

## VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Recurso de Reconsideração interpostos pelo Sr. Adalberto Leme de Andrade (Peça108), contra o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara, que, no âmbito de Tomada de Contas Especial (TCE), julgou irregulares as suas contas, imputou-lhe o débito apurado nos autos e aplicou-lhe, individualmente, a multa no valor de R\$ 15.000,00.

2. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do ora recorrente, além da Sra. Silvinha Pereira da Silva, prefeita sucessora, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao Município de Sandolândia-TO, no âmbito do Convênio 700.056/2010, que 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).

3. O valor transferido pelo FNDE foi de R\$ 1.316.291,48 (Peça 2, p. 10) e o ajuste teve vigência entre 13/09/2010 e 22/10/2015, com prazo para a apresentação das contas até 21/12/2015.

4. Inicialmente, ratifico o Despacho por mim proferido em 25/11/2021 (Peça 113) conhecendo o Recurso de Reconsideração e suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara em relação ao recorrente.

5. O Sr. Adalberto Leme de Andrade apresenta os seguintes argumentos, em apertada síntese:

a) 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;

b) foi prefeito municipal de Sandolândia-TO até 31/12/2012, e que a sua sucessora abandonou a obra da construção da creche e 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, ainda, que ao final de seu mandato deixou toda a documentação necessária para a elaboração das contas, e aduz à Súmula-TCU 230;

c) informa que foi absolvido em processos cível e criminal sobre os fatos tratados no presente processo.

6. A então Secretaria de Recursos (Serur), analisou, preliminarmente, a alegação acerca de eventual ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, e concluiu não ter ocorrido prescrição em relação ao recorrente e 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).

7. Quanto ao mérito, acolheu, em parte, os argumentos do recorrente, com base nos seguintes fundamentos:

a) 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 entregado o objeto do convênio. É o que se extrai do Voto que orientou o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara;

b) a prestação de contas cabia formalmente à prefeita sucessora, entretanto, verificou-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;

c) 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;

d) no presente caso, considerando que os dois prefeitos responsabilizados geriram recursos, há que se avaliar a efetiva contribuição de cada um para o não atingimento da meta estabelecida;

e) o Sr. Adalberto iniciou a execução do ajuste e não o concluiu, enquanto a Sra. Silvinha deu continuidade às obras, sem, contudo, lograr finalizar a creche;

f) 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). 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), o que leva ao entendimento de que os 64,09% teriam sido realizados ainda na gestão do Sr. Adalberto;

g) 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, R\$ 63.000,00 (Peça 14, p. 59-79) correspondentes a aproximadamente 5% do total transferido pelo FNDE no âmbito do Convênio em análise (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% 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;

h) 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);

i) a par de tais constatações, compulsando os autos, foi observado 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);

j) nesse cenário, entende-se que não é 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 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, teria sido necessário requerer mais recursos para a sua total conclusão;

l) assim, assegura que 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;

m) 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 ser responsabilizada 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, é possível vislumbrar pelo teor dos autos, que a ex-prefeita agiu ao menos com boa-fé, objetivando finalizar as obras de relevância para a população local;

n) 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 executado naquele período. Ainda assim, entende não ser razoável atribuir-lhe responsabilidade por despesas 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;

o) 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;

p) 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);

q) de fato, 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;

r) 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.

8. Ante os argumentos apresentados, a então Serur propôs 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, visto que 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).

9. Já em relação ao Sr. Adalberto Leme de Andrade, propôs a redução do débito daqueles mesmos valores saídos da conta na gestão de sua sucessora (R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00).

10. Quanto às datas de origem, argumenta que, embora conste nos autos que o saldo existente em 31/12/2012 seria de R\$ 55.897,72, sob a forma de aplicações financeiras, entendeu não ser possível confirmar essa informação apenas pelo extrato disponível. Em benefício do recorrente adotou, então, a data de 31/12/2012 para efeito de lançamento das duas transferências referenciadas, no total original de R\$ 63.000,00, por ser condizente com o suposto saldo de R\$ 55.897,72 existente ao final do mandato do recorrente (disponíveis e gerando rendimentos, sob a forma de aplicações financeiras), considerado o interregno entre 31/12/2012, final da gestão do recorrente, e agosto/setembro de 2015, saída dos valores de R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00.

11. O Ministério Público junto a este Tribunal, no Parecer de Peça 124, manifesta-se, em essência, de acordo com a proposta da unidade técnica.
12. Anuo às conclusões e encaminhamentos propostos pela então Serur, os quais contaram também com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos breves comentários que faço a seguir.
13. Inicialmente, em razão da entrada em vigor da Resolução TCU 344/2022 que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, necessário se faz a reanálise da matéria, agora à luz do novo normativo.
14. Esse normativo estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória (art. 2º). Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º).
15. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma. No caso em tela, que se trata de omissão no dever de prestar contas, o termo inicial de contagem do prazo prescricional deve ser o dia 21/12/2015, data de expiração do prazo para a apresentação das contas do Convênio 700.056/2010 (inciso I, do art. 4º).
16. Por outro lado, a norma estabelece, no art. 5º, causas interruptivas da prescrição. Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:
- 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);
  - g) Parecer Ministerial, de 08/11/2016 (Peça 7, p. 44);
  - h) instrução da Secex-TO e despachos da diretora e do secretário, todos de 06/03/2017 (Peças 9-11);
  - i) 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);
  - j) instrução da Secex-TCE, de 25/05/2018 (Peça 31);
  - l) pronunciamentos do diretor e do secretário da Secex-TCE, respectivamente, de 14 e 15/05/2018 (Peças 32-33);
  - m) Parecer do Ministério Público/TCU, de 20/08/2018 (Peça 34);
  - n) Acórdão 2935/2019-TCU-2ª Câmara, de 30/4/2019, apreciação da TCE (Peça 35);
  - o) Acórdão 6782/2019, apreciação de Embargos de Declaração, em 6/8/2019 (Peça 40).
17. Pelos elementos acima enunciados, verifica-se que não houve no presente caso a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz do previsto no art. 2º da Resolução -TCU 344/2022, nem mesmo a prescrição intercorrente de que trata o art. 8º, §§1º e 2º, da referida norma.

18. Quanto ao mérito, como visto no Relatório precedente, 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 entregado o objeto do convênio.
19. Depreendo que o Sr. Adalberto Leme de Andrade, mesmo agora em sede de recurso, não logrou demonstrar haver comprovado a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município sob sua gestão, bem como providenciado a documentação necessária para que aquela ex-gestora providenciasse a prestar contas dos recursos por ele geridos.
20. No que tange ao argumento de que teria sido absolvido em processos cível e criminal sobre os fatos tratados no presente processo, é jurisprudência pacífica neste Tribunal, em virtude do princípio da independência das instâncias, não haver impedimento algum para que o presente processo siga seu andamento regular. Segundo esse preceito, os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode resultar em deliberações distintas nas esferas cível, criminal e administrativa. Apenas tem repercussão nos processos de controle externo a sentença absolutória penal que conclui pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não ocorreu. Nessa linha é a jurisprudência do TCU, vide Acórdão 3125/2013-TCU-Plenário (Rel. Ministro Raimundo Carreiro); 344/2015-Plenário (Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues); e 1.715/2015-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler)
21. Quanto ao débito atribuído aos responsáveis, a então Secretaria de Recursos, pelo fundamentos que apresenta, transcritos, em essência, nas alíneas **f a n**, do item 7, deste Voto, propôs 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, visto que 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 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. Já em relação ao Sr. Adalberto Leme de Andrade, propôs a redução do débito daqueles mesmos valores saídos da conta na gestão de sua sucessora (R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00).
22. Depreendo caber razão à unidade técnica. No Voto condutor da deliberação recorrida houve o registro de que foram executados 72,35% da obra conveniado, que tal objeto foi realizado fora das especificações constantes do plano de trabalho (Peça 28, p.17) e que a parcela executada se mostra insuscetível de aproveitamento futuro em benefício da comunidade, havendo configurado desperdício do dinheiro público, o que determina, de fato, o ressarcimento integral do valor conveniado.
23. Contudo, embora a utilização de recurso tenha ocorrido na gestão dos dois prefeitos e em período distinto, o débito foi atribuído a ambos solidariamente, não se individualizando os recursos que foram geridos ou as despesas efetivamente realizadas por cada um deles, em razão de a TCE ter sido instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas.
24. Assim, por entender adequado o ajuste do débito da forma apontada pela Serur, depreendo que o presente Recurso de Reconsideração deve ser conhecido e, no mérito, parcialmente provido para afastar o débito solidário, imputar o débito individual conforme cálculo sugerido e reduzir a multa aplicada ao recorrente proporcionalmente à redução do débito para o novo valor de R\$ 12.000,00.
25. Quanto à Sra. Silvinha Pereira da Silva, prefeita sucessora, que não interpôs recurso, depreendo pertinente aplicar o disposto no art. 281 do Regimento Interno-TCU, para afastar o débito imputado solidariamente a essa responsável, nos termos do subitem 9.2, do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara e imputa-lhe débito individual, conforme apurado na instrução da então Serur, à Peça 121, e reduzir, proporcionalmente, a multa aplicada à responsável para o novo valor de R\$ 5.000,00.



26. Proceder às alterações necessárias no subitens 9.2 e 9.3 e manter inalterados os demais itens do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

**AROLDO CEDRAZ**  
Relator