

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 000.404/2017-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Sandolândia - TO

Responsáveis: Adalberto Leme de Andrade (051.644.738-60);  
Silvinha Pereira da Silva (663.284.461-87)

Interessados: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
(00.378.257/0001-81); Prefeitura Municipal de Sandolândia - TO  
(37.344.355/0001-08)

Representação legal: Raphael Lemos Brandão (OAB-TO 7.448),  
representando Adalberto Leme de Andrade.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETO. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na SecexTCE, aprovada de forma unânime pelo corpo dirigente daquela unidade (peças 31/33) e ratificada pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 34):

### **“INTRODUÇÃO**

1. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE / Ministério da Educação, em desfavor de Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO (gestão: 2005-2008 e 2009-2012), e Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio n. 700.056/2010 (Siafi: 662.559, peça 4, p. 27-37), bem como a omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos do aludido convênio, celebrado com a Prefeitura Municipal de Sandolândia/TO, tendo por objeto a ‘construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA’, com vigência estipulada para o período de 13/9/2010 a 22/10/2015 (peça 7, p. 15).*

### **HISTÓRICO**

2. *Os recursos previstos para implementação do objeto do referido convênio foram orçados no valor total de R\$ 1.322.939,42, com a seguinte composição: R\$ 6.647,94 de contrapartida da Conveniente e R\$ 1.316.291,48 à conta da Concedente, liberados conforme Ordens Bancárias constantes do quadro abaixo (peça 2, p. 10):*

<b>ORDEMBANCÁRIA</b>	<b>VALOR (R\$)</b>	<b>DATA</b>
2010OB704806	658.145,74	4/11/2010

2012OB700915	329.072,87	20/1/2012
2012OB702988	329.072,87	6/6/2012
<b>TOTAL</b>	<b>1.316.291,48</b>	-

3. A Portaria TCU n. 98, de 3/4/2018, alterou a responsabilidade de agir do presente processo da Secex-TO para a Secex-TCE.

4. Em cumprimento ao Despacho da Secretária-Substituta da Secex/TO (peça 17), datado de 31/5/2017, a Secex-TO realizou a citação dos responsáveis em epígrafe, conforme ofícios de citação de peças 21 e 25, datados, respectivamente, de 21/6/2017 e 2/10/2017, dos quais os mesmos tomaram ciência, conforme Avisos de Recebimento de peças 22 e 26, tendo apenas o senhor Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO (gestão: 2005-2008 e 2009-2012), apresentado suas alegações de defesa conforme elementos constantes à peça 28, cujo teor consideraremos a seguir.

5. A senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016), porém, não apresentou suas alegações de defesa, devendo, por isso mesmo, ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92.

#### **EXAME TÉCNICO**

6. Em relação às alegações de defesa propriamente ditas apresentadas pelo senhor Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO (gestão: 2005-2008 e 2009-2012), à peça 28, p. 1-10, como veremos mais adiante, as mesmas não trazem elementos supervenientes capazes de elidir as irregularidades pelas quais foi instaurada a presente Tomada de Contas Especial, ou seja, aquele responsável não trouxe, principalmente, aos autos a prestação de contas do convênio em comento, nos termos previstos no Capítulo VI, artigos 56 a 58 da Portaria Interministerial n. 127, de 29/5/2008, bem como no disposto na Cláusula Décima-Sétima do instrumento convenial em tela (peça 4, p. 34-35).

7. Preliminarmente, à peça 28, p. 5 e 6, o responsável em epígrafe afirma que o convênio em lide teria tido sua vigência prorrogada até a data de 27/10/2014, com prazo para prestação de contas correspondente até a data de 26/12/2014, e que, por isso mesmo, a responsabilidade pela apresentação da mencionada prestação de contas seria apenas da sua sucessora, senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016).

**Análise:** as informações acima em termos de datas não correspondem à realidade processual, já que, conforme os presentes autos, a vigência do convênio e o prazo final para a apresentação da prestação de contas do mesmo, foram em 22/10/2015 e 21/12/2015, respectivamente (peça 7, p. 15). Quanto à responsabilidade pela apresentação da prestação de contas do referido convênio, de fato, esta recaiu sob a senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016), muito embora, de acordo com os presentes autos, o seu antecessor, senhor Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO (gestão: 2005-2008 e 2009-2012), não tenha tomado nenhuma providência no sentido de prestar contas dos recursos por ele geridos, e, muito menos, ter providenciado a documentação necessária para que aquela ex-gestora o fizesse.

8. Dando continuidade às suas alegações de defesa, o senhor Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO, propõe que lhe seja concedido um prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão da obra, objeto do Convênio n. 700.056/2010 (Siafi: 662.559, peça 4, p. 27-37), assim como a apresentação da respectiva prestação de contas (**segundo**

*parágrafo, peça 28, p. 6; terceiro parágrafo, peça 28, p. 7).*

*Análise: não cabe a este Tribunal fazer tal concessão, já que foge à sua competência. E, nos presentes autos, não há documento comprobatório de que essa solicitação foi feita ao órgão concedente dos recursos em análise pelo senhor Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), fora do seu mandato eletivo, que foi exercido nos períodos de 2005-2008 e 2009-2012.*

9. *Mais adiante, o ex-prefeito em lide alega que não foi possível concluir a obra em questão até o final de seu mandato, e, por isso, acusa sua sucessora de, propositalmente, não ter dado continuidade à referida obra, bem como não tomou as providências necessárias para fazer a devida prestação de contas relativa à mesma (quarto parágrafo, peça 28, p. 6).*

*Análise: essa afirmação não corresponde às informações constantes neste processo, uma vez que a senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016), buscou dar continuidade ao convênio em análise, mediante assinatura de vários Termos Aditivos, como o de peça 6, p. 59-60, por exemplo, tendo, inclusive, solicitado ao órgão concedente a prorrogação de prazo de vigência do convênio em comento por mais 365 dias, através do Ofício/GAB n. 084 (peça 6, p. 68), datado de 17/9/2015, o qual foi indeferido pelo FNDE/MEC conforme Ofício n. 5263/2015-COVEN/CGDEN/DIGAP/FNDE/MEC (peça 6, 76), de 11/11/2015. Apesar disso, o objeto do Convênio 700.056/2010 (Siafi: 662.559) não foi concluído, e a mesma também não apresentou a respectiva prestação de contas, razão pela qual está sendo corresponsabilizada pelo dano causado ao Erário federal.*

10. *Por fim, o responsável acima mencionado alega que estaria faltando muito pouco para a obra em questão ser concluída, e que, por isso, seria inadmissível o ressarcimento aos cofres públicos do valor total do convênio em comento. Seria, segundo ele, uma 'medida desproporcional, violando princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade' (quarto parágrafo, peça 28, p. 7).*

*Análise: a questão central tratada nos presentes autos não diz respeito, propriamente, apenas ao percentual de execução física da obra em questão, mas, sim, ao fato de que a correspondente prestação de contas não fora apresentada por ambos os ex-gestores responsáveis pela sua apresentação; quanto ao percentual de execução física, que foi de 72,35% (Ficha de Análise/Aprovação de Projeto, à peça 6, p. 74-75), este não atendeu ao objetivo final do Convênio 700.056/2010 (Siafi: 662.559, peça 4, p. 27-37), ou seja, a aplicação dos recursos correspondentes não trouxe benefícios a comunidade municipal.*

*Em decorrência dessa constatação, verificou-se, portanto, que a execução do objeto foi apenas parcial, conforme se depreende da documentação à peça 7, p. 1-7.*

*Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto.*

*Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho (peça 28, p. 1-7), e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados. No presente caso, os ex-gestores em epígrafe devem ser responsabilizados pelo dano ao Erário, apurado neste processo.*

*Conforme os documentos à peça 7, p. 1-7, no caso em tela não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais pelos responsáveis em tela.*

*A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015 - TCU - Plenário, 1.731/2015 - TCU - 1ª Câmara, 1.960/2015 - TCU - 1ª Câmara, 3.324/2015 - TCU - 2ª Câmara, 7.148/2015 - TCU - 1ª Câmara e 2.158/2015 - TCU-2ª Câmara.*

11. *Constam dos autos fotografias da suposta execução da obra, objeto do convênio em tela (peça 28, p. 35), que, de acordo com o gestor, demonstrariam a regular aplicação dos recursos no objeto do convênio.*
12. *Entretanto, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.*
13. *Cabe frisar que incide sobre os ex-gestores o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhes foram confiados para consecução do objeto pactuado, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 2.436/2015-TCU-Plenário, 7.778/2015-TCU-1ª Câmara, 3.971/2015-TCU-1ª Câmara, 3.713/2015-TCU-1ª Câmara e 4.649/2015-TCU-2ª Câmara).*
14. *Desse modo, a apresentação isolada de fotografias não é suficiente para demonstrar que os recursos do convênio foram utilizados de forma regular.*
15. *Por fim, em consultas ao site do FNDE e junto àquele órgão (peça 30), verificamos que os responsáveis em epígrafe continuam omissos no dever de prestar contas dos recursos em tela, persistindo, assim, tal irregularidade, bem como o referido convênio não se encontra registrado no sistema Siconv.*
16. *Vale lembrar, apenas com referência à corresponsabilização da senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016), em relação ao débito imputado nesta Tomada de Contas Especial, que a mesma geriu parte dos recursos do convênio em tela em sua gestão, como registrado no item 10 da instrução de peça 16, p. 2, onde se lê:*

*'10. Conforme o referido extrato acima, a senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do Município de Sandolândia/TO (gestão: 2013-2016), movimentou a conta em questão no período de 14/7/2015 (peça 14, p. 59) a 28/9/2016 (peça 14, p. 73), o que resta comprovado que durante sua gestão à frente daquele município houve, sim, execução financeira relativa ao mencionado instrumento convenial. Dessa forma, aquela ex-gestora é corresponsável pela execução físico-financeira do mesmo, respondendo também pelo débito imputado neste processo de Tomada de Contas Especial.'*

## **CONCLUSÃO**

17. *Regularmente citada, a senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO (Gestão: 2013-2016), como registrado no item 4 desta instrução, não compareceu aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*
18. *O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.*

19. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carregada.*

20. *Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'*

21. *Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.*

22. *No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que uma das partes interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2ª Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2ª Câmara e 3.867/2007-TCU-1ª Câmara).*

23. *Em face da análise promovida nos itens 5 a 12 acima e tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Por conseguinte, propomos que as contas do referido senhor sejam julgadas irregulares, com débito, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, abatendo na oportunidade quantia ressarcida aos cofres públicos.*

#### **Prescrição da pretensão punitiva**

24. *Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, ou seja da punibilidade do gestor faltoso, na dimensão sancionatória, que quer dizer, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, e demais sanções prevista na lei, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016 – Plenário (Relator: Benjamin Zymler), incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.*

25. *Ainda segundo aquele acórdão, o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o item acima, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil; e que, a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil*

26. *No presente caso, os atos irregulares foram praticados nos exercícios de 2010 e 2012, mais precisamente na data de 11/6/2012 (item 13, instrução de peça 16, p. 3), data da última transferência de recursos, e o ato que ordenou a citação dos responsáveis ocorreu em 31/5/2017 (peça*

17), *Despacho da Secretária-Substituta desta Secretaria, antes, portanto, do transcurso de 10 anos entre esse ato e os fatos impugnados.*

27. *Reconhecida a interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.*

28. *Assim, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação de multa, com fundamento nos arts 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

29. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

*a) considerar revel a Sra. Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;*

*b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO, uma vez que as mesmas não foram suficientes para afastar as irregularidades a ele atribuídas;*

*c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a e c', § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do município de Sandolândia/TO, e da senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do município de Sandolândia/TO, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias constantes do quadro abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:*

<b>VALOR (R\$)</b>	<b>DATA</b>
658.145,74	8/11/2010
329.072,87	24/1/2012
329.072,87	11/6/2012
<b>1.316.291,48</b>	<b>TOTAL</b>

*d) aplicar, individualmente, ao Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60) e à senhora Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/92;*

*f) autorizar, desde que solicitado pelos responsáveis, o pagamento da dívida acima em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

*g) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo”.*

É o relatório.