

TC - 000.404/2017-9

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Sandolândia/TO

Recorrente: Adalberto Leme de Andrade (051.644.738-60)

Representação Legal: Raphael Lemos Brandão (OAB/TO 7.448); procuração à peça 27

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. FNDE. Construção de creche no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Omissão no dever de prestar contas. Não cumprimento do objeto. Citação. Responsabilidade solidária do prefeito signatário do convênio e da sucessora. Débito solidário pelo valor total transferido. Multas individuais. Recurso de reconsideração do prefeito signatário. Prescrição. Considerações em vista do RE 636.886-STF (Tema 899 da Repercussão Geral). Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deve seguir as mesmas balizas (do prazo quinquenal da Lei 9.873/1999). Dupla análise. Não ocorrência pelos critérios do Acórdão 1.441/2016-Plenário (Código Civil) ou pelos ditames da Lei 9.873/1999 (RE 636.886-STF). A responsabilidade atribuída a ambos os prefeitos responsabilizados corresponde ao valor gerido em cada gestão, cabendo excepcionar essa regra por circunstâncias do caso concreto não suficientemente demonstradas na presente situação. Provimento parcial. Redução do débito. Redução de ofício do débito atribuído à prefeita sucessora do recorrente.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adalberto Leme de Andrade (peça 108), pelo qual contesta o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 30/04/2019 (peça 35).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes 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 e Silvinha Pereira da Silva, ex-prefeitos nas gestões 2005-2008/2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, em razão da omissão no dever de prestar contas e da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio nº 700.056/2010 (Siafi nº 662.559), celebrado com a Prefeitura Municipal de Sandolândia/TO, tendo por objeto a construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede

Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA, com vigência estipulada para o período de 13/9/2010 a 22/10/2015,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator em:

9.1. considerar revel a Sra. Silvinha Pereira da Silva, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

9.2. 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 e da senhora Silvinha Pereira da Silva condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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:

VALOR (R\$)	DATA
658.145,74	8/11/2010
329.072,87	24/1/2012
329.072,87	11/6/2012

9.3 aplicar, individualmente, ao Sr. Adalberto Leme de Andrade e à senhora Silvinha Pereira da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) 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 deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5 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;

9.6 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.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor de Adalberto Leme de Andrade, ex-prefeito municipal de Sandolândia/TO nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, além de Silvinha Pereira da Silva, ex-prefeita municipal entre 2013/2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município no âmbito do Convênio 700.056/2010 (Siafi 662559).

4. O ajuste teve por objeto a concessão de apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com uma creche, conforme o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA (peça 3, p. 53-57). O valor transferido pelo FNDE foi de R\$ 1.316.291,48 (peça 2, p. 10). E a vigência compreendeu o período entre 13/09/2010 e 22/10/2015,

com prazo para a apresentação das contas até 21/12/2015.

5. Na fase interna das contas, o Relatório de TCE 23/2016 concluiu pela responsabilidade solidária de ambos os ex-prefeitos, em razão da omissão na prestação das contas e, também, da execução apenas parcial do objeto conveniado, sem possibilidade de aproveitamento da parte executada em benefício da população destinatária da creche (peça 7, p. 25-29).

6. No âmbito do TCU, foi realizada inicialmente diligência ao Banco do Brasil (peças 12-14), ensejando a posterior citação dos responsáveis identificados na fase interna da TCE (peças 20-26). O Sr. Adalberto apresentou alegações de defesa (peça 28), enquanto a Sra. Silvinha se manteve silente.

7. Examinada a defesa do ex-prefeito, a Secex/TCE propôs o julgamento pela irregularidade das contas de ambos os ex-alcaides, com atribuição de débito solidário e aplicação de multas individuais (peças 31-33).

8. O Ministério Público/TCU anuiu à proposta (peça 34), bem como o relator *a quo* (peça 36), sendo proferido o Acórdão 2.935/2019-TCU-2.^a Câmara (peça 35). O Sr. Adalberto interpôs, então, embargos de declaração sobre o aresto (peça 38), os quais foram rejeitados pelo Acórdão 6.781/2019-TCU-2.^a Câmara (peça 40).

9. Irresignado com os *decisum*, o Sr. Adalberto interpôs recurso de reconsideração (peça 108), o qual se passa a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs conhecer o recurso de reconsideração de Adalberto Leme de Andrade, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.935/2019-TCU-2.^a Câmara, com fulcro nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 (peça 110), o que foi ratificado por despacho do Ministro Aroldo Cedraz (peça 113).

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação do recurso

11.1. Constitui objeto do recurso de Adalberto Leme de Andrade (peça 108) definir se:

a) houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU;

b) cabe a sua condenação por omissão, uma vez que o seu mandato terminou antes do prazo de apresentação das contas do Convênio 700.056/2010.

12. Da Prescrição

12.1. O recorrente argumenta que “a presente tomada de contas especial já foi atingida pela prescrição, tendo em vista que já se passaram mais de cinco anos de sua tramitação”.

12.2. Defende que ao apreciar o Recurso Extraordinário 636.886/AL, o Supremo Tribunal Federal reafirmou seu entendimento anterior pela incidência da prescrição quinquenal no âmbito dos processos do TCU, regida pela Lei 9.873/1999, não sendo aplicável o prazo de dez anos do Código Civil. Alude a julgados do STF (MS 35.294, Relator Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 14/6/2021, MS 36639, Rel. Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 21/6/2021 e MS 37586 AgR, Relator Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 21/6/2021).

Análise

12.3. No exame da prescrição, a Secretaria de Recursos - Serur tem adotado os entendimentos detalhados no documento juntado como a peça 120 dos autos, que contém estudo e pronunciamento anteriores desta unidade técnica sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor e dimensionar as consequências legais da conduta, independentemente de terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito.

12.4. Portanto, sem prejuízo de também se realizar o exame da prescrição segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado na formulação da proposta de encaminhamento será, a princípio, o da Lei 9.873/1999, a menos que esta opção implique em prejuízo para o recorrente relativamente aos ditames do aresto recorrido.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:

12.5. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

12.6. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

12.7. Desta feita, adotar-se-á a data de 21/12/2015 como marco inicial da contagem, pois é a data de expiração do prazo para a apresentação das contas do Convênio 700.056/2010. Segundo a jurisprudência do tribunal, no caso de omissão no dever de prestar contas, o que ocorrer primeiro entre o prazo final para a prestação de contas e a data de sua entrega deve ser o marco inicial dessa contagem (v.g. Acórdãos 3.749/2018-TCU-2ª Câmara; rel. Min. Ana Arraes e 2.278/2019-TCU-1ª Câmara; rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti).

12.8. Ademais, a citação do recorrente – bem como da responsável solidária Sra. Silvinha Pereira da Silva - foi implicitamente autorizada em 31/05/2017 (peça 17), e o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara ora recorrido foi prolatado na Sessão Ordinária realizada em 30/04/2019 (peça 35).

12.9. Conclui-se, em vista das premissas ora adotadas, que não estaria prescrita a possibilidade de atribuição de débito, bem como da aplicação de multa caso fossem adotados os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

12.10. Por sua vez, adotando-se as regras fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não ocorreu a prescrição em relação ao Sr. Adalberto Leme de Andrade, tampouco em relação à Sra. Silvinha Pereira da Silva, corresponsabilizada pelo aresto recorrido. Para tanto, é preciso considerar os parâmetros a seguir.

a) Termo inicial:

12.11. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa

a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

12.12. No presente caso, em se tratando de omissão no dever de prestar contas, adotar-se-á a data de 21/12/2015 como início da contagem do prazo prescricional, a exemplo da análise anterior pelos ditames do Código Civil.

b) Prazo:

12.13. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, 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”.

12.14. Neste processo de contas especiais não houve a conclusão pelo possível cometimento de crime e, então, o prazo prescricional a ser adotado é o geral de cinco anos.

12.15. Além do prazo geral, sobredita lei prevê, em seu art. 1º, §1º, a hipótese de ocorrência da chamada prescrição intercorrente, ou seja, quando há o interregno de três anos sem alguma movimentação no processo instaurado para a apuração dos fatos, e o marco inicial desta contagem específica é o surgimento do processo administrativo apuratório.

12.16. No presente caso, s.m.j, não consta dos autos a data precisa de instauração da TCE, mas, apenas os registros de responsabilidade dos ex-prefeitos no Siafi, realizado em 21/06/2016 (peça 7, p. 22-24), eventos imediatamente anteriores ao relatório do tomador das contas, conforme se extrai do conjunto de documentos que compõem os autos. Tal imprecisão não implica em algum prejuízo para o recorrente, tampouco para a Sra. Silvinha Pereira da Silva. Adotar-se-á, então, a data de 21/06/2016 como marco inicial para a prescrição intercorrente.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

12.17. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Com esse fundamento, houve interrupção da prescrição nos seguintes momentos a partir de 21/12/2015 até a prolação do Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara:

1.º no âmbito do FNDE: (a) Informação 336/2016, com última assinatura eletrônica em 03/05/2016, pela coordenadora-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (peça 7, p. 17); (b) Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado, de 26/02/2016 (peça 7, p. 1-7); (c) Instauração da TCE em 21/06/2016 (peça 7, p. 22-24); (d) Relatório de TCE 23/2016, de 18/07/2016 (peça 7, p. 25-29); (e) Parecer 808/2016, de 21/07/2016 (peça 7, p. 31-32); (f) Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Controle Interno 1008/2016, todos de 17/10/2016 (peça 7, p. 38-43) e (g) Parecer Ministerial, de 08/11/2016 (peça 7, p. 44).

2.º no âmbito do TCU: (a) instrução da Secex-TO e despachos da diretora e do secretário, todos de 06/03/2017 (peças 9-11); (b) Ofício de Diligência 0169/2017, recebido em 23/03/2017 (peças 12-13); (c) instrução da Secex-TO e despacho do secretário, respectivamente, de 30 e 31/05/2017 (peças 16-17); (d) instrução da Secex-TCE, de 25/05/2018 (peça 31); (d) pronunciamentos do diretor e do secretário da Secex-TCE, respectivamente, de 14 e 15/05/2018 (peças 32-33) e (e) Parecer do Ministério Público/TCU, de 20/08/2018 (peça 34).

d) Interrupções pela citação/audiência dos responsáveis:

12.18. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação (ou audiência) propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento houve a interrupção nas seguintes oportunidades

1º) no âmbito do FNDE: Ofício 21E/2016, recebido em 02/02/2016 (notificação de Silvinha Pereira da Silva) (peça 7, p. 10-11) e (b) Edital de Notificação 7, de 30/03/2016, publicado no Diário Oficial da União de 1º/04/2016 (notificação de Adalberto Leme de Andrade) (peça 7, p. 14).

2º) no âmbito do TCU: (a) Ofício 0499/2017-TCU/Secex-TO, recebido em 28/06/2017 (peças 21-22) (citação de Silvinha Pereira da Silva) e (b) Ofício 0935/2017-TCU/Secex-TO, recebido em 13/10/2017 (citação de Adalberto Leme de Andrade) (peças 25-26).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

12.19. Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, como visto, ocorreu a interrupção em 30/04/2019, data da sessão em que foi proferido o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara (peça 35). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

12.20. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

12.21. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

12.22. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

12.23. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

12.24. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

12.25. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao TCU contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei.

g) Conclusão:

12.26. Observa-se, pelos eventos indicados, e tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU - conforme premissas adotadas nesta instrução - que não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição, seja pelo prazo geral, a contar de 21/12/2015, seja na modalidade intercorrente, a contar de 21/06/2016, até a prolação do aresto ora combatido em 30/04/2019.

A possibilidade de adoção de novo critério no caso concreto

12.27. Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

12.28. O artigo 926 do CPC positivou a orientação de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.

12.29. Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à “apreciação e julgamento pelo tribunal de todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado” (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.

12.30. Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de *reformatio in pejus*, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente. O novo critério pode ser aplicado, contudo, não só se produzir efeitos favoráveis, mas também se conduzir à *manutenção* da decisão recorrida, ainda que por outros fundamentos.

13. Da omissão e do término do mandato

13.1. O recorrente argumenta que foi prefeito municipal de Sandolândia/TO até 31/12/2012, e que a sua sucessora abandonou a obra de construção da creche objeto do Convênio 700.056/2010 firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

13.2. Ainda, a prefeita sucessora não prestou contas do ajuste, embora o prazo final para fazê-lo tenha recaído em sua gestão, pois teria agido de má-fé e com desídia para prejudicá-lo politicamente. Afirma que ao final de seu mandato deixou toda a documentação necessária para a elaboração das contas, e aduz à Súmula-TCU 230.

13.3. Informa que foi absolvido em processos cível e criminal sobre os fatos tratados no presente processo

Análise

13.4. O Sr. Adalberto Leme de Andrade e a Sra. Silvinha Pereira da Silva foram condenados em débito pela ausência da prestação de contas do Convênio 700.056/2010, bem como por haverem gerido parte dos recursos transferidos, sem que ambos tenham entregue o objeto do convênio. É o que se extrai do voto que orientou o Acórdão 2.935/2019-TCU-2.^a Câmara (peça 36, itens 4 e 13):

4. O exame técnico deixa claro que, efetivamente, a prestação de contas cabia formalmente à prefeita sucessora, entretanto, verifica-se que o Sr. Adalberto, que geriu parcela expressiva do convênio não tomou nenhuma providência no sentido de prestar contas dos recursos por ele geridos, e, muito menos, demonstrou haver providenciado a documentação necessária para que aquela ex-gestora o fizesse.

(...)

13. Ademais, registro que a responsabilidade solidária de ambos os gestores foi adequadamente configurada no exame técnico, com supedâneo no fato de que ambos os gestores geriram parte dos recursos transferidos sem, entretanto, entregarem o objeto do convênio e sequer a documentação a título de prestação de contas.

13.5. A execução parcial do objeto conveniado, sem que seja possível sua utilização pela população destinatária, enseja que o consequente débito inclua todo o valor dos recursos federais transferidos, conforme pacífica jurisprudência do TCU (v.g. Acórdãos 1559/2011-TCU-2.^a Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz; 494/2016-TCU-2.^a Câmara, rel. Min. Subs. André Luís de Carvalho e 11284/2020-TCU-1.^a Câmara, rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer Costa).

13.6. No entanto, no presente caso, considerando que os dois prefeitos responsabilizados geriram recursos, há que avaliar a efetiva contribuição de cada um para o deslinde do Convênio 700.056/2010, ou seja, sem o atingimento da meta estabelecida.

13.7. O Sr. Adalberto iniciou a execução do ajuste e não a concluiu, enquanto a Sra. Silvinha deu continuidade às obras, sem, contudo, lograr finalizar a creche. Ademais, a última medição informada nos autos referente às obras executadas ainda na gestão do Sr. Adalberto foi registrada em 07/05/2012, com 56,98% de realização física da creche, conforme relatório de vistoria (peça 4, p.72-76).

13.8. Por sua vez, o Relatório Técnico de 10/02/2013 informou que até esta data havia sido executado 64,09% do objeto conveniado. O documento é do início da gestão da Sra. Silvinha na prefeitura municipal. O extrato bancário da conta corrente do ajuste mostra que apenas em 14/07/2015 houve a primeira movimentação de recursos na gestão da sucessora Sra. Silvinha (peça 14, p. 59), depreendendo-se que os 64,09% teriam sido realizados ainda na gestão do Sr. Adalberto.

13.9. Outra constatação que se extai dos autos é que a partir de 14/07/2015 até o último lançamento na conta em 10/09/2015, as saídas contabilizadas da conta corrente totalizaram, salvo engano, R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais) (peça 14, p. 59-79).

13.10. Esse valor (R\$ 63.000,00) é aproximadamente 5% (cinco por cento) do total transferido pelo FNDE no âmbito do Convênio 700.056/2010 (R\$ 1.316.291,48). Considerando que a última medição da execução física informada ao FNDE foi de 72,35% (peça 6, p. 71), os números seriam compatíveis, ou seja, no mandato da Sra. Silvinha as obras teriam avançado cerca de 8% (oito por cento) do total previsto (72,35% - 64,09%), com o emprego de recursos na ordem do mesmo percentual relativamente ao total recebido do FNDE pelo Município de Sandolândia/TO.

13.11. Igualmente, os números soam verossímeis se considerado que a sucessora do recorrente informou, em 20/02/2014, que restava o saldo de apenas R\$ 55.879,72 ao final da gestão de seu antecessor, sob a forma de aplicação financeira (peça 5, p. 48-49), situação que a levou a requerer mais recursos ao FNDE para a conclusão das obras, sem notícias nos autos de que tenha sido atendida (peça 5, p. 48-49).

13.12. A par tais constatações, compulsando os autos, vê-se que a ex-prefeita providenciou um relatório sobre as condições das obras logo no início de sua gestão, como visto. Em adição, requereu, ainda em 23/04/2013, a prorrogação do convênio por mais um ano (peça 5, p. 4-5), vindo a repetir o requerimento por mais quatro vezes (peça 5, p. 18 e 62, peça 6, p. 49 e 67). E representou ao Ministério Público Federal em face do antecessor em 17/02/2014 (peça 5, p. 52-58).

13.13. Nesse cenário, não se afigura razoável e proporcional à conduta da ex-prefeita Sra. Silvinha Pereira da Silva atribuir-lhe responsabilidade por todo o débito apurado no processo. Quanto ao fato de somente em 2015 a conta bancária ter sido movimentada pela ex-prefeita - o que poderia ter contribuído para o insucesso do ajuste em tela -, note-se que a Ficha de Análise/Aprovação de Projeto datada de 27/10/2014 informa que 71,63% das obras estariam concluídas nesta data, ou seja, teria havido a continuidade dos trabalhos na gestão da prefeita, ainda que, no início, possivelmente por conta de pagamentos feitos ainda na gestão anterior, enquanto se requeria mais recursos para a sua total conclusão.

13.14. Assim, o débito a ser atribuído à prefeita sucessora estaria melhor caracterizado tão somente pelos valores saídos da conta bancária em sua própria gestão, a contar das respectivas datas de lançamento. Isso porque, de todo modo cabe à Sra. Silvinha Pereira da Silva comprovar a destinação desses valores, enquanto efetiva gestora dos recursos.

13.15. De outro turno, na eventualidade de a Sra. Silvinha Pereira da Silva vir a comprovar, em sede de recurso porventura ainda cabível, o regular emprego do saldo existente em 31/12/2012, será

então possível examinar, na oportunidade, se ainda assim deveria recair sobre a ex-prefeita alguma responsabilidade por haver realizado as despesas em sua gestão, mesmo que sabidamente insuficientes a finalizar as obras e sem a garantia de obter recursos adicionais. A princípio, a considerar o teor dos autos, a ex-prefeita conduziu-se ao menos com boa-fé, objetivando finalizar as obras de relevância para a população local.

13.16. Quanto ao Sr. Adalberto, também cabe reduzir o débito a ele atribuído desses valores saídos da conta corrente somente em 2015. A quase totalidade dos recursos transferidos pelo FNDE deixou a conta bancária ainda na gestão do recorrente, embora apenas cerca de 65% do objeto conveniado tenha sido executada naquele período. Ainda assim, não se mostra razoável, a princípio, atribuir-lhe responsabilidade por despesas que se afiguram haver sido realizadas com o saldo existente em conta ao final de sua gestão, pois aludido saldo estava disponível, inclusive, para devolução ao FNDE pela prefeita que o sucedeu.

13.17. Há algum sentido em responsabilizar o ex-prefeito pelo supramencionado saldo em razão do valor ser totalmente desproporcional ao percentual físico da obra ainda a ser realizado. Porém, para fazê-lo com maior segurança haveria que se saber qual o percentual de fato possível de ser ainda alcançado com os pagamentos realizados até o final de sua gestão em 31/12/2012. De outro lado, cabe ao próprio recorrente demonstrá-lo, confirmando que as saídas da conta bancária foram de fato destinadas ao objeto conveniado e, não, por exemplo, para outras despesas do município.

13.18. Melhor seria se o recorrente houvesse juntado aos autos documentação apta a comprovar minimamente a regularidade das despesas havidas em sua gestão. Em relatório de visita informado em sistema do FNDE, consta que durante a inspeção não foram apresentadas notas fiscais, ou, outros documentos sobre a regularidade das obras e das despesas (peça 4, p. 72-76).

13.19. De fato, como argumentado no recurso, a responsabilidade pela prestação de contas recaiu sobre a prefeita sucessora. Essa obrigação é de natureza formal, vez que o convênio expirou em sua gestão. Porém, a responsabilidade material pela comprovação da regularidade da movimentação bancária havida durante a gestão do Sr. Adalberto cabe ao próprio recorrente. Haveria que se examinar a eventual mitigação dessa responsabilidade no caso de restar demonstrada a impossibilidade do ex-gestor em prestar as contas, por dificuldades intransponíveis, o que não se extrai do atual teor dos autos.

13.20. É oportuno anotar que eventuais empecilhos de natureza política podem ser resolvidos pela via judicial, comunicando ao TCU a iniciativa nesse sentido, não cabendo ao próprio tribunal de contas necessariamente atuar junto ao mandatário sucessor para a obtenção de informações e documentos que devem compor as contas.

Quando houver dificuldade para ter acesso aos documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, o ex-prefeito deve resolver o impasse por meio da via judicial. Não cabe ao TCU a remoção dos embaraços criados pelo prefeito sucessor (Acórdão 2.477/2007-TCU-2.^a Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler) ('Jurisprudência Seleccionada', site/TCU)

13.21. Em conclusão, propõe-se alterar o débito imputado à Sra. Silvinha Pereira da Silva para que corresponda apenas aos valores saídos da conta bancária em sua própria gestão, com as respectivas datas de lançamento, conforme extrato bancário. Salvo engano, em julho/2015 houve créditos e débitos que se compensaram entre si, com saídas e retornos para as aplicações financeiras, num total de R\$ 63.000,00 (peça 14, p. 59). E em 13/08 e 10/09/2015 houve a saída dos investimentos para a conta corrente e, posterior saída da conta corrente, nos valores respectivos de R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00. (peça 14, p. 60-61).

13.22. Por sua vez, em relação ao Sr. Adalberto Leme de Andrade, a alteração consiste em reduzir o débito daqueles mesmos valores saídos da conta na gestão de sua sucessora (R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00). Quanto às datas de origem, embora conste nos autos que o saldo existente em 31/12/2012 seria de R\$ 55.897,72, sob a forma de aplicações financeiras, não é possível confirmar

essa informação apenas pelo extrato disponível. Em benefício do recorrente adota-se, então, a data de 31/12/2012 para efeito de lançamento das duas transferências acima referenciadas, no total original de R\$ 63.000,00. Por sinal, esse valor soa condizente com o suposto saldo de R\$ 55.897,72 existente ao final do mandato do recorrente, sob a forma de aplicações financeiras, se considerado o interregno entre 31/12/2012 - final da gestão do recorrente - e agosto/setembro de 2015 – saída dos R\$ 50.000,00 e dos R\$ 13.000,00 -, no qual os R\$ 55.897,72 teriam permanecido disponíveis e acumulando rendimentos.

CONCLUSÃO

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do tribunal relativamente ao recorrente, tampouco em relação à sua sucessora, Sra. Silvinha Pereira da Silva, seja pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), seja pelas regras da Lei 9.873/1999 (RE 636.886-STF - Tema 899 da Repercussão Geral);

b) o débito apurado no presente processo deve ser ajustado para refletir, relativamente a cada gestor responsabilizado, apenas os valores movimentados durante as respectivas gestões, conforme se extrai do extrato bancário da conta do convênio, em especial da movimentação realizada a partir de 1º/01/2013 (peça 14, p. 59-79).

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Adalberto Leme de Andrade contra o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de alterar o débito atribuído ao recorrente para os seguintes termos:

Valor (R\$)	Data	Débito (D) / Crédito (C)
658.145,74	8/11/2010	D
329.072,87	24/01/2012	D
329.072,87	11/06/2012	D
50.000,00	13/08/2015	C
13.000,00	10/09/2015	C

b) alterar, de ofício, o débito atribuído à Sra. Silvinha Pereira da Silva para os seguintes termos:

Valor (R\$)	Data	Débito (D) / Crédito (C)
50.000,00	13/08/2015	D
13.000,00	10/09/2015	D

c) reduzir as multas individuais objeto do item 9.3 do acórdão recorrido proporcionalmente às alterações consignadas nas alíneas a) e b) anteriores;

d) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente, à Sra. Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87) e aos demais interessados.



TCU/Secretaria de Recursos, em 25/3/2022.

Roberto Orind
Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.