

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 007.813/2022-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Coroatá – MA

Responsáveis: Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (11.046.325/0001-21); Luís Mendes Ferreira (270.186.283-34).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Renata Arnaut Araújo Lepsch (18641/OAB-DF), representando Luís Mendes Ferreira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. TERMO DE COMPROMISSO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, abaixo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da AudTCE, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes e o Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peças 88-91):

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor do Sr. Luís Mendes Ferreira, prefeito municipal de Coroatá/MA na gestão 2009-2012, e da empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do Termo de Compromisso 2708/2012 (peça 4), firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o referido município, tendo por objeto a construção de uma unidade de educação infantil.*

HISTÓRICO

2. *Em 11/3/2022, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 475/2022.*

3. *O Termo de Compromisso 2708/2012 foi firmado no valor de R\$ 1.243.323,42 e teve vigência de 14/6/2012 a 11/6/2015, com prazo para apresentação da prestação de contas em 12/11/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 248.664,68 (peça 6).*

4. *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:*

Inexecução total do objeto pactuado no termo de compromisso em questão, que consistia em “Executar todas as atividades inerentes à construção de 1 (uma) unidade de educação infantil”.

5. *O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência*

de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 245.557,89, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Luís Mendes Ferreira, prefeito municipal de Coroatá/MA na gestão 2009-2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 26/4/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), 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 49 e 50).

8. Em 29/4/2022, 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 de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 51).

9. Na instrução inicial (peça 56), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

9.1. **Irregularidade 1:** Inexecução total do objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC 02708/2012.

9.1.1. **Fundamentação para o encaminhamento:**

9.1.1.1. A inexecução total de objeto resulta em julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e em condenação em débito destes pelo valor total pago indevidamente (Acórdãos 15.733 e 15.647/2018 - TCU - Primeira Câmara).

9.1.1.2. No caso concreto, conforme registrado no relatório do tomador de contas (peça 44), assim como nos pareceres técnicos da execução física (peça 16) e financeiro (peça 17), restou caracterizada a inexecução total do objeto pactuado no termo de compromisso em questão, que consistia na construção de uma unidade de educação infantil.

9.1.1.3. Análise de dados da prestação de contas extraídos do SiGPC e do extrato bancário demonstra que, em 29/8/2012, foi realizado pagamento no valor de R\$ 241.673,92 à empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (peça 10, p. 13-14, e peça 54).

9.1.1.4. Por oportuno, deve-se registrar que houve a restituição aos cofres do FNDE, via GRU, do valor de R\$ 3.106,79, em 15/5/2013 (peça 13, p. 4, e peça 14). Tal valor será utilizado como lançamento a crédito na tabela de débitos que virá a seguir.

9.1.2. **Evidências da irregularidade:** documentos técnicos presentes nas peças 16 e 17.

9.1.3. **Normas infringidas:** art. 5º, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Resolução CD/FNDE 69/2011, e itens I e II, do Termo de Compromisso PAC2 02708/2012.

9.1.4. **Débitos relacionados aos responsáveis Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34) e Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (CNPJ 11.046.325/0001-21):**

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
29/8/2012	241.673,92	DI
15/5/2013	3.106,79	CI

Valor atualizado do débito (sem juros) em 2/6/2022: R\$ 435.655,69.

9.1.5. **Cofre credor:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

9.1.6. **Responsável:** Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34).

9.1.6.1. **Conduta:** realizar pagamentos por serviços relativos ao objeto do instrumento em questão sem que nada tenha sido realizado.

9.1.6.2. **Nexo de causalidade:** o pagamento por serviços relativos ao objeto do instrumento em questão sem que nada tenha sido realizado resultou em prejuízo ao erário correspondente ao valor total pago.

9.1.6.3. **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, efetuar pagamento dos serviços somente após a sua execução.

9.1.7. **Responsável:** Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (CNPJ 11.046.325/0001-21).

9.1.7.1. **Conduta:** receber o pagamento por serviços não executados relativos ao objeto do instrumento em questão.

9.1.7.2. **Nexo de causalidade:** o recebimento de pagamento por serviços relativos ao objeto do instrumento em questão sem que nada tenha sido realizado resultou em prejuízo ao erário correspondente ao valor total pago.

9.1.7.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, receber pagamento dos serviços somente após a sua execução.

9.1.8. **Débitos relacionados ao responsável Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34):**

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
22/6/2012	248.664,68	D2
29/8/2012	241.673,92	C2

Valor atualizado do débito (sem juros) em 2/6/2022: R\$ 15.073,17.

9.1.9. **Cofre credor:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

9.1.10. **Responsável:** Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34).

9.1.10.1. **Conduta:** não executar o objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC 02708/2012.

9.1.10.2. **Nexo de causalidade:** a não execução do objeto do objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC 02708/2012 causou dano ao erário.

9.1.10.3. **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, executar o objeto pactuado no Termo de Compromisso PAC 02708/2012.

9.1.11. **Encaminhamento:** citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 58), foi efetuada citação dos responsáveis, como segue:

a) Dmais Construções e Empreendimentos Eireli:

Comunicação: Ofício 27858/2022 - Sproc (peça 63)

Data da Expedição: 18/7/2022

Data da Ciência: não houve (mudou-se) (peça 67)

Observação: Ofício enviado para endereço da responsável localizado na base de dados da Receita Federal (peça 62).

Comunicação: Ofício 50551/2022 - Sefproc (peça 81)

Data da Expedição: 3/10/2022

Data da Ciência: não houve (número inexistente) (peça 83)

Observação: Ofício enviado para endereço do representante legal da empresa localizado na base de dados da Receita Federal (peça 78).

Comunicação: Edital 1474/2022 - Sefproc (peça 85)

Data da Publicação: 17/11/2022 (peça 86)

Fim do prazo para a defesa: 2/12/2022

b) Luís Mendes Ferreira:

Comunicação: Ofício 27857/2022 - Sefproc (peça 64)

Data da Expedição: 18/7/2022

Data da Ciência: 26/7/2022 (peça 68)

Nome Recebedor: José Raimundo Oliveira Santos Filho

Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados do Renach (peça 61).

Fim do prazo para a defesa: 10/8/2022

Comunicação: Ofício 27856/2022 - Sefproc (peça 65)

Data da Expedição: 18/7/2022

Data da Ciência: 26/7/2022 (peça 68)

Nome Recebedor: José Raimundo Oliveira Santos Filho

Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados do TSE (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 10/8/2022

Comunicação: Ofício 27853/2022 - Sefproc (peça 66)

Data da Expedição: 18/7/2022

Data da Ciência: 26/7/2022 (peça 70)

Nome Recebedor: José Raimundo Oliveira Santos Filho

Observação: Ofício enviado para endereço do responsável localizado na base de dados da Receita Federal (peça 59).

Fim do prazo para a defesa: 10/8/2022

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 87), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Luís Mendes Ferreira apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico, enquanto a empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

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

Avaliação da Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória no TCU

13. *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.

14. 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.
15. 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.
16. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu **em 24/4/2017** (peça 10, p. 15), data em que as contas foram apresentadas (art. 4º, inciso II).
17. Verificam-se, nos presentes autos, de forma não exaustiva, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE:
- 17.1. Fase interna:
- a) emissão de informação pelo FNDE, apontando irregularidades (peça 17, p. 1-11), **em 12/12/2017**;
 - b) emissão de parecer conclusivo pelo FNDE, apontando irregularidades (peça 17, p. 12-20), **em 27/5/2020**;
 - c) recebimento de ofício de notificação enviado ao Sr. Luís Mendes Ferreira (peça 36), **em 4/8/2020**;

d) recebimento de ofício de notificação enviado ao Sr. Luís Mendes Ferreira (peça 37), em 5/8/2020;

e) instauração da Tomada de Contas Especial (peça 1), em 10/3/2022;

f) emissão do Relatório do Tomador (peça 44), confirmando as irregularidades apontadas pelo parecer conclusivo, em 23/3/2022;

g) emissão do Parecer da CGU (peça 50), manifestando concordância com o Relatório do Tomador, em 26/4/2022;

h) pronunciamento do Ministro de Estado supervisor (peça 51), em concordância com o Parecer da CGU, em 28/4/2022.

17.2. Fase externa:

a) autuação do processo no TCU (conforme e-TCU), em 29/4/2022.

18. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu prazo superior a cinco anos entre esses acontecimentos, não tendo assim ocorrido a prescrição quinquenal da pretensão punitiva e ressarcitória a cargo do TCU nos autos do processo.

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

19. A Resolução TCU 344/2022 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.

20. Observa-se que a prescrição quinquenal começou a correr em 24/4/2017, até ser interrompida pelo primeiro marco interruptivo, em 12/12/2017, por meio da emissão de informação pelo FNDE, apontando irregularidades (peça 17, p. 1-11). Esse primeiro marco interruptivo da prescrição é o termo inicial da prescrição intercorrente, conforme entendimento fixado pelo Tribunal no Acórdão 534/2023 - TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler.

21. Por conseguinte, levando-se em consideração a lista de marcos interruptivos da prescrição mostrada anteriormente, assim como o termo inicial da prescrição intercorrente, conclui-se que não ocorreu, nos autos, a prescrição intercorrente das pretensões sancionatória e ressarcitória para o TCU.

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 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 a prestação de contas foi apresentada em 24/4/2017 e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

22.1. Luís Mendes Ferreira, por meio do ofício acostado à peça 32, recebido em 4/8/2020, conforme AR (peça 37).

22.2. *Dmais Construções e Empreendimentos Eireli, responsável não notificada na fase interna.*

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\$ 337.238,96, 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 NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

24. *Informa-se que foram encontrados os seguintes processos no Tribunal em que o Sr. Luís Mendes Ferreira figura como responsável:*

Responsável	Processo
Luís Mendes Ferreira	025.479/2021-0 (TCE, aberto), 010.928/2015-4 (CBEX, encerrado), 010.932/2015-1 (CBEX, encerrado), 010.929/2015-0 (CBEX, encerrado), 016.285/2014-0 (CBEX, encerrado), 016.282/2014-0 (CBEX, encerrado), 016.281/2014-4 (CBEX, encerrado), 000.185/2008-9 (DEN, encerrado), 037.310/2018-6 (TCE, encerrado), 003.634/2017-5 (TCE, encerrado), 036.514/2011-0 (TCE, encerrado) e 017.491/2009-6 (TCE, encerrado)

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

26. *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 30/6/2004, 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.

(...)

27. 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.

28. 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).

29. 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 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 da empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli

30. No presente caso, a citação da empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide item 10 desta instrução). Os ofícios de citação foram enviados para os endereços da empresa e de seu representante legal localizados na base de dados da Receita Federal. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 86).

31. *Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar a empresa, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - Primeira Câmara, Relator Augusto Sherman).*

32. *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 carregada.*

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

34. *No entanto, a mencionada responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

35. *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 do art. 202, §§ 2º e 6º, do Regimento Interno do TCU [Acórdãos 2.064/2011 - TCU - Primeira Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011 - TCU - Primeira Câmara (Relator Weber de Oliveira), 4.072/2010 - TCU - Primeira Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009 - TCU - Primeira Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008 - TCU - Plenário (Relator Aroldo Cedraz)].*

36. *Dessa forma, a responsável Dmais Construções e Empreendimentos Eireli deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Da defesa do responsável Luís Mendes Ferreira

37. *O responsável Luís Mendes Ferreira apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida e se encontra acostada à peça 84:*

37.1. Argumento 1 - prescrição da pretensão punitiva e ressarcitório pelo TCU:

37.1.1. *O responsável alega que o processo se encontra prescrito.*

37.2. Análise do argumento 1:

37.2.1. *O termo inicial da contagem do prazo prescricional, conforme o art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, é a data da apresentação da prestação de contas, que, no presente caso, corresponde ao dia 24/4/2017 (peça 10, p. 15). Posteriormente, observa-se a ocorrência de diversos atos inequívocos de apuração de fato, que têm o condão de interromper a prescrição, como, por exemplo, a informação exarada em 12/12/2017 (peça 17, p. 1-11) e o parecer financeiro emitido em 27/5/2020. Nos itens 14 a 19, consta análise detalhada desses eventos interruptivos.*

37.3. Argumento 2 - falta de responsabilidade do demandado:

37.3.1. *O responsável alega que a obra deixou de ser executada pela gestora que o sucedeu, sendo obrigação dela apresentar a prestação de contas, e não dele. Transcreve-se abaixo trecho de sua defesa (peça 84, p. 4-5):*

(...) não era dever do defendente apresentar a prestação de contas, mas sim da gestora que o sucedeu, que ao invés de dar seguimento à execução da obra, optou por acusar o defendente por uma irregularidade que inexistiu. Essa circunstância prejudica sobremaneira o exercício de defesa do defendente, pois ficou impedido de acessar qualquer documento que se achava na prefeitura e que arditosamente foi tido como inexistente pela então gestora, data venia.

37.4. Análise do argumento 2:

37.4.1. De fato, a obrigação de apresentar a prestação de contas era da sucessora, que impetrou ação de exibição de documentos contra o responsável, em razão da ausência de documentos relacionados a processos licitatórios, pagamentos de fornecedores e prestadores de serviços, documentos contábeis, orçamentários e tributários, impossibilitando que ocorresse uma adequada transição de governo (peça 8). Além disso, em 9/5/2013, a obra foi objeto de visita técnica in loco que constatou que não existiam serviços executados no local. Ressalta-se que o responsável havia realizado pagamento de 20% da obra, ou seja, pagamento de serviços não executados.

37.5. Argumento 3 - as contas devem ser consideradas ilíquidáveis, considerando o longo lapso temporal entre os fatos ocorridos e a citação:

37.5.1. O responsável alega que, como ele foi citado em agosto de 2022, por fatos ocorridos há dez anos, esse lapso temporal decorrido entre o fato gerador e o chamamento aos autos prejudica o exercício constitucional da ampla defesa e do contraditório, razão pela qual as contas devem ser consideradas ilíquidáveis, considerando diversas decisões proferidas neste sentido pelo Tribunal (Acórdão 3.496/2009 - TCU - Primeira Câmara, Acórdão 3.707/2010 - TCU - Segunda Câmara, Acórdão 1.717/2010 - TCU - Segunda Câmara, Acórdão 293/2008 - TCU - Segunda Câmara e Acórdão 4.086/2008 - TCU - Segunda Câmara).

37.6. Análise do argumento 3:

37.6.1. As decisões mencionadas pelo responsável são muito diferentes do presente caso, uma vez que, no que se refere ao caso em análise, o prazo para apresentar prestação de contas se encerrou em 5/10/2015 e o responsável foi notificado da omissão em 6/3/2017 (peças 28, 29 e 34), tendo apresentado a prestação de contas em 24/4/2017, com a primeira análise do FNDE em 12/12/2017, não havendo transcorrido um longo lapso temporal em nenhum momento do processo, como também fica claro na análise dos marcos interruptivos da prescrição.

38. Diante dos motivos já expostos, não se pode acatar nenhum dos argumentos de defesa do responsável (peça 84).

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

39. 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.

40. 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 - TCU - Plenário, Relator José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018 - TCU - Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator

Augusto Nardes).

41. 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 - TCU - 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).

42. No caso em tela, a irregularidade consistente na “inexecução total do objeto” configura 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

43. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis Luís Mendes Ferreira e Dmais Construções e Empreendimentos Eireli não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

44. Observa-se que, instada a se manifestar, a empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, 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.

45. Por outro lado, conforme se analisou anteriormente nesta instrução, as alegações de defesa do responsável Luís Mendes Ferreira (peça 84) não foram suficientes para elidir as irregularidades que lhe foram imputadas, devendo este Tribunal rejeitá-las em sua integralidade.

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

47. Assim, 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.

48. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização constante da peça 55.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel a responsável Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (CNPJ 11.046.325/0001-21), empresa contratada, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar integralmente as alegações de defesa do responsável Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34), prefeito municipal de Coroatá/MA na gestão 2009-2012;

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 Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34), prefeito municipal de Coroatá/MA na gestão 2009-

2012, e Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (CNPJ 11.046.325/0001-21), empresa contratada, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias 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:

Débito imputado solidariamente ao Sr. Luís Mendes Ferreira e à empresa Dmais Construções e Empreendimentos Eireli:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
29/8/2012	241.673,92	Débito
15/5/2013	3.106,79	Crédito

Valor atualizado do débito (com juros) em 16/5/2023: R\$ 460.396,52.

Débitos imputado exclusivamente ao Sr. Luís Mendes Ferreira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
22/6/2012	248.664,68	Débito
29/8/2012	241.673,92	Crédito

Valor atualizado do débito (com juros) em 16/5/2023: R\$ 19.949,64.

d) *aplicar individualmente aos responsáveis Luís Mendes Ferreira (CPF 270.186.283-34), prefeito municipal de Coroatá/MA na gestão 2009-2012, e Dmais Construções e Empreendimentos Eireli (CNPJ 11.046.325/0001-21), empresa contratada, 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 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;*

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 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas 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 os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;*

g) *informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e*

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do art. 62, parágrafo único, 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.

É o relatório.