

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 004.005/2022-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Turilândia – MA.

Responsável: Domingos Sávio Fonseca Silva (620.938.193-68).

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (00.375.972/0001-60).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. INCRA. CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO. CITAÇÃO. REVELIA. REEXAME DA PRESCRIÇÃO À LUZ DA RESOLUÇÃO-TCU 344/2022. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, a instrução de mérito elaborada no âmbito da então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (peça 61), cuja proposta de encaminhamento foi integralmente acolhida pelo corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 62-63):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em desfavor de Domingos Sávio Fonseca Silva (CPF: 620.938.193-68), prefeito na gestão 2009-2012, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do Convênio de registro Siafi 704554 (peça 2), firmado entre o INCRA e o Município de Turilândia - MA, e que tinha por objeto a construção e recuperação de 68,83 km de estradas vicinais na área do Projeto de Assentamento Rio Doce, localizado no referido município.

### HISTÓRICO

2. Em 2/1/2017, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 23). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2702/2021.

3. O Convênio de registro Siafi 704554 foi firmado no valor de R\$ 1.358.725,39, sendo R\$ 1.304.725,39 à conta do concedente e R\$ 54.000,00 de contrapartida. Teve vigência de 24/12/2009 a 31/12/2015, com prazo para apresentação da prestação de contas em 30/1/2016. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 684.638,39 (peça 6).

4. A execução física e financeira do ajuste foi analisada por meio dos documentos constantes nas peças 8, 11, 18, 19 e 20.

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:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Turilândia - MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores

transferidos, no âmbito do convênio descrito como "O objeto do convênio é a construção e recuperação de 68,83 km de estradas vicinais na área do Projeto de Assentamento Rio Doce, localizado no município de Turilândia, Estado do Maranhão, ligando vários povoados ali existentes.", no período de 24/12/2009 a 31/12/2015, cujo prazo encerrou-se em 30/1/2016.

6. 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.

7. No relatório (peça 39), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 684.638,39, imputando-se a responsabilidade a Domingos Sávio Fonseca Silva, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 15/2/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 43), 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 44 e 45).

9. Em 11/3/2022, 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 do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 46).

10. Na instrução inicial (peça 50), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para as seguintes irregularidades:

10.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Turilândia - MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Convênio 704554/2009, que tinha por objeto a construção e recuperação de 68,83 km de estradas vicinais na área do Projeto de Assentamento Rio Doce, no período de 24/12/2009 a 31/12/2015.

10.1.1. **Evidências da irregularidade:** documentos técnicos presentes nas peças 18, 19, 20 e 24.

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; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e cláusula quarta, *in fine*, do Convênio 704554/2009.

10.2. Débito relacionado ao responsável Domingos Sávio Fonseca Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
17/6/2010	684.638,39	D1

10.2.1. **Cofre credor:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

10.2.2. **Responsável:** Domingos Sávio Fonseca Silva.

10.2.2.1. **Conduta:** não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 24/12/2009 a 31/12/2015, em face da omissão na prestação de contas.

10.2.2.2. **Nexo de causalidade:** a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 24/12/2009 a 31/12/2015.

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, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

11. **Encaminhamento:** citação.

11.1. **Irregularidade 2:** inexecução total do objeto do Convênio 704554/2009, descrito como "construção e recuperação de 68,83 km de estradas vicinais na área do Projeto de Assentamento Rio Doce, localizado no município de Turilândia."

11.1.1. **Evidências da irregularidade:** documento técnico presente na peça 24.

11.1.2. **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; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e cláusula quarta, *in fine*, do Convênio 704554/2009.

11.2. Débito relacionado ao responsável Domingos Sávio Fonseca Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
17/6/2010	684.638,39	D1

11.2.1. **Cofre credor:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

11.2.2. **Responsável:** Domingos Sávio Fonseca Silva.

11.2.2.1. **Conduta:** deixar de executar as obras objeto do ajuste, que sequer foram iniciadas.

11.2.2.2. **Nexo de causalidade:** a não execução de qualquer parcela das obras objeto do ajuste resultou no não alcance dos objetivos almejados, e, conseqüentemente, em dano ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

11.2.2.3. **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 execução do objeto do instrumento.

12. **Encaminhamento:** citação.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 52), foram efetuadas citações do responsável, nos moldes adiante:

a) Domingos Sávio Fonseca Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

**Comunicação:** Ofício 38154/2022 – Sproc (peça 54)  
Data da Expedição: 3/8/2022  
Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 58)  
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 53).

**Comunicação:** Ofício 38155/2022 – Sproc (peça 56)  
Data da Expedição: 3/8/2022  
Data da Ciência: **10/8/2022** (peça 57)  
Nome Recebedor: Lorena Dutra  
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 53).  
Fim do prazo para a defesa: 25/8/2022

**Comunicação:** Ofício 38156/2022 – Sproc (peça 55)  
Data da Expedição: 3/8/2022  
Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 59)  
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no

sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 53).

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 60), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Domingos Sávio Fonseca Silva permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

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

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável 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 31/1/2016, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Domingos Sávio Fonseca Silva, por meio do edital acostado à peça 33, publicado em 28/2/2020.

##### **Valor de Constituição da TCE**

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.051.085,25, 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 OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

18. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

<b>Responsável</b>	<b>Processo</b>
Domingos Sávio Fonseca Silva	000.387/2016-9 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social, no exercício de 2006. (71000.055139/2015-23)"]
	004.868/2018-8 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2011, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 843/2017)"]
	007.015/2018-6 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão da omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2012 (nº da TCE no sistema: 535/2017)"]
	039.989/2019-4 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2012, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 2980/2019)"]
	044.555/2020-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, Convênio 657712/2009, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO,

<p>Siafi/Siconv 654957, função EDUCACAO, que teve como objeto O OBJETO DESTE CONVENIO E CONSTRUCAO DE ESCOLA(S), NO AMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURACAO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR PUBLICA DE EDUCACAO INFANTIL - PROINFANCIA. (nº da TCE no sistema: 2148/2020)"]</p> <p>041.119/2018-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-8216-26/2018-1C , referente ao TC 000.387/2016-9"]</p> <p>007.007/2018-3 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão da omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2012 (nº da TCE no sistema: 534/2017)"]</p> <p>004.710/2021-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4459-10/2020-1C , referente ao TC 004.868/2018-8"]</p> <p>026.989/2018-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício 2011, função EDUCACAO (nº da TCE no sistema: 549/2017)"]</p> <p>043.458/2018-1 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE/Ministério da Educação em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos repassados ao Município de Turilândia/MA para a execução do Programa Nacional de Apoio ao PNATE/2005 e do PEJA/2006"]</p> <p>001.083/2022-8 [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-2012 (nº da TCE no sistema: 2943/2021)"]</p> <p>005.392/2021-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-7296-22/2020-1C , referente ao TC 007.007/2018-3"]</p> <p>025.739/2021-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-5388-9/2021-1C , referente ao TC 039.989/2019-4"]</p> <p>005.393/2021-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-7296-22/2020-1C , referente ao TC 007.007/2018-3"]</p> <p>042.772/2021-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-6631-12/2021-1C , referente ao TC 043.458/2018-1"]</p> <p>004.708/2021-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-4459-10/2020-1C , referente ao TC 004.868/2018-8"]</p> <p>042.773/2021-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-6631-12/2021-1C , referente ao TC 043.458/2018-1"]</p>
---

	047.227/2020-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-3801-8/2020-1C , referente ao TC 007.015/2018-6"] 047.226/2020-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-3801-8/2020-1C , referente ao TC 007.015/2018-6"] 025.738/2021-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-5388-9/2021-1C , referente ao TC 039.989/2019-4"]
--	---

19. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis em outras TCEs registradas no sistema e-TCE:

<b>Responsável</b>	<b>TCE</b>
Domingos Sávio Fonseca Silva	2616/2021 (R\$ 312.177,36) - Aguardando ajustes do instaurador

20. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

<b>Responsável</b>	<b>Débito inferior</b>
Domingos Sávio Fonseca Silva	993/2020 (R\$ 942,50) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 3938/2019 (R\$ 14.750,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

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

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Da validade das notificações:**

22. 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.

(...)

23. 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.

24. 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).

25. 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 Domingos Sávio Fonseca Silva**

26.No caso vertente, a citação do responsável (Domingos Sávio Fonseca Silva) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU (peça 53), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach).

27.A citação no caso é válida, uma vez que houve a efetiva entrega do Ofício 38155/2022 – Seproc (peça 56) em 10/8/2022, conforme atesta o aviso de recebimento (peça 57).

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 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.”

30.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.

31. No entanto, o 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.

32.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).

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

#### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

34. 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 do responsável.

35.No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 31/1/2016, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 14/7/2022.

#### **Cumulatividade de multas**

36.Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de “não comprovação da aplicação dos recursos” e de “omissão na prestação de contas”, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9579/2015-TCU-2ª Câmara, Relator Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Augusto Sherman).

37.Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. Pg. 565), na absorção, “(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada”. No caso concreto, a "omissão no dever de prestar contas", embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da "não comprovação da aplicação dos recursos", havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaindo as duas ocorrências num mesmo gestor, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

38.Cumpra observar, ainda, que a conduta do responsável, consistente nas irregularidades "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas" e "inexecução total do objeto", configura violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, eis que, em última análise, ocorre o comprometimento da necessária satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade, por força do instrumento de repasse em questão.

39.Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas sempre presentes de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em prol de gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, a revelar grave inobservância de dever de cuidado no trato com a coisa pública, isto é, ato praticado com culpa grave, pois, na espécie, a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler).

#### **CONCLUSÃO**

40. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Domingos Sávio Fonseca Silva 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. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável 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 do responsável, 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 49.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) considerar revel o responsável Domingos Sávio Fonseca Silva, 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 “a”, e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Domingos Sávio Fonseca Silva, condenando-o 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-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 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 ao responsável Domingos Sávio Fonseca Silva (CPF: 620.938.193-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/6/2010	684.638,39

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/9/2022: R\$ 1.616.583,55.

c) aplicar ao responsável Domingos Sávio Fonseca Silva, 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) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) 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 o responsável 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;

f) esclarecer ao responsável Domingos Sávio Fonseca Silva que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

g) 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

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao responsável, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao responsável 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

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão 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.

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU endossou a proposta da unidade instrutiva, à exceção da data tomada como referência para a parcela de débito (peça 64):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor do Sr. Domingos Sávio Fonseca Silva, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Turilândia/MA, por meio do Convênio 704554/2009, para construção e recuperação de estradas vicinais.

2. A avença previa a transferência de R\$ 1.304.725,39 em recursos federais, dos quais foram efetivamente repassados R\$ 684.638,39, cabendo ao município ofertar contrapartida de R\$ 54.000,00, para aplicação entre 24/12/2009 e 31/12/2015, com prazo para apresentar prestação de contas vencendo em 30/1/2016.

3. O tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor histórico de R\$ 684.638,39, sob a responsabilidade do Sr. Domingos Sávio Fonseca Silva, decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos valores repassados, em face da omissão no dever de prestar contas (peça 39).

4. A unidade técnica procedeu à citação do responsável que, apesar de devidamente notificado em endereço localizado nas bases à disposição deste Tribunal (peça 53 e 57), deixou transcorrer *in albis* o prazo concedido para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do débito. O silêncio do Sr. Domingos Sávio Fonseca Silva motivou proposta de julgamento pela irregularidade de suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

5. Não obstante manifeste concordância com a proposta formulada pela unidade técnica, entendo que a data a ser utilizada para o débito deve ser o dia 1º/2/2016, quando se configurou a irregularidade motivadora da instauração da TCE, qual seja, a omissão no dever de prestar contas. Conquanto tal fato tenha ocorrido fora da gestão do responsável, encerrada em 2012, verifica-se que não houve avanço da obra durante seu mandato, além de não ter deixado qualquer meio para que seu sucessor apresentasse a prestação de contas, restando-lhe tão somente a possibilidade de ajuizar as medidas judiciais cabíveis.

6. Tendo em vista a revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Domingos Sávio Fonseca Silva, condenando-o ao ressarcimento do débito e aplicando-lhe multa.”

É o relatório.