

TC 042.304/2021-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Francisco Edson Barbosa (CPF 054.334.024-44) e Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (mandatária No Ministério do Turismo), em desfavor de Francisco Edson Barbosa (CPF: 054.334.024-44) e Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Contrato de repasse de registro Siafi 715777 (peça 50), firmado entre o MINISTERIO DO TURISMO e município de Caiçara do Rio do Vento - RN, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “Urbanização de canteiros de parte da RN 304 e da Rua Ascendino Confessor na cidade de Caiçara do Rio do Vento/RN”.

HISTÓRICO

2. Em 9/9/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal (mandatária No Ministério do Turismo) autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1749/2020.

3. O Contrato de repasse de registro Siafi 715777 foi firmado no valor de R\$ 142.000,00, sendo R\$ 136.500,00 à conta do concedente e R\$ 5.500,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de **31/12/2009** a **20/11/2015**, com prazo para apresentação da prestação de contas em 20/12/2015. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 31.913,70 (peças 82 e 86).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 66 e 67.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Ausência de funcionalidade do objeto do contrato de repasse descrito como “Urbanização de canteiros de parte da RN 304 e da Rua Ascendino Confessor na cidade de Caiçara do Rio do Vento/RN” sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução total.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 90), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 18.772,95, imputando-se a responsabilidade a Francisco Edson Barbosa, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de prefeito sucessor e Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, Prefeito Municipal, no período de 30/4/2013 a 31/12/2016, na condição de



prefeito sucessor.

8. Em 17/9/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 93), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 94 e 95).

9. Em 28/10/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 96).

10. Na instrução inicial (peça 99), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

10.1. **Irregularidade 1:** ausência de funcionalidade do objeto do contrato de repasse descrito como “Urbanização de canteiros de parte da RN 304 e da Rua Ascendino Confessor na cidade de Caiçara do Rio do Vento/RN” sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução total.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 74, 75, 76, 77, 78 e 83.

10.1.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Subitem 3.2, alíneas “a” e “e”, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, Cláusula 3.2, A do contrato de repasse firmado em 31/12/2007.

10.2. Débito relacionado aos responsáveis Francisco Edson Barbosa (CPF: 054.334.024-44) e Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$ 1,00)
13/3/2012	18.772,95

10.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

10.2.2. **Responsável:** Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38).

10.2.2.1. **Conduta:** deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

10.2.2.2. **Nexo de causalidade:** a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

10.2.2.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

10.2.3. **Responsável:** Francisco Edson Barbosa (CPF: 054.334.024-44).

10.2.3.1. **Conduta:** deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

10.2.3.2. **Nexo de causalidade:** a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de



aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

10.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

11. Encaminhamento: citação.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 101), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Francisco Edson Barbosa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 2954/2022 – Seproc (peça 104)

Data da Expedição: 7/2/2022

Data da Ciência: **18/3/2022** (peça 112)

Nome Recebedor: **Francisco Edson Barbosa**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 103).

Fim do prazo para a defesa: 2/4/2022

b) Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 2956/2022 – Seproc (peça 106)

Data da Expedição: 9/2/2022

Data da Ciência: **11/2/2022** (peça 107)

Nome Recebedor: **Verônica Fernandes**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 103).

Fim do prazo para a defesa: 26/2/2022

Comunicação: Ofício 2957/2022 – Seproc (peça 105)

Data da Expedição: 9/2/2022

Data da Ciência: **23/2/2022** (peças 110 e 111)

Nome Recebedor: **Maria das Graças Fernandes**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 103).

Fim do prazo para a defesa: 10/3/2022

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 113), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Francisco Edson Barbosa permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e a responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que



tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 13/3/2012, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

15.1. Francisco Edson Barbosa, por meio do ofício acostado à peça 29, recebido em 23/6/2020, conforme AR (peça 44).

15.2. Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, por meio do ofício acostado à peça 33, recebido em 23/6/2020, conforme AR (peça 43).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 26.079,38, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 100.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 3227/2019, 1882/2021 e 161/2020, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, § 1º, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

17. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Francisco Edson Barbosa	042.864/2021-6 [TCE, aberto, “TCE instaurada pelo(a) Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função ASSISTENCIA SOCIAL, para atendimento à/ao PSB/PSE (nº da TCE no sistema: 1882/2021)”]
	042.787/2021-1 [TCE, aberto, “TCE instaurada pelo(a) Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função ASSISTENCIA SOCIAL, para atendimento à/ao PSB/PSE-2010 (nº da TCE no sistema: 3227/2019)”]
	020.286/2017-1 [TCE, aberto, “TCE INST. CONTRA O SR. FRANCISCO EDSON BARBOSA, EX-PREFEITO, EM RAZÃO DA NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS PACTUADOS ATRAVÉS DO CONTRATO DE REPASSE Nº 231046-12/2007-ME, FIRMADO COM O REFERIDO MUNICÍPIO. SIAFI 596300”]
	042.861/2021-7 [TCE, aberto, “TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - ME) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Contrato de repasse 0297228-05/2009, firmado com o/a MINISTERIO DO ESPORTE, SIAFI/Siconv 706301, função DESPORTO E LAZER, que teve como objeto Construção de quadra de esportes. (nº da TCE no sistema: 161/2020)”]
	041.862/2021-0 [CBEX, encerrado, “Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-720-10/2021-PL, referente ao TC 005.202/2015-9”]
	006.396/2021-6 [CBEX, encerrado, “Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-2287-8/2019-2C, referente ao TC 015.027/2017-1”]
	004.830/2016-4 [CBEX, encerrado, “Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-7757-33/2015-2C, referente ao TC 005.202/2015-9”]
	004.829/2016-6 [CBEX, encerrado, “Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-7757-33/2015-2C, referente ao TC 005.202/2015-9”]
	015.027/2017-1 [TCE, encerrado, “TCE INSTAURADA CONTRA O SR. FRANCISCO EDSON BARBOSA, EX-PREFEITO MUNICIPAL, TENDO EM VISTA NÃO EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO DE REPASSE Nº 247.441-43/2007, QUE TINHA COMO OBJETO A CONSTRUÇÃO DE UMA QUADRA DE ESPORTES NO MUNICÍPIO. SIAFI 613503”]



	005.202/2015-9 [TCE, encerrado, “TCE INST. CONTRA O SR. FRANCISCO EDSON BARBOSA, EX-PREFEITO MUNICIPAL, TENDO EM VISTA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DO CONVÊNIO 700810/2010-FNDE”]
Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha	042.861/2021-7 [TCE, aberto, “TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - ME) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Contrato de repasse 0297228-05/2009, firmado com o/a MINISTERIO DO ESPORTE, Siafi/Siconv 706301, função DESPORTO E LAZER, que teve como objeto Construção de quadra de esportes. (nº da TCE no sistema: 161/2020)”] 044.756/2021-6 [TCE, aberto, “TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, Termo de compromisso 10284/2014, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, função EDUCACAO, que teve como objeto Este Termo de Compromisso tem como objeto a construção de quadra escolar coberta com vestiário. (nº da TCE no sistema: 1999/2021)”]

18. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

19. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista



no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

20. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

21. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

22. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Francisco Edson Barbosa

23. No caso vertente, a citação do responsável (Francisco Edson Barbosa) se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereços realizada pelo TCU (vide parágrafos acima) na base de dados da Receita custodiada pelo TCU (peça 102). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada conforme detalhamento a seguir:

23.1. Francisco Edson Barbosa, ofício 2954/2022 - Seproc (peça 104), origem no sistema da Receita Federal.

24. 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 (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não



pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

25. Ao não apresentar sua defesa, o 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 200/1967: “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.”

26. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

27. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 2 e 3) **não** elidem as irregularidades apontadas.

28. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

29. Dessa forma, o responsável Francisco Edson Barbosa deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Da defesa da responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha

30. A responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

31. Argumento 1 (peça 108, p. 2-5):

31.1. Preliminarmente, a responsável alega a prescrição do presente processo (peça 108, p. 3), pois a data das ocorrências das irregularidades seria 13/3/2012, “tendo a Senhora Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, sido citada para apresentar defesa por meio do ofício acostado à peça 33, em 23/6/2020, conforme AR (peça 43).”

31.2. No mesmo sentido, alega também que:

“Mesmo o STF já tendo decidido que as pretensões de aplicar sanções e de determinar o ressarcimento ao erário via Tomada de Contas Especial (TCE) se submetem à prescrição quinquenal, o TCU insiste no presente caso em aplicar o prazo prescricional de 10 (dez) anos para o exercício da pretensão punitiva.”

32. Análise do argumento 1:

Da Prescrição das Pretensões Punitiva e Ressarcitória a cargo do TCU

32.1. Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Não obstante as indagações acerca da abrangência da tese firmada, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução (em outras palavras, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida nos autos do processo de TCE), verifica-se que o STF, mediante decisões prolatadas pelas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que se aplica à pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União o prazo



prescricional de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9.873/1999.

32.2. Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de 5 anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - **regeria integralmente a prescrição no âmbito do TCU**. Quanto a este último aspecto, o Ministro Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a **Lei 9.873/1999** assumiria **vocação regulatória geral** da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, **sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal**, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, completa, dada a autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, quanto ao prazo prescricional, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo.

32.3. Eis algumas ementas de decisões que evidenciam o entendimento predominante do STF:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo. III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020).

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTES STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA



CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).

32.4. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

32.5. Portanto, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

32.6. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

32.7. Em relação **ao termo inicial da contagem** do prazo prescricional, o “caput” do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoia do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: “data da prática do ato” (o que equivale a “ocorrência da irregularidade sancionada”);

b) Regra especial: “no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

32.8. Por seu turno, a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

32.9. Por sua vez, o quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da **União transferidos a entes subnacionais** – que poderiam ser enquadrados **nas causas de interrupção da**

prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

<p>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</p>	<p>(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) citação efetuada pelo TCU. <i>*Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i></p>
<p>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; <i>* procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.</i></p>	<p>(i) relatório de sindicância ou PAD; (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; (iv) relatório do tomador de contas; (v) relatório do controle interno; (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE; (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas. <i>*Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.</i></p>
<p>III - pela decisão condenatória recorrível.</p>	<p>(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.</p>
<p>IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</p>	<p>(i) pedido de parcelamento; (ii) pagamento parcial do débito; (iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.</p>

32.10. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) **o ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) **o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

32.11. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no **RE 636.886**, no sentido de que ambas as pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, temos os seguintes eventos processuais:



- a) “Datas das práticas dos atos” (termo inicial para contagem dos prazos prescricionais): data limite para a apresentação da prestação de contas, em **20/12/2015**;
- b) Ofício n.º 30/2015-AT, datado de **30/10/2015** (peça 5), da própria responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, solicitando a prorrogação da vigência do contrato de repasse 0304.999-97/2009;
- c) Ofício n.º 240/2019 - PMCRV/AT, datado de **2/4/2019**, da gestão atual, solicitando o "teste de funcionalidade" por parte do Ministério do Turismo (peça 13);
- d) Parecer Circunstanciado – TCE (PA GIGOV/NA 1946/2020), de **10/6/2020** (peça 1), que fundamentou o débito apurado pelo tomador de contas e registrou a não execução total ou parcial do objeto pactuado;
- e) Notificações para recolher o valor impugnado, enviados pela autoridade administrativa, à responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, por meio do ofício 1364/2020 GIGOV/NA, acostado à peça 33, recebido em **23/6/2020**, conforme AR (peça 43); e de Francisco Edson Barbosa, por meio do ofício 1365/2020/ GIGOV/NA acostado à peça 29, recebido em **23/6/2020**, conforme AR (peça 44);
- f) Relatório de TCE 032/2021, de **8/4/2021** (peça 90);
- g) Data de autuação da tomada de contas especial pela SecexTCE: **29/10/2021**;
- h) Despacho do titular da Secex-TCE autorizando a realização das citações propostas: **1/2/2022** (peça 101).

32.12. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que não transcorreu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte e, portanto, **mesmo levando-se em consideração o entendimento do STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

32.13. Além disso, o caso tratado no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral) diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais), diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial do TCU, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.

32.14. Veja-se que foram opostos embargos declaratórios contra a referida decisão do STF, os quais foram rejeitados pela maioria da Suprema Corte (Plenário, Sessão Virtual de 13.8.2021 a 20.8.2021), confirmando, portanto, a abrangência da deliberação prolatada na fixação do tema 899, razão por que se deve adotar a orientação prevalente no TCU, no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo, mantendo-se, desse modo, a interpretação adotada pela Suprema Corte, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi definida a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescricibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanece o entendimento do TCU acerca da imprescricibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 1267/2019-Plenário, Relator: Min. AROLDO CEDRAZ)

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescricibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle



externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018-Segunda Câmara, Relatora: Min. ANA ARRAES).

32.15. Por outro lado, especificamente quanto à prescrição da pretensão punitiva, verifica-se que o Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência sobre essa questão, subordinou tal prescrição ao prazo geral indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

32.16. No caso em exame, também não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em **20/12/2015**, e o ato de ordenação da citação ocorreu em **1/2/2022**.

32.17. Portanto, diferente do entendimento esposado pela responsável, não se configurou a prescrição em nenhum aspecto aqui examinado.

33. **Argumento 2 (peça 108, p. 6-8):**

33.1. O responsável alega que não houve conduta culposa ou dolosa, inexistindo assim a possibilidade de sua responsabilização (peça 108, p. 7):

A gestora, agiu completamente desprovida de qualquer dolo ou culpa, sequer existe ato ilícito imputável a ela. A mesma somente assinou pedidos de aditivos contratuais, com a única intenção de regularização da obra para que a mesma fosse concluída, contudo, constatou-se depois que a mesma já estava eivada de falta de funcionalidade, e sem qualquer tipo de elemento subjetivo, dolo ou culpa, a gestora não conseguiu viabilizar durante seu mandato.

34. **Análise do argumento 2:**

34.1. Cumpre abrir um parêntese para tratar da possível caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos **no âmbito da atividade controladora do Estado**. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a robustecer as razões de decidir que fundamentam a condenação de ressarcimento ao erário e a aplicação de sanções aos seus jurisdicionados.

34.2. Nesse passo, o Tribunal, a fim de estabelecer o sentido e alcance da expressão “erro grosseiro” e de melhor acomodar esse conceito jurídico indeterminado à sistemática de responsabilização no âmbito dos processos de Controle Externo, passou a se debruçar com mais frequência sobre a inteligência do art. 28 da LINDB. No ponto, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”, isto é, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de **grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública** (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

34.3. Acerca da incipiente jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, merece registro o esclarecimento consignado no Voto que fundamentou o Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara, mais especificamente na passagem em que o Ministro-Relator Antônio Anastasia discorre sobre as oscilações de entendimento do Tribunal quanto ao padrão de comportamento que deveria ser adotado como referencial para a caracterização do “erro grosseiro” (ou “culpa grave”), pois, **ora o Tribunal o considera como aquele praticado por gestor público com “padrão médio de diligência”** (Acórdãos 10679/2021-Primeira Câmara e 2.592/2021-Plenário, ambos tendo como Relator o Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 1264/2019-Plenário, Relator: Augusto Nardes e Acórdão 2599/2021-Plenário, Relator:

Bruno Dantas), ora se utiliza como referência de erro grosseiro aquele que pode ser percebido ou evitado **por pessoa com nível de diligência “abaixo do normal” ou “aquém do ordinário”**, conforme se decidiu nos seguintes arestos: Acórdão 2391/2018-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 3327/2019-Primeira Câmara, Relator: Vital do Rêgo e Acórdão 4447/2020-Segunda Câmara, Relator: Aroldo Cedraz.

34.4. Registrada a divergência jurisprudencial acima, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio”. A nosso ver, esta é a interpretação que melhor se coaduna com o princípio fundamental da boa administração pública, visto que não seria razoável nem coerente exigir do agente público, **por um lado**, uma atuação de forma “diligente e eficiente” (isso só para ficar no que prevê o § 8º do Decreto n.º 9.830/2019) e, **por outro**, admitir que ele **somente** venha a ser responsabilizado por um dano que causou ao erário **quando** o erro que lhe é atribuído puder ser percebido por pessoa com nível de atenção “**aquém do ordinário**”. Se tal entendimento prevalecesse, não haveria correspondência na relação entre deveres e responsabilidades. Ora, se **for possível imaginar abstratamente que qualquer outra pessoa** (no caso, um gestor), exposta às mesmas circunstâncias, mas que **empregasse um nível normal de diligência no seu trabalho**, não cometeria a falha que o gestor hipotético apresentou, significa dizer, portanto, que este deixou de adotar um dever de cuidado objetivo que se esperaria **da média de seus pares**, o que não pode ser encarado como um erro desculpável (escusável). Neste caso, deixar de responsabilizá-lo administrativa e financeiramente pelos seus atos redundaria em aceitar uma métrica de reprovabilidade de condutas que apenas alcançaria os gestores que fossem minimamente diligentes, de forma que se criaria uma faixa de isenção de responsabilidade para aqueles **que erraram abaixo da média** dos demais administradores públicos, sujeitos a idênticos fatores externos, mas que não comentaram falhas que poderiam ser percebidas ou evitadas por gestores que agissem com grau **mínimo** de atenção, ou seja, com nível de diligência “**aquém do ordinário**”, mas suficiente para a identificação do denominado **erro grosseiro**.

34.5. A despeito de ser uma exegese possível para o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, conforme sinalizam alguns julgados do Tribunal de Contas da União acima mencionados, fato é que o princípio constitucional de eficiência na gestão pública não poderia albergar um regime de responsabilização de agentes estatais que fosse complacente com o cometimento de erros resultante da aceitação de níveis de diligência “abaixo da média” no desempenho da atividade administrativa. Balizar o nível de atenção que deve ser exigido daqueles que respondem pela administração do patrimônio público pelo que é **minimamente aceitável** seria, por via oblíqua, também se conformar com um padrão de serviços públicos minimamente eficiente, ou com uma administração pública minimamente transparente ou minimamente honesta, enfim, referências de desempenho que não condizem com a exigência de **geração de valores públicos** que hoje a sociedade reclama dos serviços e servidores estatais.

34.6. Portanto, o referencial do homem médio como parâmetro de aferição do erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942, acrescido pela Lei 13.655/2018, **precisa ser mantido e ratificado** pela jurisprudência do TCU, conforme consignado no Voto que conduziu ao Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia. Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor público que falha nas mesmas circunstâncias em que o administrador médio não falharia, ou seja, quando a sua conduta afronta o dever de cuidado objetivo que dele se esperava, de acordo com a norma legal ou princípio aplicável, considerando as circunstâncias externas do caso concreto, na medida em que a “régua” do nível normal (médio) de diligência esperado pode oscilar de acordo com os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

34.7. No caso em tela, diferente da alegação da responsável, ela tinha consciência dos problemas na execução das obras e, inclusive, por essa mesma razão, solicitou a prorrogação da vigência do instrumento contratual (peça 5) por meio do Ofício 30/2015-AT, datado de **30/10/2015**.

34.8. Conforme verifica-se, o Parecer Circunstanciado PA GIGOV/NA 1946/2020, datado de **10/7/2020** (peça 1), é bastante claro ao evidenciar que os serviços executados até aquela data, passados mais de cinco anos da referida prorrogação de prazo com a justificativa da “necessidade de um prazo maior para a conclusão da obra”, solicitada pela responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, não possuíam funcionalidade e não cumpriam com os objetivos previstos no Plano de Trabalho aprovado:

1.1 O objeto cumpriu com os objetivos previstos no Plano de Trabalho? Sim Não

1.1.1 Objeto sem funcionalidade

1.2 O objeto gerou o Benefício Social esperado? Sim Não

1.2.1 Objeto sem funcionalidade

1.3 Os serviços executados que possuem funcionalidade totalizam R\$ 0,00, sendo R\$ 0,00 de repasse e R\$ 0,00 de contrapartida, que corresponde a R\$ 0,00 do investimento.

2. O valor de repasse previsto para a operação é de R\$ 136.500,00 e contrapartida de R\$ 5.500,00, que corresponde a 3,87% do investimento, totalizando R\$ 142.000,00, dos quais R\$ 21.772,95 foram desbloqueados ao Tomador, conforme tabela abaixo:

Data de Desbloqueio	Repasse	Contrapartida	Total
14/09/2012	R\$ 18.772,95	R\$ 3.000,00	R\$ 21.772,95

2.1 Não houve a utilização de rendimentos de aplicação financeira do repasse.

34.9. Portanto, a defendente incorreu em erro grosseiro, posto que o administrador médio, por força do princípio da continuidade administrativa e dispondo de tempo e recurso suficientes, não se omitiria em adotar medidas necessárias à retomada de obras deixadas pela administração anterior.

34.10. No caso em tela, o convênio vigorou entre 31/12/2009 e 20/11/2015, tendo a gestão da ora defendente se estendido de 30/4/2013 a 31/12/2016. Logo, ela teve 934 dias (mais de 2 anos) para retomar e concluir as obras. Portanto, com a disponibilidade financeira existente, conclui-se que ela teve tempo e recursos suficientes para reiniciar e concluir as obras, não havendo como se isentar da culpa pelo desperdício de recurso do convênio em tela, restando evidente o erro grosseiro que ela cometeu.

34.11. Segundo a jurisprudência (Acórdão 3221/2017-Segunda Câmara - Relator: Marcos Bemquerer), o prefeito que dá causa a atraso na execução de convênio, fazendo com que seu término recaia sobre a gestão do prefeito sucessor, responde solidariamente com este pela eventual não conclusão do objeto ajustado. Da mesma forma, esta Corte entende (Acórdãos Acórdão 6363/2017 e 6725/2020 - Segunda Câmara - Relator: Marcos Bemquerer) ficar caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor, quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 6363/2017 – Segunda Câmara, rel. Marcos Bemquerer:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE CICLOVIAS E PASSEIO PÚBLICO. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO, CONSTATADA MEDIANTE VISTORIA IN LOCO. OBRA INACABADA E SEM SERVENTIA À POPULAÇÃO. NÃO ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA A CONCLUSÃO DAS OBRAS. DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. DEFESA DE UM DOS

GESTORES INCAPAZ DE AFASTAR A FALHA E A RESPONSABILIDADE A ELE ATRIBUÍDAS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTA INDIVIDUAL E PROPORCIONAL AO DANO CAUSADO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO. 1. Julgam-se irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito, em face da não comprovação da correta aplicação dos recursos no objeto pactuado, e, diante da gravidade da falha incorrida, aplica-se-lhes multa individual e proporcional ao dano causado ao erário. 2. Obras inacabadas e sem serventia à população evidenciam desperdício de recursos públicos que poderiam ter sido destinados para outras aplicações de interesse público.

Acórdão 6725/2020 – Segunda Câmara, rel. Marcos Bemquerer:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBRA DE SANEAMENTO. EXECUÇÃO PARCIAL. ELEVADO PERCENTUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETO PACTUADO. ATESTO DE QUALIDADE ADEQUADA. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE INVIABILIDADE. POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DA PARCELA REALIZADA. DISPONIBILIDADE DE RECURSOS. OMISSÃO INJUSTIFICADA DO GESTOR MUNICIPAL NO TOCANTE À CONCLUSÃO DO OBJETO. NÃO ATINGIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA ECONOMICIDADE E DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO E MULTA. 1. Com base nos princípios da eficiência, da economicidade e da continuidade administrativa, é imperiosa a conclusão de empreendimentos iniciados em gestão anterior, um verdadeiro poder-dever da administração recém investida, quando não há suspeita de serem imprestáveis os serviços executados ou de indisponibilidade de recursos para fazê-lo. 2. A descontinuidade de obra pública, e o conseqüente não aproveitamento dos recursos nela investidos, por ser em princípio contrária ao interesse público, requer as devidas justificativa e comprovação.

35. **Argumento 3 (peça 108, p. 9-11):**

35.1. A responsável alega que há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de sua boa-fé na sua conduta (peça 108, p. 10):

Como se percebe, não existiu qualquer intuito de se causar dano aos cofres públicos por parte da ora defendente, haja vista que a mesma executou a sua obrigação completamente de boa-fé, não cabendo, de tal modo, a sua responsabilização por possíveis irregularidades.

36. **Análise do argumento 3:**

36.1. Quanto à alegação no sentido da necessidade de avaliação de elementos subjetivos como dolo ou culpa para que seja configurada a ocorrência de improbidade administrativa, vale anotar que o TCU se atém precipuamente à ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, à prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, não sendo competência sua manifestar-se sobre a ocorrência ou não de ato de improbidade administrativa.

36.2. No que tange à boa fé e ausência de dolo, verifica-se na análise do argumento anterior que restou comprovado o erro grosseiro da defendente, além de não se constatar nenhum elementos nos autos que permita configurar boa-fé na conduta dela.

37. Dessa forma, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se a responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

38. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo

interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

39. Conforme já analisado, no caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 20/12/2015, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 1/2/2022.

CONCLUSÃO

40. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Francisco Edson Barbosa não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ela atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

41. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

42. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

43. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 89.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar **revel** o responsável Francisco Edson Barbosa (CPF: 054.334.024-44), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pela responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38);

c) julgar **irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Francisco Edson Barbosa (CPF: 054.334.024-44) e Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38), condenando-os solidariamente ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débito relacionado à responsável Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF 053.514.294-38) em solidariedade com Francisco Edson Barbosa (CPF: 054.334.024-44):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$ 1,00)
20/12/2015	18.772,95

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/7/2022: R\$ 27.232,05

d) aplicar **individualmente** aos responsáveis Francisco Edson Barbosa (CPF 054.334.024-44) e Conceição de Maria Gomes Lisboa Rocha (CPF: 053.514.294-38) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional,



atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de RN, 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

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Caixa Econômica Federal (mandatária No Ministério do Turismo) e aos responsáveis, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado de RN, ao Caixa Econômica Federal (mandatária no Ministério do Turismo) e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço eletrônico <https://www.tcu.gov.br/acordaos>, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado de RN que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

Secex-TCE, em 26 de julho de 2022.

(assinado eletronicamente)

VALBER LEMOS SABINO DE OLIVEIRA
AUFC – Matrícula TCU 2952-1