

Processo TC 000.404/2017-9 (com 177 peças)

Apenso: TC 007.216/2024-6, TC 007.217/2024-2, TC 007.218/2024-9 e TC 007.219/2024-5 (Cobranças Executivas)

Tomada de Contas Especial

Recurso de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor dos ex-prefeitos Adalberto Leme de Andrade (gestões 2005/2008 e 2009/2012, peça 2, p. 11) e Silvinha Pereira da Silva (gestão 2013/2016, peça 2, p. 12), em decorrência da não consecução dos objetivos pactuados e da omissão no dever de prestar contas dos recursos atinentes ao Convênio 700.056/2010 (peça 4, pp. 27/39), Siasi 662559, celebrado entre o FNDE e o Município de Sandolândia/TO, em 13/9/2010, com vistas à construção de escola, modelo Tipo “B”, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 3, pp. 53/7, e peça 4, pp. 19/23 e 90).

No valor total de R\$ 1.329.587,35 (concedente: R\$ 1.316.291,48, contrapartida do conveniente: R\$ 13.295,87), após prorrogações de prazo, o ajuste teve vigência no período de 13/9/2010 a 22/10/2015 (peça 2, p. 15, e peça 6, pp. 59/61), com prazo para a apresentação da prestação de contas até 21/12/2015 (peça 2, pp. 2/3, itens 8 e 12, e peça 7, pp. 11 e 15).

A planilha orçamentária no montante de R\$ 1.329.587,35 consta da peça 3, pp. 26/37.

Os recursos federais foram creditados na conta específica mediante 3 parcelas, no total de R\$ 1.316.291,48, a saber (peça 4, p. 88, e peça 14, pp. 2, 16 e 21): R\$ 658.145,74 (8/11/2010), R\$ 329.072,87 (24/1/2012) e R\$ 329.072,87 (11/6/2012).

Em 29/6/2010, a municipalidade contratou, com base na Tomada de Preços 1/2010, a empresa Rodrigues e Gonçalves Rêgo Ltda. (Kubera Engenharia), CNPJ 03.654.477/0001-89, pela importância de R\$ 1.325.272,00, para a execução do objeto conveniado (peça 5, p. 53, e peça 167, p. 11).

No caso, o “ID Obra”, que corresponde ao “*identificador único gerado automaticamente pelo Painel de Obras*”<sup>1</sup>, é 11685 (peça 5, p. 64, peça 7, p. 1, e peça 167, p. 1).

De acordo com lançamentos efetuados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) e com informações da prefeitura, foram efetuadas diversas vistorias, cabendo estacar algumas: em 25/8/2011 (execução: **18,57%**, peça 6, pp. 7/9), em 17/11/2011 (execução: **34,37%**, peça 6, pp. 9/10), em 1/2/2012 (execução: **41,89%**, peça 6, pp. 10/2), em 19/3/2012 (execução: **50,50%**, peça 6, pp. 12/4), em 26/4/2012 (execução: **56,98%**, peça 4, pp. 71/6), em 5/5/2012 (execução: **50,34%**, peça 6, pp. 14/7), em 14/7/2012 (execução: **65,67%**, peça 6, pp. 17/20), em 11/8/2012 (execução: **72,41%**, peça 6, pp. 20/3), em 27/10/2012 (execução: **77,15%**, peça 6, pp. 23/7), em 7/2/2013 (execução: **64,09%**, peça 5, pp. 59/60, e peça 6, pp. 27/9. Obra paralisada, por abandono da empresa contratada), em 13/1/2014 (execução: **64,09%**, peça 6, pp. 29/31. Obra paralisada), em 26/3/2014 (execução: **64,93%**, peça 6, pp. 31/3. Obra paralisada), e em 16/6/2014 (execução: **64,93%**, peça 6, pp. 33/4. Obra em execução).

Na gestão de Silvinha Pereira da Silva (peça 2, p. 12), o município ingressou, em 18/2/2014, com representação perante o Ministério Público Federal, em desfavor do prefeito antecessor Adalberto Leme de

<sup>1</sup> [https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ferramentas-de-gestao-e-transparencia-1/paineis-gerenciais/painel-de-obras/dicionario\\_dados\\_obras.pdf](https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ferramentas-de-gestao-e-transparencia-1/paineis-gerenciais/painel-de-obras/dicionario_dados_obras.pdf). Acesso em: 26 mar. 2025.

Andrade, tendo em vista a não conclusão da obra e o repasse de praticamente 100% dos recursos federais (peça 5, pp. 52/8).

Segundo informação do SIMEC, a obra encontrava-se com 72,36% de execução física em abril/2015 (peça 6, p. 55, item 4, e pp. 74/5).

O Relatório de TCE 23/2016 apontou débito equivalente ao valor total repassado (R\$ 1.316.291,48), ante a omissão no dever legal de prestar contas (peça 7, p. 25 e p. 27, itens 12 e 14).

No âmbito desta Corte, a então SecexTCE promoveu a citação solidária dos responsáveis, nos termos a seguir (peça 16, item 20, e peças 20, 21 e 25):

**“Responsável 1:** Adalberto Leme de Andrade (CPF: 051.644.738-60), ex-prefeito do Município de Sandolândia/TO (gestão 2005-2008 e 2009-2012)

**Responsável 2:** Silvinha Pereira da Silva (CPF: 663.284.461-87), ex-prefeita do Município de Sandolândia/TO (gestão 2013-2016)

**Conduta:** não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos repassados (...), ante a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos, bem como devido a impugnação das despesas pela área técnica, em razão da execução parcial do objeto do convênio, na ordem de 72,35%, conforme Ficha de Análise/Aprovação do Projeto, de 22/10/2015 [peça 6, pp. 74/5], no Parecer Técnico de Execução Física, de 26/2/2016 [peça 7, pp. 1/7], e na Informação n. 1527/2016, de 15/6/2016 [peça 2, pp. 1/4], do órgão repassador dos recursos, que levantou as seguintes irregularidades:

‘4. Em análise ao processo constatamos que:

a) todo o recurso já foi repassado à entidade pelo FNDE.

b) Consta na conta do convênio um saldo de aplicação financeira de R\$ 719,21.

c) No SIMEC, o percentual de execução da obra é de 72,35%.

d) No *E-mail*, anexo a este parecer, o Coordenador-Geral da CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, manifestou-se pela não prorrogação do convênio.

5. Considerando todo o recurso já foi repassado para a entidade e o que dispõe a área gestora, [...] esta Coordenação é pelo INDEFERIMENTO do pleito e encaminha para posterior prestação de contas.

Obra Inacabada

[...]

Considerando-se o exposto nos itens acima, pode-se concluir que o objeto executado está:

[...]

Reprovado totalmente, devendo os recursos ser devolvidos ao erário na sua totalidade.

7. Ato contínuo, os autos foram encaminhados à área técnica para pronunciamento quanto à execução do objeto e ao atingimento dos objetivos do convênio. Assim, nos termos do Parecer Técnico da Execução Física de Objeto Financiado, datado de 23/02/2016, concluiu-se pela reprovação total das ações executadas (grifo nosso), tendo em vista a obra não ter sido concluída.

8. Transcorrido o prazo assinalado para a prestação de contas foram expedidos os Ofícios nº 21E e 22E/2016-SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 04/01/2016, respectivamente, a Sra. Silvinha Pereira da Silva e ao Sr. Adalberto Leme de Andrade, informando que o prazo para prestar contas do Convênio nº 700056/2010 encerrou-se em 21/12/2015, e, até a presente data, não havia sido confirmado o envio da prestação de contas para o FNDE por meio do SiGPC - Contas *Online*.

[...]

11. Diante da inércia dos responsáveis foi emitida a Informação nº 336/2016-SEAPC/COAPC/CGCAP/ DIFIN/FNDE, de 05/05/2016, encaminhando os autos para adoção das medidas de exceção competentes, com responsabilização do Sr. Adalberto Leme de Andrade e da Sra. Silvinha Pereira da Silva.

12. Cumpre esclarecer que, em consulta realizada à Procuradoria Federal no FNDE - PROFE, emanou-se o entendimento, nos termos do Parecer nº 767/2008, de que para os casos de omissão a corresponsabilidade somente se aplica quando o prazo para prestação de [contas] recaí sobre o mandato do Prefeito sucessor, desde que não adotadas as competentes medidas de resguardo ao Erário. No caso em exame, resta clara a corresponsabilidade Sra. Silvinha Pereira da Silva, Prefeita daquela Municipalidade, gestão 2013 a 2016, visto que o prazo para prestação de contas encerrou-se em 21/12/2015, dentro do período de seu mandato, e não restou comprovada a adoção das medidas competentes de resguardo ao Erário.’

**Norma infringida:** Portaria Interministerial n. 127, de 29/5/2008, Convênio n. 700056/2010 (Siafi 662.559)

**Débito:**

VALOR (R\$)	DATA
658.145,74	8/11/2010
329.072,87	24/1/2012
329.072,87	11/6/2012
<b>1.316.291,48</b>	<b>TOTAL</b>

**Valor atualizado até 30/5/2017: R\$ 1.932.515,49”**

Em sede de alegações de defesa apresentadas em 26/10/2017 (peça 28), o ex-prefeito Adalberto Leme de Andrade noticiou ter *“interesse de resolver a questão, inclusive, em data recente negociou o reinício da obra as suas expensas, para afastar qualquer responsabilidade de sua pessoa”*, e requereu *“a dilação ou concessão do prazo de 90 (...) dias para a entrega da obra objeto do contrato, com os demais procedimentos administrativos, quais sejam, a prestação de contas”* (peça 28, pp. 6 e 8/10). Demais disso, afirmou que *“(...) deixou a obra com mais de 80% (...) realizado e os materiais para aplicação todos adquiridos e armazenados, no que se vê, que não se pode atribuir a este a responsabilização que ora se postula”* (peça 28, p. 9). Também aduziu diversas fotografias, entre as quais algumas que integrariam o “LAUDO Nº 424/2016-SETEC/SR/PF/TO” (peça 28, pp. 11/35).

Sobreveio, então, o Acórdão 2.935/2019-2ª Câmara, que assim deliberou (peça 35):

“9.1 considerar revel a Sra. Silvinha Pereira da Silva, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Adalberto Leme de Andrade e da senhora Silvinha Pereira da Silva condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR (R\$)	DATA
658.145,74	8/11/2010
329.072,87	24/1/2012
329.072,87	11/6/2012

9.3 aplicar, individualmente, ao Sr. Adalberto Leme de Andrade e à senhora Silvinha Pereira da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 15.000,00 (...);”

No voto condutor do Acórdão 2.935/2019-2ª Câmara, da lavra do Ministro-Relator *a quo* Augusto Nardes, os fundamentos apresentados e acolhidos pelo colegiado foram os seguintes (peça 36):

“3. De pronto, rejeito a preliminar suscitada pelo Sr. Adalberto Andrade de que não seria responsável pela prestação de contas do convênio em questão, uma vez que o convênio teria a sua vigência prorrogada até 27/10/2014, portanto, a responsabilidade pela prestação de contas seria apenas da prefeita sucessora, Sra. Silvinha Pereira da Silva, gestão de 2013/2016.

4. O exame técnico deixa claro que, efetivamente, a prestação de contas cabia formalmente à prefeita sucessora, entretanto, verifica-se que o Sr. Adalberto, que geriu parcela expressiva do convênio não tomou nenhuma providência no sentido de prestar contas dos recursos por ele geridos, e, muito menos, demonstrou haver providenciado a documentação necessária para que aquela ex-gestora o fizesse.

5. Ademais, conforme consta do ofício citatório, o Sr. Adalberto Andrade responde também, nestes autos, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município sob sua gestão, conforme se examinará a seguir neste voto.

6. Também não merece acolhida, conforme aduz o exame técnico, o pedido do Sr. Adalberto para que o Tribunal lhe conceda prazo adicional de noventa dias para a conclusão da obra conveniada assim como a apresentação da correspondente prestação de contas, porquanto tal circunstância refoge à competência do Tribunal de Contas da União, devendo ter sido dirigida ao órgão concedente em momento oportuno, o que não se demonstrou nos autos.

7. No mérito, concordo com o exame realizado pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), ratificado pelo Ministério Público junto ao TCU, quando atesta a revelia da Sra. Silvinha Pereira da Silva bem como quando propõe a irregularidade das contas dos responsáveis, com condenação em débito solidário e imposição de multa individual proporcional ao dano apurado, incorporando os elementos daquela análise técnica às minhas razões de decidir.

8. Com efeito, concordo com a unidade instrutiva quando informa que, transcorrido o prazo regimental para apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do valor do débito ao erário federal, a Sra. Silvinha Pereira da Silva permaneceu silente, cabendo considerá-la revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.

9. Em relação à defesa do Sr. Adalberto Leme de Andrade, acolho o exame realizado pela SecexTCE, que pugnou pela sua rejeição, porquanto o responsável não logrou elidir as irregularidades apontadas no ofício citatório.

10. Em primeiro lugar, o responsável não trouxe aos autos elementos que pudessem ser apreciados pelo Tribunal a título de prestação de contas do convênio em questão, tampouco logrou demonstrar a conclusão do objeto conveniado e o benefício gerado à população do município, havendo alegado que *‘estaria faltando muito pouco para a obra ser concluída’*.

11. Pelo contrário, o exame técnico evidencia que foram executados 72,35% da obra conveniado, que tal objeto foi realizado fora das especificações constantes do plano de trabalho (peça 28, p. 17) e que a parcela executada se mostra insuscetível de aproveitamento futuro em benefício da comunidade, havendo configurado desperdício do dinheiro público, o que determina o ressarcimento integral do valor conveniado.

12. Ainda de acordo com a unidade técnica, as fotografias apresentadas a título de comprovação da realização do objeto do convênio não se prestam a tal desiderato, tendo em vista que se encontram desacompanhadas de elementos mais robustos de prova, de modo a demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos.

13. Ademais, registro que a responsabilidade solidária de ambos os gestores foi adequadamente configurada no exame técnico, com supedâneo no fato de que ambos os gestores geriram parte

dos recursos transferidos sem, entretanto, entregarem o objeto do convênio e sequer a documentação a título de prestação de contas.

14. Por fim, anuo à conclusão da SecexTCE de que não se identificam dos autos elementos que permitam reconhecer a ocorrência da boa-fé dos responsáveis devendo o Tribunal proferir, desde logo, o julgamento pela irregularidade das contas.”

O Acórdão 2.935/2019 (peça 35) foi mantido pelo Acórdão 6.781/2019-2ª Câmara (peça 40), que rejeitou os embargos de declaração opostos por Adalberto Leme de Andrade (peça 38), sob a seguinte fundamentação (peça 41):

“4. A título de omissão, o embargante aponta que o relator reconheceu que ao tempo de sua defesa a obra estava quase concluída, que a ausência de prestação de contas teria sido responsabilidade do prefeito sucessor, que não haveria liame em responsabilizá-lo pelas irregularidades apontadas nos autos e que estaria ocorrendo enriquecimento ilícito da União.

5. Diante esses elementos, exige que o Juízo complete o acórdão para dizer como chegou à conclusão, uma vez que o embargante quando concluiu o seu mandato a obra objeto do convênio estava bem adiantada, ou seja, com mais de 85% pronta, com dinheiro em caixa, portanto, pelo atraso e ausência de prestação de contas deveria responder a atual gestora.

6. Aponta, ainda, como omissão, o fato de o relator ter desprezado fotografias com as quais demonstrou o estado da obra, não permitindo mostrar a verdade material e a situação fática da construção.

7. Ocorre que o embargante alega os elementos retro mencionados e ao mesmo tempo reproduz excerto do voto deste Relator que demonstra que essas questões foram examinadas por ocasião da prolação da decisão atacada, veja-se:

(...)

8. É dizer, todas as questões que foram suscitadas como possíveis omissões foram contempladas no exame técnico, registradas na instrução da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial e reproduzida no relatório que antecedeu o meu voto naquela assentada, bem como do próprio voto, conforme excerto reproduzido pelo embargante e que faço registrar no item 7, acima.

9. Como contradição, o recorrente aduz que a decisão representa flagrante confisco, posto que determina a devolução da quantia de R\$ 1.316.291,48, quando seria fato notório a sua aplicação na construção.

10. No entanto, verifico que inexiste a alegada contradição, uma vez que o exame técnico por mim acolhido e incorporado em minhas razões de decidir analisa adequadamente as circunstâncias que determinaram a responsabilização solidária do embargante com a prefeita sucessora pelo dano imputado ao erário, não havendo que se falar em confisco ou enriquecimento sem causa da administração, uma vez que o dano apontado decorreu de não aproveitamento social da obra, inobstante a execução de parcela expressiva na gestão do recorrente, muito em virtude de vícios na execução a seu próprio cargo.”

Na sequência, em face dos **pareceres divergentes apresentados no âmbito da então Secretaria de Recursos (Auditor e Diretor: provimento parcial, peças 121 e 122; Secretário: negativa de provimento, peça 123) e do posicionamento do Procurador de Contas Rodrigo Medeiros de Lima (negativa de provimento, peça 124)**, o Acórdão 2.935/2019 (peça 35) foi reformado por meio do Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara, conforme segue (peça 125):

“9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração [peça 108] interposto pelo Sr. Adalberto Leme de Andrade para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. alterar o débito imputado ao responsável, passando o item 9.2 do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara a apresentar a seguinte redação:

‘9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Adalberto Leme de Andrade, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação(FNDE/MEC), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R\$)	Data	Débito (D)/Crédito (C)
658.145,74	8/11/2010	D
329.072,87	24/01/2012	D
329.072,87	11/06/2012	D
50.000,00	13/08/2015	C
13.000,00	10/09/2015	C

9.3. estender os efeitos do provimento do Recurso de Reconsideração do subitem 9.1 à Sra. Silvinha Pereira da Silva, por aproveitamento, nos termos do art. 281 do Regimento Interno do TCU, proferindo novo julgamento em relação às suas contas, nos seguintes termos:

‘com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Silvinha Pereira da Silva, condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação(FNDE/MEC), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor (R\$)	Data	Débito (D)/Crédito (C)
50.000,00	13/08/2015	D
13.000,00	10/09/2015	D

9.4. alterar a redação do inciso 9.3, do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara, para os seguintes termos:

‘aplicar, individualmente, ao Sr. Adalberto Leme de Andrade e à Sra. Silvinha Pereira da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’

9.5. manter inalterados os demais subitens do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara;”

No voto que antecede o Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara, **que não tratou das divergências de mérito dos pareceres constantes dos autos (peças 121 a 124)**, o Ministro-Relator *ad quem* Aroldo Cedraz assim se posicionou (relatório e voto às peças 126 e 127, grifos acrescidos pelo MP de Contas):

“**GRUPO I** – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 000.404/2017-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Entidade: Prefeitura Municipal de Sandolândia – TO.

Responsáveis: Adalberto Leme de Andrade (CPF 051.644.738-60) e Silvinha Pereira da Silva (CPF 663.284.461-87).

Interessados: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CNPJ 00.378.257/0001-81); Prefeitura Municipal de Sandolândia - TO (CNPJ 37.344.355/0001-08).

Representação legal: Raphael Lemos Brandão (OAB-TO 7.448), representando Adalberto Leme de Andrade.

Interessado em sustentação oral:

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FNDE. CONSTRUÇÃO DE CRECHE NO ÂMBITO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETO. CITAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO PREFEITO SIGNATÁRIO DO CONVÊNIO E DA SUCESSORA. DÉBITO SOLIDÁRIO PELO VALOR TOTAL TRANSFERIDO. MULTAS INDIVIDUAIS. **CONHECIMENTO DO RECURSO. PROVIMENTO PARCIAL EM RELAÇÃO AO RECORRENTE.** APROVEITAMENTO DAS CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS À PREFEITA SUCESSORA, NOS TERMOS DO ART, 281 DO RITCU. ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE A AMBOS OS PREFEITOS E DÉBITO CORRESPONDENTE AO VALOR GERIDO EM CADA GESTÃO. REDUÇÃO DO DÉBITO DO RECORRENTE E DO DÉBITO ATRIBUÍDO À PREFEITA SUCESSORA. REDUÇÃO PROPORCIONAL DA MULTA. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Adalberto Leme de Andrade (Peça 108), contra o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara, que, no âmbito de Tomada de Contas Especial (TCE), julgou irregulares as suas contas, imputou-lhe o débito apurado nos autos e aplicou-lhe, individualmente, a multa no valor de R\$ 15.000,00.

2. A então Secretaria de Recursos (Serur) analisou a admissibilidade e o mérito do recurso, nos termos da instrução, **que teve a concordância do corpo dirigente da unidade técnica**, abaixo reproduzida como parte deste Relatório (Peças 121 e 123):

(...)

3. **O Ministério Público junto a este Tribunal, à Peça 124, registra pontual discordância relativa ao exame da prescrição realizado pela Serur** à luz da Lei 9.873/1999 (Peça 121, p. 5), no tanger a consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (incisos do art. 2º da referida lei), o que não entende ser possível, sob pena de permitir, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, dessa forma, não coadunando com o princípio da razoabilidade.

4. Inobstante isso, deixa de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002 – que entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica no âmbito do Controle Externo, entende não ter ocorrido prescrição, consoante o exame da unidade técnica (Peça 121, p. 4).

É o Relatório.

## VOTO

(...)

18. Quanto ao mérito, como visto no Relatório precedente, o Sr. Adalberto Leme de Andrade e a Sra. Silvinha Pereira da Silva foram condenados em débito pela ausência da prestação de contas do Convênio 700.056/2010, bem como por haverem gerido parte dos recursos transferidos, sem que ambos tenham entregado o objeto do convênio.

19. Depreendo que o Sr. Adalberto Leme de Andrade, mesmo agora em sede de recurso, não logrou demonstrar haver comprovado a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município sob sua gestão, bem como providenciado a documentação necessária para que aquela ex-gestora providenciasse a prestar contas dos recursos por ele geridos.

20. No que tange ao argumento de que teria sido absolvido em processos cível e criminal sobre os fatos tratados no presente processo, é jurisprudência pacífica neste Tribunal, em virtude do princípio da independência das instâncias, não haver impedimento algum para que o presente processo siga seu andamento regular. Segundo esse preceito, os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode resultar em deliberações distintas nas esferas cível, criminal e administrativa. Apenas tem repercussão nos processos de controle externo a sentença absolutória penal que conclui pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não ocorreu. Nessa linha é a jurisprudência do TCU, vide Acórdão 3125/2013-TCU-Plenário (Rel. Ministro Raimundo Carreiro); 344/2015-Plenário (Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues); e 1.715/2015- Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler)

21. **Quanto ao débito atribuído aos responsáveis, a então Secretaria de Recursos, pelo fundamentos que apresenta**, transcritos, em essência, nas alíneas f a n, do item 7, deste Voto, **propôs alterar o débito imputado à Sra. Silvinha Pereira da Silva para que corresponda apenas aos valores saídos da conta bancária em sua própria gestão, com as respectivas datas de lançamento**, conforme extrato bancário, visto que em julho/2015 houve créditos e débitos que se compensaram entre si, com saídas e retornos para as aplicações financeiras, num total de R\$ 63.000,00 e, em 13/08 e 10/09/2015, houve a saída dos investimentos para a conta corrente e, posterior saída da conta corrente, nos valores respectivos de R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00. **Já em relação ao Sr. Adalberto Leme de Andrade, propôs a redução do débito daqueles mesmos valores saídos da conta na gestão de sua sucessora (R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00).**

22. **Depreendo caber razão à unidade técnica.** No Voto condutor da deliberação recorrida houve o registro de que foram executados 72,35% da obra conveniado, que tal objeto foi realizado fora das especificações constantes do plano de trabalho (Peça 28, p.17) e que a parcela executada se mostra insuscetível de aproveitamento futuro em benefício da comunidade, havendo configurado desperdício do dinheiro público, o que determina, de fato, o ressarcimento integral do valor conveniado.

23. Contudo, embora a utilização de recurso tenha ocorrido na gestão dos dois prefeitos e em período distinto, o débito foi atribuído a ambos solidariamente, não se individualizando os

recursos que foram geridos ou as despesas efetivamente realizadas por cada um deles, em razão de a TCE ter sido instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas.

24. Assim, **por entender adequado o ajuste do débito da forma apontada pela Serur, depreendo que o presente Recurso de Reconsideração deve ser conhecido e, no mérito, parcialmente provido para afastar o débito solidário, imputar o débito individual conforme cálculo sugerido e reduzir a multa aplicada ao recorrente proporcionalmente à redução do débito para o novo valor de R\$ 12.000,00.**

25. Quanto à Sra. Silvinha Pereira da Silva, **prefeita sucessora, que não interpôs recurso, depreendo pertinente aplicar o disposto no art. 281 do Regimento Interno-TCU, para afastar o débito imputado solidariamente a essa responsável, nos termos do subitem 9.2, do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara e imputar-lhe débito individual, conforme apurado na instrução da então Serur, à Peça 121, e reduzir, proporcionalmente, a multa aplicada à responsável para o novo valor de R\$ 5.000,00.**

26. Proceder às alterações necessárias nos subitens 9.2 e 9.3 e manter inalterados os demais itens do Acórdão 2.935/2019 – TCU – 2ª Câmara.

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

Nesta fase processual, examina-se recurso de revisão interposto por Adalberto Leme de Andrade (peças 165 a 167), em relação ao qual a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe o não provimento (peças 174 e 175), com base, especialmente, nos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir (peça 174, grifos originais):

a) os documentos apresentados no recurso de revisão (boletins de medição, notas fiscais e comprovantes de pagamento) e o extrato da conta corrente específica do convênio permitem montar a seguinte tabela:

Evento	Data	Valor (R\$)	Percentual executado	Peça	Página
Ordem bancária creditando recursos na conta do convênio	04/11/2010 [8/11/2010]	658.145,74		14	2
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	25/01/2011	181.637,43		167	14
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	25/01/2011	-		167	14
Boletim de medição 1	25/01/2011		13,71%	167	13
Transferência para a empresa contratada	27/01/2011	181.500,00		167	42
Boletim de medição 2	25/05/2011		28,99%	167	15
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	18/09/2011	202.606,68		167	16
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	18/09/2011	10.635,24		167	16
Transferência para a empresa contratada	20/09/2011	191.971,44		167	43
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	01/11/2011	78.234,71		167	18
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	01/11/2011	4.107,31		167	18
Boletim de medição 3	01/11/2011		34,89%	167	17

Evento	Data	Valor (R\$)	Percentual executado	Peça	Página
Transferência para a empresa contratada	08/11/2011	74.127,40		167	45
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	01/12/2011	87.468,71		167	20
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	01/12/2011	4.592,10		167	20
Boletim de medição 4	01/12/2011		41,49%	167	19
Transferência para a empresa contratada	06/12/2011	82.876,61		167	46
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	15/12/2011	59.239,00		167	22
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	15/12/2011	3.110,04		167	22
Transferência para a empresa contratada	21/12/2011	56.128,96		167	47
Boletim de medição 5	01/01/2012		45,96%	167	21
Ordem bancária creditando recursos na conta do convênio	20/01/2012 [24/1/2012]	329.072,87		14	16
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	30/01/2012	40.927,67		167	24
Boletim de medição 6	30/01/2012		49,05%	167	23
Transferência para a empresa contratada	01/02/2012	40.927,67		167	48
Boletim de medição 7	01/03/2012		62,22%	167	25
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	02/03/2012	174.551,01		167	26
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	02/03/2012	9.163,92		167	26
Transferência para a empresa contratada	07/03/2012	165.387,09		167	49
Boletim de medição 9	01/04/2012		71,89%	167	27
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	04/04/2012	97.738,20		167	28
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	04/04/2012	5.131,25		167	28
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	04/04/2012	30.333,25		167	30
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	04/04/2012	1.592,49		167	30
Transferência para a empresa contratada	09/04/2012	92.606,95		167	50
Transferência para a empresa contratada	13/04/2012	28.740,76		167	51
Ordem bancária creditando recursos na conta do convênio	06/06/2012 [11/6/2012]	329.072,87		14	21
Boletim de medição 10	01/08/2012		76,03%	167	31
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	06/08/2012	54.839,49		167	32

Evento	Data	Valor (R\$)	Percentual executado	Peça	Página
Transferência para a empresa contratada	14/08/2012	53.194,31		167	52
Transferência para a empresa contratada	24/08/2012	1.645,18		167	53
Boletim de medição 11	01/09/2012		80,13%	167	33
Boletim de medição 12	02/10/2012		85,47%	167	35
Boletim de medição 13	02/11/2012		90,02%	167	37
Boletim de medição 14	02/12/2012		98,32%	167	39
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	05/12/2012	54.417,91		167	34
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	05/12/2012	761,85		167	34
Transferência para a empresa contratada	10/12/2012	48.681,89		167	54
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	26/12/2012	70.692,90		167	36
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	26/12/2012	3.711,37		167	36
Transferência para a empresa contratada	26/12/2012	66.981,53		167	55
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	28/12/2012	60.342,97		167	38
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	28/12/2012	3.168,00		167	38
Nota Fiscal emitida pela empresa contratada	28/12/2012	110.010,76		167	40
Pagamento de INSS e ISS pela empresa contratada	28/12/2012	5.775,56		167	40
Transferência para a empresa contratada	28/12/2012	104.227,20		167	44
Transferência para a empresa contratada	28/12/2012	57.174,89		167	56

Fonte: elaboração própria.

b) consoante tabela acima, o FNDE repassou ao município o montante de R\$ 1.316.291,48, por meio de três ordens bancárias. As transferências realizadas para a empresa contratada somam R\$ 1.246.171,88, já descontados os pagamentos de INSS e ISS, no total de R\$ 51.749,13;

c) ou seja, o valor repassado foi quase integralmente utilizado pelo recorrente até o final do seu mandato (31/12/2012), restando uma diferença de R\$ 18.370,47, sem considerar os rendimentos de aplicação financeira;

d) os boletins de medição trazidos pelo recorrente mostram que 98,32% da obra estava pronta em 2/12/2012. Se esse percentual de execução correspondesse à realidade dos fatos, estaria comprovado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas para a execução da obra;

e) todavia, relatório técnico elaborado pelo município de Sandolândia/TO, em 10/2/2013, pouco mais de um mês após o término do mandato do recorrente, indica que a obra não estava finalizada e que o percentual de execução física era de apenas 64,09% (peça 5, pp. 59/60);

f) em 23/4/2013, a prefeita sucessora solicitou ao FNDE prorrogação de prazo para concluir a obra até 30/4/2014, alegando que “houve escassez de mão de obra devido ao aquecimento da construção civil no estado e a cidade não dispõe de mão de obra suficiente sendo obrigado a empresa contratar

profissionais de outros municípios” (peça 5, pp. 4/5);

g) o FNDE deferiu o pleito do município e firmou o terceiro termo aditivo ao convênio (peça 5, pp. 6 e 12), além de outros:

Evento	Data	Percentual executado	Peça	Página
Pedido de prorrogação de prazo até 30/04/2015	21/03/2014		5	18
Deferimento do pedido pelo FNDE até 27/10/2014	11/04/2014	64,93%	5	22
Quarto termo aditivo prorrogando vigência até 27/10/2014	30/04/2014		5	40
Pedido de prorrogação de prazo por mais 365 dias	07/10/2014		5	62
Deferimento do pedido pelo FNDE até 25/04/2015	27/10/2014	71,63%	5	65
Quinto termo aditivo prorrogando vigência até 25/04/2015	27/10/2014		5	69
Pedido de prorrogação de prazo por mais 365 dias	30/03/2015		6	49
Deferimento do pedido pelo FNDE até 22/10/2015	16/04/2015	72,35%	6	55
Sexto termo aditivo prorrogando vigência até 22/10/2015	24/04/2015		6	59
Pedido de prorrogação de prazo por mais 365 dias	17/09/2015		6	67
Indeferimento do pedido pelo FNDE	22/10/2015	72,35%	6	74
Relatório técnico do FNDE que concluiu pela necessidade de devolução integral dos recursos repassados	26/02/2016	72,35%	7	1-7

Fonte: elaboração própria.

h) em quase três anos de mandato da prefeita sucessora, a obra evoluiu muito pouco, o que culminou com a instauração da presente TCE, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no convênio, tendo em vista a execução de apenas 72,35% da obra. A omissão no dever de prestar contas também foi outra causa apontada para se instaurar a TCE;

i) a prefeita sucessora já alertava o FNDE sobre a situação do convênio e a sua dificuldade em concluir as obras, desde 20/2/2014 (peça 5, pp. 48/9 e 53/4):

“Ocorre que até a presente data as obras não foram concluídas, uma vez que o ex-gestor, em conluio com a empresa contratada para construção da obra, utilizaram praticamente 100% (cem por cento) dos recursos repassados pelo Governo Federal (restaram em caixa sob a forma de aplicação financeira, precisamente o valor de R\$ 55.897,72 conforme extrato de conta corrente do Banco Brasil em anexo), e realizaram tão somente 64,09% (sessenta e quatro, vírgula zero nove por cento) da mesma, conforme Relatório Técnico do Engenheiro Civil Elievan Marques dos Santos(doc. Anexo), que atualmente presta assessoramento técnico ao Município de Sandolândia-TO.

Segundo este relatório, elaborado pelo referido engenheiro contratado pelo município, feito com base na documentação fornecida pela Secretaria de Infraestrutura do Município e em visita técnica *in loco*, o valor contratual da creche foi de R\$ 1.325.272,00 (um milhão, trezentos e vinte e cinco mil e duzentos e setenta e dois reais), os quais foram repassados ao construtor integralmente, restando, de acordo com o engenheiro, um saldo remanescente de R\$ 55.897,72, a ser repassado por ocasião da conclusão da obra, o que evidentemente não será o suficiente para a conclusão da mesma uma vez que restam aproximadamente 35,01% (trinta e cinco vírgula zero um por cento) para a conclusão da mesma.

Pelas razões acima expostas, e como não há a mínima possibilidade de o município concluir as obras com recursos próprios, uma vez que o município não dispõe de condições para isto, **resta como alternativa, solicitarmos ao FNDE uma suplementação de recursos para a conclusão das obras, ou a paralisação da mesma com a consequente Tomada de Contas Especial, para a responsabilização do ex-Gestor.**

No caso tão somente de TCE, com as obras paralisadas, bem sabemos que tal procedimento leva tempo, havendo risco de deterioração dos investimentos realizados até o presente, tendo como maior prejudicado, a população do município que muito necessita da obra em discussão.

De toda forma o município está elaborando o Plano de Ação, com o respectivo cronograma físico-financeiro para a conclusão do objeto, conforme solicitado, e que será enviado em breve ao FNDE. (grifos do original)”

j) o recorrente, apesar de ter repassado a quase totalidade dos recursos financeiros à empresa contratada – sendo R\$ 277.065,51 no último mês do seu mandato –, não executou o percentual de 98,32% da obra indicado no último boletim de medição que trouxe aos autos, mas algo próximo a 64%;

k) [no recurso de revisão] o recorrente apresenta documentos que comprovam a criação e o funcionamento da unidade de educação infantil objeto do convênio, ao menos a partir de 28/5/2024, data da declaração de funcionamento emitida pela secretaria municipal de educação de Sandolândia/TO (peça 166);

l) a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à imputação de débito parcial, quando a parcela executada puder ser aproveitada (p. ex., Acórdão 12611/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN), no entanto, o caso concreto tem particularidades que impedem o provimento do recurso para abater parcialmente o valor do débito imputado ao recorrente, haja vista que:

1.1) passada mais de uma década do término da vigência original do convênio (720 dias após a assinatura, realizada em 13/9/2010, peça 4, pp. 27/37), a conclusão do objeto com **recursos próprios do município**, após todos os transtornos proporcionados pelo repasse integral dos recursos à empresa contratada, sem a entrega integral, não tem o condão de descaracterizar a responsabilidade atribuída ao recorrente;

1.2) o objetivo final do convênio de proporcionar educação às crianças do município ficou totalmente comprometido durante todos esses anos;

1.3) se fosse o caso de reduzir o valor do débito, não seria possível aferir qual foi o real percentual aproveitado de execução da obra com os recursos federais, pois não há como desconsiderar a degradação da obra após extenso lapso temporal;

m) do exame, é possível concluir que:

m.1) não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos e não há nexo de causalidade entre os recursos recebidos por meio do Convênio 700.056/2010 e a totalidade das despesas realizadas para a execução da obra; e

m.2) o objetivo final do convênio de proporcionar educação às crianças do município ficou totalmente comprometido durante mais de uma década.

## II

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas dissente, em parte, das conclusões da unidade técnica e propõe o provimento do recurso de revisão, pelas razões que passa a expor.

É certo que “o objetivo final do convênio de proporcionar educação às crianças do município ficou totalmente comprometido durante mais de uma década”, mas, como a própria AudRecursos afirma, “o recorrente apresenta documentos que comprovam a criação e o funcionamento da unidade de educação infantil objeto do convênio, ao menos a partir de 28/5/2024, data da declaração de funcionamento emitida pela secretaria municipal de educação de Sandolândia/TO (peça 166)” (peça 174, pp. 7/8, itens 4.19, 4.22, 4.23 e 5.b).

No portal do SIMEC, consultado pelo MP de Contas em 26/3/2025, há informação de que a obra está, de fato, 100% concluída<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> [https://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=TO&muncod=1718840&esfera=M&tipologia=9&obrid=11685&g-recaptcha-response=03AFcWeA7dJYqrhbCGgJ\\_2tSWxQYL8HsVtu90AwNx7f2zeuWw4CmXc8ok6Py0T8ioU7tSfEp3rZA7vAE\\_tJhMHtTKG7TND7RiUI53bSk3an68o9XXV8ZLvifk2fODVD\\_VkaJrpPL7XO06y-1GZSjsA2w1zjRSjBe-AuqjzhK-oT77y4GWLvqzP0qqKhdIX-yZc0EItDyDGoKI6N5C7NUJDD7RFg3TBgk6B6-](https://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=TO&muncod=1718840&esfera=M&tipologia=9&obrid=11685&g-recaptcha-response=03AFcWeA7dJYqrhbCGgJ_2tSWxQYL8HsVtu90AwNx7f2zeuWw4CmXc8ok6Py0T8ioU7tSfEp3rZA7vAE_tJhMHtTKG7TND7RiUI53bSk3an68o9XXV8ZLvifk2fODVD_VkaJrpPL7XO06y-1GZSjsA2w1zjRSjBe-AuqjzhK-oT77y4GWLvqzP0qqKhdIX-yZc0EItDyDGoKI6N5C7NUJDD7RFg3TBgk6B6-)

UF: \* TO - Tocantins x ▾

Município: TO - Sandolândia x ▾

Bairro: Selecione

Rede Pública de Ensino: Municipal x ▾

Tipo de Projeto: Escola de Educação Infantil Tipo B x ▾

ID Obra: 11685

Não sou um robô 

Encontradas 1 obras em Sandolândia-TO

✓ CONCLUÍDA (1)

🔍 VER TODAS (1)



Concluída

Obra - 11685 - 700056 - Esc. Educ. Infantil Tipo B - Proinfância - Construção - SANDOLÂNDIA/TO

📍 Setor Central - Sandolândia - TO

Esfera: Municipal

Tipo: Construção - Escola de Educação Infantil Tipo B

Valor Previsto: R\$ 1.329.587,35

Valor Pago pelo FNDE: R\$ 0,00

Percentual de Execução:

100.00 % de Execução

O argumento da unidade técnica de que **a conclusão** do objeto foi efetuada com recursos próprios do município não compromete o mérito da presente tomada de contas especial, se comprovado que os recursos federais transferidos foram, na essência, devidamente aplicados no objeto e que a unidade de educação infantil está à disposição da comunidade, rendendo frutos para o povo.

Veja-se que, no caso concreto, a obra não poderia ser concluída com recursos federais, cuja aplicação praticamente se esgotou ainda em 2012, no final da gestão do então prefeito Adalberto Leme de Andrade, ora recorrente, conforme se verifica no extrato bancário à peça 14. Mais precisamente, em 20/2/2014, como visto, a prefeita sucessora informou que restara em caixa, sob a forma de aplicação financeira, apenas a importância de R\$ 55.897,72 (peça 5, pp. 48/9, e peça 167, p. 60).

O custeio da parcela remanescente da obra com recursos municipais poderia ensejar a eventual remessa de cópia da deliberação que sobrevier ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), para adoção das providências que entendessem pertinentes.

Essa medida, porém, não parece oportuna, pois, de acordo com os termos do ajuste firmado pelo FNDE com a municipalidade, havia previsão de aporte adicional de recursos por parte da municipalidade, se necessário, considerando que cabia (grifou-se):

O6P50HjwIXGDEhhpJnXkulB5QOWwF9JarZY3p5WSyiV9V8OtuAfbYOAFziLXSxH0JHDFumOJG9\_TCTvWjZZ5OcS0ZW\_3aFLaz0-L6pg-ndkxub4ZZo5a69VbaTBZPQozYng4VNR7UVNinyJng4mjH4LtJutb0qUw9wzeEp2XIVhxBWvC6nk0d9TWxnTgi2lmEIBWxBQUD767Nglmca1TojZq17qM\_suyhiSJ5dYL3vQ8i6yjfSR93FkX9Gc9g8SASbEi9Fmv-L41esFLKNT8FU77IFE0JpWzPU9gMgXP2wzlmLxvTsirYdK7n28-. Acesso em: 26 mar. 2025.

- a) ao concedente: “custear parcialmente o objeto deste Convênio, liberando os recursos financeiros para crédito em conta bancária específica” (peça 4, p. 27, Cláusula Terceira, item I, alínea “b”);  
b) ao conveniente: “concluir o objeto deste Convênio, destinando recursos financeiros próprios, caso os recursos transferidos pelo CONCEDENTE sejam insuficientes” (peça 4, p. 29, Cláusula Terceira, item II, alínea “t”).

Sobre a execução física do objeto, nestes autos, a declaração emitida pela Secretaria Municipal de Educação de Sandolândia/TO, em 28/5/2024, informa que o Centro Municipal de Educação Infantil [Cemei] Professora Odete Cardoso Nogueira, situado na Rua João Campos Noleto, esquina com a Avenida Brejão nº 1.278, Qd.29, Lt. 01, Setor União, Gleba 02, está em pleno funcionamento, nos termos da Lei Municipal 350, de 12/12/2023, que criou e deu nome à unidade escolar, e da Resolução CME 3, de 15/2/2024, que aprovou seu funcionamento (peça 166, pp. 1/4).

O endereço mencionado pela Secretaria Municipal parece guardar coerência com os endereços anteriormente indicados no processo, consoante Certidão de Inteiro Teor do Cartório de Registro de Imóveis (Gleba 02, à Av. 2/Rua 1/Av. 2 “A”/Travessa “A”, peça 2, p. 25, peça 3, p. 49, item 2, e peça 7, p. 1), de 24/7/2009; Memorial Descritivo (Gleba 2, Avenida 2, esquina com Travessa “A”, Centro, peça 2, pp. 53/4), sem data; e Laudo Técnico da Fundação (Gleba 2, Avenida 2, esquina com Travessa “A”, Centro, peça 2, p. 38), sem data.

Em 26/3/2025, o MP de Contas obteve, no Google Maps, a foto que segue, evidenciando a existência, de fato, da unidade de educação infantil Professora Odete Cardoso Nogueira, pactuada no convênio ora em análise<sup>3</sup>:



O recorrente trouxe aos autos, no bojo do recurso de revisão, relação dos profissionais que atuaram no Cemei no ano de 2024, incluindo efetivos, comissionados e contratados (peça 166, pp. 5/7).

<sup>3</sup>[https://www.google.com.br/maps/@-12.5420614,-49.9267935,3a,75y,36.4h,93.55t/data=!3m7!1e1!3m5!1seIBzpgGT7VSA6Gc-wNuCSQ!2e0!6shttps:%2F%2Fstreetviewpixels-pa.googleapis.com%2Fv1%2Fthumbnail%3Fcb\\_client%3Dmaps\\_sv.tactile%26w%3D900%26h%3D600%26pitch%3D-3.550144613401045%26panoid%3DeIBzpgGT7VSA6Gc-wNuCSQ%26yaw%3D36.39986234969301!7i16384!8i8192?hl=pt-BR&entry=tu&g\\_ep=EgoyMDI1MDMyNC4wIKXMDSoASAFQAw%3D%3D](https://www.google.com.br/maps/@-12.5420614,-49.9267935,3a,75y,36.4h,93.55t/data=!3m7!1e1!3m5!1seIBzpgGT7VSA6Gc-wNuCSQ!2e0!6shttps:%2F%2Fstreetviewpixels-pa.googleapis.com%2Fv1%2Fthumbnail%3Fcb_client%3Dmaps_sv.tactile%26w%3D900%26h%3D600%26pitch%3D-3.550144613401045%26panoid%3DeIBzpgGT7VSA6Gc-wNuCSQ%26yaw%3D36.39986234969301!7i16384!8i8192?hl=pt-BR&entry=tu&g_ep=EgoyMDI1MDMyNC4wIKXMDSoASAFQAw%3D%3D). Acesso em: 26 mar. 2025.

Nessa linha, o MP de Contas verificou, na Internet, a existência da Associação de Pais e Mestres do Cemei Professora Odete Cardoso Nogueira, cadastrada no CNPJ 57.926.521/0001-91 e constituída em 16/9/2024 (data de abertura)<sup>4</sup>.

Também mediante consulta à rede mundial de computadores, o MP de Contas identificou o Pregão Eletrônico 1/2025, promovido pela prefeitura, com vistas ao registro de preços para aquisição futura e eventual de gêneros alimentícios para merenda escolar, com entrega parcelada, incluindo, entre outras unidades destinatárias, o Cemei Professora Odete Cardoso Nogueira (peça 177, p. 38, item 1.3, e p. 46).

Por todas essas considerações, tem-se que a unidade de educação existe e funciona, de modo que o Convênio 700.056/2010 (peça 4, pp. 27/39) atingiu sua finalidade, ainda que extemporaneamente.

Ainda sobre a execução física, bem observou a AudRecursos que não seria “*possível aferir qual foi o real percentual aproveitado de execução da obra com os recursos federais, pois não há como desconsiderar a degradação da obra após extenso lapso temporal*” (peça 174, p. 8, item 4.24).

Na realidade, o MP de Contas entende ser difícil até mesmo saber qual foi o real percentual executado, seja na gestão do recorrente, seja na gestão da sucessora, valendo destacar que, nos termos da sentença proferida no âmbito do Processo 0001826-95.2017.4.01.4302, transcrita no acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Apelação Criminal), perícia judicial federal quantificou a execução física em 82,07%, sem levar em consideração os serviços preliminares “FECHAMENTO DE ALAMBRADO (item 01.01.04)” (peça 3, p. 26), serviços cuja realização foi posteriormente confirmada pelo *Parquet* federal, em alegações finais, e por depoimento de testemunhas, e cujo valor total correspondia a R\$ 57.649,33 (peça 4, p. 45). A teor do disposto na sentença, a perícia também não levou em consideração as depredações e os furtos ocorridos na obra (peça 167, pp. 60/1).

Mesmo não sendo viável quantificar precisamente a execução física, à época da execução do convênio, o MP de Contas considera ser possível concluir, com razoabilidade, à vista do conjunto probatório acumulado ao longo da instrução processual, que não subsiste débito afeto à gestão do ex-prefeito Adalberto Leme de Andrade (2009/2012, peça 2, p. 11), haja vista a recente conclusão da obra e a documentação ora apresentada a título de prestação de contas, incluído o Termo de Recebimento Provisório, de 17/7/2018 (peça 167, p. 11).

Ainda que se cogitasse da ocorrência de prejuízo resultante da gestão desse ex-prefeito, não se poderia estimar com precisão mínima seu montante (art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), pelos motivos anteriormente explicitados. Além do mais, nessa hipótese, o montante do eventual prejuízo seria residual.

No que tange à execução financeira, também em sede de recurso de revisão, Adalberto Leme de Andrade trouxe ao feito, conforme visto (peça 167), boletins de medição, notas fiscais (valor total: R\$ 1.303.040,69) e comprovantes de pagamento à empresa contratada Rodrigues e Gonçalves Rêgo Ltda., incluindo tributos (valor total: R\$ 1.297.921,01 = R\$ 1.246.171,88 + R\$ 51.749,13), lembrando que o extrato bancário já integrava os autos (peça 14). Todos esses documentos guardam harmonia entre si, cumprindo destacar, nesse sentido, a tabela elaborada pela instrução técnica, à peça 174, pp. 4/6, item 4.7, cujos dados foram conferidos pelo MP de Contas.

Ante a convergência das diversas informações, é possível reconhecer, no geral, o nexo de causalidade entre os recursos geridos por Adalberto Leme de Andrade até o ano de 2012, quando se encerrou seu mandato, e considerável parte das despesas por ele ordenadas para a execução da obra, ainda que a unidade de educação infantil tenha sido concluída muitos anos após o previsto e com recursos de outra fonte.

A demora no tempo de conclusão e de funcionamento de qualquer obra custeada com recursos do povo deve sempre ser vista com atenção pelos órgãos de controle. Nesse particular, mais recentemente, à luz dos meios de solução consensual, esta Corte, por vezes, à vista das particularidades do caso concreto e sempre em benefício da coletividade, tem determinado ao órgão instaurador da TCE a adoção de tratativas junto ao conveniente, visando à conclusão do objeto pactuado e ao efetivo alcance da finalidade acordada (p. ex., Acórdão 978/2024-Plenário e Acórdão 7.480/2024-2ª Câmara). O tempo, portanto, é um importante

<sup>4</sup> Cemei -Professora Odete Cardoso Nogueira de Sandolandia - Associacao de Pais e Mestres do Cimej-Professora Odete Cardoso Nogueira de Sandolandia - To - CNPJ de TO. Acesso em: 26 mar. 2025.

elemento a se considerar, mas deve ser sempre cotejado com os demais aspectos que permearam a execução do ajuste, inclusive o período de gestão de cada responsável, com vistas à formação do convencimento acerca do mérito das respectivas contas especiais.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende que o presente recurso de revisão deve ser conhecido e provido, especificamente para o fim de julgar regulares com ressalva as contas do ex-prefeito Adalberto Leme de Andrade, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem como de afastar o débito relativo às parcelas identificadas a seguir e a multa que lhe fora aplicada:

VALOR (R\$)	DATA
658.145,74	8/11/2010
329.072,87	24/1/2012
329.072,87	11/6/2012

No que tange à ex-prefeita Silvinha Pereira da Silva (gestão 2013/2016, peça 2, p. 12), a qual, até o momento, não apresentou defesa perante esta Corte, persistem a omissão no dever de prestar contas das quantias por ela geridas e, por consequência, os débitos (valores: R\$ 50.000,00 e R\$ 13.000,00, datas de ocorrência: 13/8/2015 e 10/9/2015, respectivamente).

Como o CPF 663.284.461-87, de Silvinha Pereira da Silva, consta, na base de dados da Receita Federal, como “pendente de regularização” (peça 133), o MP de Contas efetuou pesquisas na Internet e verificou que a ex-prefeita atua, ao que parece, na Câmara dos Deputados, como secretária parlamentar, no gabinete do Deputado Federal Vicentinho Júnior (VICENTE ALVES DE OLIVEIRA JUNIOR), que representa o Estado de Tocantins<sup>56</sup>:

The screenshot shows the website of the Câmara dos Deputados. The header includes the logo and navigation links like 'Assuntos', 'Institucional', 'Deputados', etc. The main content area displays the name 'VICENTINHO JÚNIOR' and his role as 'Pessoal de gabinete - 2025'. Below this, there is a section titled 'EM EXERCÍCIO' which contains a table of staff members.

Nome	Grupo funcional	Cargo	Período de exercício	Remuneração mensal
SILVINHA PEREIRA DA SILVA	SECRETÁRIO PARLAMENTAR	SP04	Desde 10/10/2024	Consultar

### III

Caso Vossa Excelência não tenha por pertinente o provimento do presente recurso de revisão e o julgamento das contas do ex-prefeito Adalberto Leme de Andrade, gestões 2005/2008 e 2009/2012 (peça 2, p. 11), pela regularidade com ressalva, o MP de Contas tem por pertinente a declaração de nulidade do Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara (peças 125 a 127) e a retomada da instrução do feito pelo Ministro Aroldo Cedraz, considerando a existência, quer-nos parecer, de “*error in procedendo*” e de “*error in iudicando*”.

O erro de procedimento consiste no fato de a referida deliberação ter encaminhado o mérito do

<sup>5</sup> <https://www.camara.leg.br/deputados/137070/pessoal-gabinete?ano=2025>. Acesso em: 26 mar. 2025.

<sup>6</sup> <https://www.camara.leg.br/deputados/137070?ano=2025>. Acesso em: 26 mar. 2025

recurso de reconsideração como se TODOS os pareceres fossem uniformes pelo provimento parcial, ou seja, não ter levado em consideração os pareceres divergentes emitidos pelo então titular da Serur e pelo MP de Contas, que se manifestaram pelo não provimento do recurso de reconsideração (peças 123 e 124), contrariamente, portanto, às conclusões do Auditor e do Diretor (peças 121 e 122), os quais defenderam, naquela ocasião, o provimento parcial.

O erro de julgamento decorre da reforma em prejuízo (“*reformatio in pejus*”) do então recorrente, o qual teve sua situação agravada após ingressar com recurso de reconsideração.

Veja-se, a propósito, o inteiro teor do pronunciamento do dirigente máximo da Serur, à época (peça 123):

“Trata-se de recurso de reconsideração (peça 108) interposto por Adalberto Leme de Andrade contra o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara (peça 35, relator Ministro Augusto Nardes).

2. Com a deliberação recorrida houve a condenação solidária do ora recorrente, Adalberto Leme, na qualidade de prefeito antecessor, e de Silvinha Pereira da Silva, prefeita sucessora, pela omissão no dever de prestar contas e pela não consecução dos objetivos do Convênio nº 700.056/2010 (Siafi nº 662.559), celebrado entre o FNDE e o Município de Sandolândia/TO, para construção de escola no âmbito do Programa Proinfância.

3. No exame antecedente, o auditor (peça 121), com anuência do diretor da subunidade (peça 122), conclui pelo provimento parcial do recurso, apenas para atribuir responsabilidades individuais aos gestores, em substituição à solidariedade imputada pelo acórdão condenatório (ou seja, sem afastar qualquer parcela do débito).

4. Se acolhida a proposta, ao recorrente seria atribuída responsabilidade quase integral pelo débito (95%), restringindo-se a responsabilidade da prefeita sucessora (que não recorreu e se manteve revel na fase originária) a uma parcela pouco expressiva da dívida (5%).

5. Pelas razões que passo a expor, divirjo de tais conclusões, manifestando-me pela negativa de provimento do recurso.

## II

6. Ao julgar o processo, o Tribunal bem fundamentou a responsabilidade solidária dos gestores, tanto no voto condutor do acórdão condenatório (peça 36) quanto na rediscussão do tema em sede de embargos de declaração (voto de peça 41).

7. Ficou demonstrado nos autos que a obra (e a maior parte foi executada na gestão do ora recorrente) foi realizada *‘fora das especificações constantes do plano de trabalho’* e *‘a parcela executada se mostra insuscetível de aproveitamento futuro em benefício da comunidade, havendo configurado desperdício de dinheiro público’* (voto de peça 36, item 11). A prefeita sucessora, por seu turno, geriu parte dos recursos, deixou de prestar contas e, quando citada pelo Tribunal, manteve-se silente.

8. No exame antecedente, o auditor propõe rejeitar as razões recursais quanto à elisão da responsabilidade do recorrente, prefeito antecessor. Nesse ponto, acompanho as conclusões da subunidade, por seus próprios fundamentos, considerando, ainda, que o recurso apenas renova, em síntese, argumentos já examinados e afastados na fase originária do processo.

9. Divirjo, contudo, da proposta consistente em afastar a solidariedade atribuída pelo acórdão recorrido. Como passo a demonstrar, há fundamentos suficientes para justificar a solidariedade, assim como não seria viável realizar a segregação do débito, na forma sugerida, por configurar verdadeira *reformatio in pejus*.

10. Com efeito, a segregação da dívida tal como foi proposta pela subunidade seria juridicamente inviável, visto que, em termos práticos, a medida seria prejudicial ao recorrente. O débito total, atribuído solidariamente aos gestores, foi de R\$ 1.316.291,48, em valores históricos. Com a segregação sugerida no exame, o recorrente passaria a responder, sozinho, por 95% desse débito

(R\$ 1.253.291,48), cabendo à prefeita sucessora, que não recorreu, a parcela de 5% da dívida (R\$ 63.000,00).

11. Nesse contexto fático, a proposta agravaria a situação do recorrente, pois este passaria a responder sozinho por 95% do débito e perderia o direito de regresso contra a codevedora – sendo o direito de regresso um efeito automático do regime de solidariedade, previsto no art. 283 do Código Civil (o devedor solidário que pagar a dívida tem ação regressiva contra os codevedores, em quotas iguais, nos termos do art. 283 do Código Civil).

12. Assim sendo, do ponto de vista prático (critério para análise de *reformatio in pejus*) a situação do recorrente se agravaria, pois responder por 100% do débito, mas em regime de solidariedade, é juridicamente mais vantajoso que responder sozinho por 95% da dívida, perdendo-se, em contrapartida, o direito de regresso oriundo da solidariedade.

13. Logo, a alteração sugerida somente seria viável em recurso da codevedora (que, no caso concreto, seria beneficiada pela quebra da solidariedade) ou mesmo em recurso do Ministério Público junto ao TCU (legitimado universal, como fiscal da lei), não podendo ser promovida em recurso exclusivo do responsável que, em concreto, seria prejudicado pela medida.

14. De todo modo, a alteração proposta não se justifica, ainda, por questão de mérito, pois as razões para a solidariedade foram adequadamente demonstradas pelo acórdão recorrido. Conforme evidenciado no item 13 do voto (peça 36), por exemplo, *‘a responsabilidade solidária de ambos os gestores foi adequadamente configurada no exame técnico, com supedâneo no fato de que ambos os gestores geriram parte dos recursos transferidos, sem, entretanto, entregarem o objeto do convênio e sequer a documentação a título de prestação de contas’*.

### III

15. Ante o exposto, manifesto-me pela negativa de provimento do recurso de reconsideração interposto por Adalberto Leme de Andrade contra o Acórdão 2.935/2019-TCU-2ª Câmara, mantendo-se a condenação em seus exatos termos.”

Na mesma linha de não provimento do recurso de reconsideração, segue a manifestação do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, na oportunidade (peça 124, destaques originais e acrescidos):

**“Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se em consonância com o encaminhamento oferecido pelo dirigente máximo da unidade técnica (peça 123), que divergiu das conclusões do auditor instrutor (peça 121), acompanhado pelo diretor da subunidade (peça 122), e sugeriu a negativa de provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Adalberto Leme contra o Acórdão 2.935/2019-Plenário (peça 35).”**

A teor do disposto no art. 1º da Lei 8.443/1992 (grifou-se):

**“§ 3º Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:**

**I - o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;**

**II - fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;**

**III - dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo.”**

No caso concreto, a ausência de manifestação, no Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara (peças 125 a 127), acerca do pronunciamento do titular da Serur (peça 123) e do parecer da Procuradoria de Contas (peça 124) e a reforma em prejuízo do então recorrente configuram vícios insanáveis e implicam prejuízo para a parte e para a instrução processual (art. 171 do Regimento Interno/TCU), motivo pelo qual justificam, se for

o caso de não provimento do apelo revisional, a declaração de nulidade da aludida deliberação.

IV

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se, com as vênias de praxe, no sentido de o Tribunal conhecer e prover o presente recurso de revisão, para o fim de julgar regulares com ressalva as contas do ex-prefeito Adalberto Leme de Andrade, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, e afastar o débito das parcelas de R\$ 658.145,74 (8/11/2010), R\$ 329.072,87 (24/01/2012) e R\$ 329.072,87 (11/06/2012), bem como a multa que lhe fora aplicada.

Sucessivamente, caso não seja provido o apelo revisional, cabe declarar a nulidade do Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara (peças 125 a 127), por erro de procedimento e por erro de julgamento, e restituir o feito para o gabinete do ministro-relator do aludido *decisum*, para prosseguimento da instrução processual.

Brasília, 4 de Abril de 2025.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador