigar as dificuldades enfrentadas, em consonância com o padrão de diligência exigido pela jurisprudência desta Corte de Contas.

6.8. Por fim, não se vislumbra, no caso concreto, qualquer elemento que justifique o afastamento da penalidade por desproporcionalidade, boa-fé ou ausência de culpabilidade, pois a conduta do recorrente não se distingue, em substância, daquela que reiteradamente tem sido sancionada pelo TCU em situações análogas, nas quais a omissão no dever de prestar contas decorre da ausência de diligência efetiva e tempestiva, e não de impossibilidade material insuperável.

6.9. Diante do exposto, conclui-se que estão presentes os pressupostos para a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, não merecendo acolhida os argumentos recursais quanto à ausência de omissão culposa, desproporcionalidade da penalidade ou boa-fé do gestor sucessor. O recurso de reconsideração, nesta questão, deve ser rejeitado, mantendo-se integralmente a sanção imposta pela decisão recorrida.

CONCLUSÃO

7. Do exame, é possível concluir que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216171.

a) não restou caracterizada diligência efetiva ou impossibilidade material insuperável para a prestação de contas dos recursos do PNAE/2020, pois as providências apresentadas pelo recorrente (ajuizamento de ação judicial e representação ao MPF) tiveram como objetivo principal o afastamento da restrição cadastral do município e não o cumprimento do dever de prestar contas, além de terem sido adotadas apenas em março de 2022, quase um ano após o vencimento do prazo e vários meses após a notificação formal do responsável, em desacordo com o padrão de diligência exigido pela jurisprudência do TCU;

b) estão presentes os pressupostos para a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pois não houve comprovação de diligência tempestiva e qualificada para viabilizar a prestação de contas ou documentar a impossibilidade material, revelando grave inobservância do dever de cuidado objetivo, não se justificando o afastamento da penalidade por boa-fé, desproporcionalidade ou ausência de culpabilidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso interposto por Pablo Custodio Mendes de Carvalho ao Acórdão 1.021/2026-TCU-1ª Câmara, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

7. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU aquiesceram ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216171.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho contra o Acórdão 1.021/2026-1ª Câmara.

2. Na origem, o processo trata de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo ente municipal por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2020.

3. Na etapa preliminar, foi promovida a citação do Sr. Onélio Carvalho dos Santos, prefeito municipal, no período de 1º/1/2017 a 31/12/2020, na condição de gestor dos recursos, tendo em vista a "*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Sebastião Barros/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do PNAE, no exercício de 2020, cujo prazo encerrou-se em 1/7/2021*".

4. Ademais, foi realizada a audiência do Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho, na condição de prefeito sucessor, em razão do não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos aludidos recursos.

5. Cumpridas as medidas processuais, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1.021/2026-1ª Câmara, julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando ao primeiro o débito e a multa especificados, e ao segundo, ora recorrente, a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00.

6. Irresignado com essa deliberação, o Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho ingressou com o presente recurso de reconsideração, no qual alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) a decisão recorrida teria incorrido em erro de fato ao concluir pela sua inércia, uma vez que adotou as providências cabíveis para regularizar a omissão na prestação de contas do PNAE/2020, situação herdada da gestão anterior;

b) a ausência de prestação de contas não decorreu de desídia, mas de impossibilidade material, pois não participou da execução dos recursos e não recebeu de seu antecessor a documentação necessária à elaboração das contas;

c) atuou de forma diligente para solucionar a pendência, mediante notificações e tentativas de recomposição do acervo documental, bem como pelo ajuizamento de ação judicial e pela apresentação de representação ao Ministério Público Federal com vistas à responsabilização do ex-gestor, providências que, em seu entender, afastariam a caracterização de omissão culposa; e

d) não estão presentes os pressupostos para aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por inexistir conduta omissiva relevante, negligência ou descaso, tendo agido de boa-fé diante das dificuldades decorrentes da transição administrativa; e a sanção aplicada seria desproporcional e incompatível com o princípio da culpabilidade, por desconsiderar as aludidas circunstâncias.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) analisou os argumentos apresentados e concluiu que não foi caracterizada diligência efetiva nem impossibilidade material insuperável para a prestação de contas, pois as providências suscitadas tiveram como objetivo principal o afastamento da restrição cadastral do município e foram realizadas apenas em 2022, quase um ano após a notificação formal do responsável.

8. Dessa forma, propôs o conhecimento e o desprovimento do expediente recursal.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) aquiesceu à aludida proposta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216172.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

11. Preliminarmente, conheço do recurso de reconsideração, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

12. Com relação ao mérito, manifesto-me de acordo com a análise e com o encaminhamento anteriores e incorporo o exame empreendido pela unidade técnica como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

13. Com efeito, a responsabilidade imputada ao recorrente decorre do descumprimento do dever, na condição de prefeito sucessor, de apresentar a prestação de contas ou, diante da impossibilidade de fazê-lo, de adotar tempestivamente as medidas legais necessárias ao resguardo do patrimônio público, conforme preconiza a Súmula TCU 230.

14. No caso concreto, conforme assinalado pela unidade técnica, o recorrente foi formalmente notificado pelo FNDE em julho de 2021 para regularizar a falta da prestação de contas, mas permaneceu inerte por período superior a oito meses, somente vindo a adotar as medidas mencionadas em março de 2022.

15. Cumpre ressaltar que o dever de prestar contas independe de prévia notificação, por decorrer da lei. Assim, quando notificado pelo FNDE, o recorrente já se encontrava em mora, uma vez que o prazo para apresentação das contas havia se encerrado em 1º/7/2021.

16. De todo modo, o Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho não apresentou elementos que comprovassem a realização de diligências efetivas para obtenção dos documentos faltantes, recomposição do acervo documental ou adoção de outras medidas destinadas a viabilizar a prestação de contas, circunstâncias que afastam a alegada impossibilidade material insuperável.

17. Em linha de consonância com a AudRecursos, considero insuficientes para afastar sua responsabilidade o ajuizamento de ação judicial e a apresentação de representação ao Ministério Público Federal, pois, além de tardias, essas providências tiveram como finalidade principal o afastamento das restrições cadastrais impostas ao município nos sistemas federais, visando ao restabelecimento do recebimento de recursos, não uma tentativa de obter os documentos necessários para cumprir o dever de prestar contas.

18. Dessa forma, entendo que o recorrente agiu com omissão grave, em frontal inobservância do dever de cuidado exigível, uma vez que deixou de prestar contas no tempo devido e, mesmo formalmente cientificado da irregularidade, não adotou, em tempo oportuno, as providências necessárias à sua regularização.

19. Não prosperam, portanto, as alegações de boa-fé, ausência de culpabilidade e desproporcionalidade da sanção, sendo adequada a manutenção da decisão recorrida, pelos seus fundamentos e pelos ora produzidos.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216172.

ACÓRDÃO Nº 5456/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 009.204/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Onélio Carvalho dos Santos (503.902.793-15); e Pablo Custodio Mendes de Carvalho (004.062.213-40).
3.3. Recorrente: Pablo Custodio Mendes de Carvalho (004.062.213-40).
4. Entidades: Município de Sebastião Barros – PI e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Marjorie Andressa Barros Moreira Lima (21779/OAB-PI), Luanna Gomes Portela (10959/OAB-PI) e outros, representando Pablo Custodio Mendes de Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Pablo Custodio Mendes de Carvalho contra o Acórdão 1.021/2026-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente; e
9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 35/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5456-35/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81216176.