

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 016.469/2021-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidades: Município de São Vicente Ferrer – MA e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Responsáveis: Conceição de Maria Pereira Castro (572.857.303-78); e Maria Raimunda Araújo Souza (269.645.383-72).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS DEVIDO À OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO DO PREFEITO QUE GERIU OS RECURSOS E AUDIÊNCIA DO PREFEITO SUCESSOR. REVELIA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A DEMONSTRAR A CORRETA UTILIZAÇÃO DOS VALORES TRANSFERIDOS AO MUNICÍPIO. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de São Vicente Ferrer (MA), por força do Termo de Compromisso 10995/2014, cujo objeto era a construção de quadra escolar coberta com vestiário, localizada na Rua Principal do Povoado Poleiro, bairro rural, na referida municipalidade.

2. Para a consecução da avença, foi previsto o aporte de R\$ 509.916,89. O ajuste teve vigência de 24/6/2014 a 30/4/2018, com prazo para apresentação da prestação de contas em 12/11/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 101.983,38.

3. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

4. Após os devidos trâmites, o FNDE concluiu que o prejuízo importava o valor original de R\$ 99.041,56, imputando-se a responsabilidade à Sra. Maria Raimunda Araújo Souza, prefeita de São Vicente Ferrer (MA), no período de 2013 a 2016, na condição de gestora dos recursos.

5. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, autorizei as seguintes medidas processuais:

5.1. Citação da aludida responsável, tendo em vista a:

*“[...] não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de São Vicente Ferrer - MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do termo de compromisso descrito como “Construção de 01 (uma) Quadra Escolar Coberta com Vestiário - Projeto FNDE, localizada à Rua Principal do Povoado, s/nº, Povoado Poleiro, Bairro Rural, São Vicente Ferrer/MA”, no período de 24/6/2014 a 30/4/2018, cujo prazo encerrou-se em 12/11/2018.”*

5.2. Audiência da Sra. Conceição de Maria Pereira Castro, prefeita do município na gestão 2017-2020, em decorrência do:

*“[...] não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do termo de compromisso descrito como “Construção de 01 (uma) Quadra Ecolar Coberta com Vestiário - Projeto FNDE, localizada à Rua Principal do Povoado, s/nº, Povoado Poleiro, Bairro Rural, São Vicente Ferrer/MA.”, cujo prazo encerrou-se em 12/11/2018.”*

6. Expedidas as notificações, as gestoras deixaram transcorrer o prazo regimental, não tendo apresentado nenhuma resposta. Nesse cenário, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) deu seguimento ao exame da matéria, na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir, com os ajustes de forma que entendi convenientes:

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

*Avaliação da Ocorrência de Prescrição*

14. *Em relação à prescrição, 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). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.*

15. *Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:*

*‘Art. 4º O prazo de prescrição será contado:*

*I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;*

*II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;*

*III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;*

*IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;*

*V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.’*

16. *No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe o que segue:*

*‘Art. 5º A prescrição se interrompe:*

*I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;*

*II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;*

*III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;*

*IV - pela decisão condenatória recorrível.*

*§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.*

*§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.*

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.’

17. No caso concreto, considerando a instauração da TCE por omissão no dever de prestar contas, o termo inicial da contagem do prazo prescricional foi em 12/11/2018, data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada (art. 4º, inciso I).

18. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

Peça	Data	Evento Interruptivo da Prescrição
<b>Fase Interna</b>		
	12/11/2018	Início contagem prazo prescricional, vencimento da apresentação da prestação de contas
11	25/2/2021	Informação 479/2021, apuração da omissão na prestação de contas
1	19/4/2021	Termo de Instauração de TCE
15	6/5/2021	Relatório de TCE
19	27/5/2021	Relatório de Auditoria da CGU
<b>Fase Externa</b>		
24	16/7/2021	Autuação no TCU
26	2/8/2022	Instrução inicial

19. Analisando o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição quinquenal da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

#### *Avaliação da Prescrição Intercorrente*

20. A Resolução TCU 344, de 11/10/2022, estabelece que:

‘Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.’

21. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição, relacionados na tabela anterior, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de três anos entre cada evento processual e o seguinte, e portanto, não ocorreu a prescrição intercorrente das pretensões sancionatória e ressarcitória.

*Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa*

22. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação das 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 13/11/2018, e as responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

22.1. *Maria Raimunda Araújo Souza, por meio do ofício acostado à peça 6, recebido em 22/12/2020, conforme AR (peça 9).*

22.2. *Conceição de Maria Pereira Castro, excepcionalmente, não houve notificação.*

*Valor de Constituição da TCE*

23. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 120.101,38, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.*

*OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM AS MESMAS RESPONSÁVEIS*

24. *Informa-se que foram encontrados os seguintes processos no Tribunal com as mesmas responsáveis:*

<b>Responsável</b>	<b>Processo</b>
<i>Maria Raimunda Araújo Souza</i>	<i>044.987/2021-8 (TCE, aberto); 029.137/2019-5 (TCE, aberto); 014.936/2021-6 (CBEX, encerrado); 033.364/2020-6 (CBEX, encerrado); 014.937/2021-2 (CBEX, encerrado); 021.290/2020-2 (TCE, encerrado); 030.883/2015-6 (TCE, encerrado); 009.150/2022-6 (CBEX, encerrado); 009.152/2022-9 (CBEX, encerrado); 028.073/2020-7 (CBEX, encerrado); 028.072/2020-0 (CBEX, encerrado); 017.460/2017-4 (REPR, encerrado); 021.113/2019-0 (TCE, encerrado)</i>
<i>Conceição de Maria Pereira Castro</i>	<i>044.987/2021-8 (TCE, aberto)</i>

*Conceição de Maria Pereira Castro 044.987/2021-8 (TCE, aberto)*

25. *Informa-se que foi encontrando o seguinte débito imputável à Sra. Maria Raimunda Araújo Souza no banco de débitos do sistema e-TCE:*

<b>Responsável</b>	<b>Débito inferior</b>
<i>Maria Raimunda Araújo Souza</i>	<i>2046/2020 (R\$ 20.246,28) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>

26. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condições de ser instruída.*

*EXAME TÉCNICO*

27. *A citação das responsáveis se deu em endereços provenientes da base da Receita Federal (peças 30 e 31). A entrega dos ofícios citatórios (peças 32 e 33) nesses endereços ficou comprovada (peças 34 e 35), tendo o AR sido assinado pelas próprias responsáveis, conforme demonstrado no item 14 desta instrução.*

28. *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.

29. Ao não apresentarem defesa, as responsáveis deixaram 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”.

30. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

31. No entanto, as responsáveis não se manifestaram na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

32. Tratando-se 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 dos responsáveis, 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).

33. Dessa forma, as responsáveis Maria Raimunda Araújo Souza e Conceição de Maria Pereira Castro devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo-se julgar suas contas irregulares, condenando a primeira ao pagamento do débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e aplicando à segunda a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

#### *Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)*

34. Cumpre avaliar, por fim, a 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 aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

35. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. 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).

36. Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do

homem médio” (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

37. No caso em tela, as irregularidades consistentes em “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados” e “não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas” configuram violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019 - TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

### CONCLUSÃO

38. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que as responsáveis Maria Raimunda Araújo Souza e Conceição de Maria Pereira Castro não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instados a se manifestarem, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

39. Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, conforme análise já realizada.

40. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé das 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.

41. 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 25.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revêis as responsáveis Maria Raimunda Araújo Souza e Conceição de Maria Pereira Castro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) 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 da responsável Maria Raimunda Araújo Souza, condenando-a 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-lhe o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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.

Débitos relacionados à responsável Maria Raimunda Araújo Souza (CPF 269.645.383-72):

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>	<b>Tipo da parcela</b>
8/7/2014	101.983,38	Débito

24/12/2020	2.941,82	Crédito
------------	----------	---------

- c) aplicar à responsável Maria Raimunda Araújo Souza, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- d) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Conceição de Maria Pereira Castro;
- e) aplicar à responsável Conceição de Maria Pereira Castro, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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;
- f) 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;
- g) 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-lhe 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 as 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;
- h) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de MA, 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
- i) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e às responsáveis, para ciência;
- j) informar à Procuradoria da República no Estado de MA, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e às responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e
- k) informar à Procuradoria da República no Estado de MA 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.”

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

É o relatório.