

VOTO

Preliminarmente, destaco que o presente recurso de revisão atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do RITCU, razão pela qual deve ser conhecido.

2. Este feito tratou, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do sr. Adalberto Leme de Andrade, ex-prefeito do Município de Sandolândia/TO (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), devido à não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 700.056/2010 e à omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos.

3. O objeto do ajuste foi a construção de uma escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Sua vigência abarcou o período de 13/9/2010 a 22/10/2015.

4. Para a sua execução, foram previstos, inicialmente, R\$ 1.322.939,42, sendo R\$ 1.316.291,48 por conta do concedente e R\$ 6.647,94 do convenente.

5. O Relatório de TCE 23/2016 concluiu pela responsabilidade do sr. Adalberto Leme de Andrade e da sra. Silvinha Pereira da Silva, ex-prefeita (gestão: 2013-2016), pelo débito apurado.

6. Após o esgotamento dos procedimentos administrativos internos com vistas à recomposição do prejuízo, sem manifestação dos responsáveis, a tomada de contas especial foi instaurada e enviada a esta Corte de Contas.

II

7. No âmbito deste Tribunal, os responsáveis foram citados pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, tendo em vista a omissão na prestação de contas.

8. Após a regular notificação dos responsáveis, a sra. Silvinha Pereira da Silva permaneceu silente, sendo considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9. Já o sr. Adalberto Leme de Andrade apresentou as alegações de defesa inseridas à peça 28, as quais foram rejeitadas.

10. A extinta SecexTCE sugeriu julgar irregulares as contas dos ex-gestores, condená-los em débito solidário e aplicar-lhes multas individuais. O MP/TCU anuiu ao encaminhamento proposto.

11. O feito prosseguiu regularmente e, na sessão de 30/4/2019, foi exarado o Acórdão 2.935/2019-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, **in verbis**:

“[...] ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator em:

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 (quinze mil reais), 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;

9.4 autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92;

9.5 autorizar, desde que solicitado pelos responsáveis, o pagamento da dívida acima em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6 encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins, 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.”

12. A essa decisão, houve a oposição de embargos de declaração por parte do sr. Adalberto Leme de Andrade, os quais foram rejeitados.

13. Ato contínuo, o ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração, ao qual foi dado provimento parcial para reajustar o débito, de modo a refletir, relativamente a cada gestor responsabilizado, apenas os valores movimentados durante as respectivas gestões, nos termos do Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara, sob relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, **in verbis**:

“[...] ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. alterar o débito imputado ao responsável, passando o subitem 9.2 do Acórdão 2.935/2019-2ª 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 subitem 9.3 do Acórdão 2.935/2019-2ª 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 2.935/2019-2ª Câmara; e

9.6. dar conhecimento da deliberação ao recorrente e demais interessados.”

14. É contra essa decisão que se insurge o sr. Adalberto Leme de Andrade.

III

15. Nesse intuito, argumenta, resumidamente, que os documentos ora juntados aos autos seriam capazes de comprovar o nexos de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas para a execução da obra e que a creche objeto do convênio foi entregue aos municípios e está em pleno funcionamento.

16. Ao final, o recorrente requer que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação.

IV

17. A AudRecursos sugeriu que fosse negado provimento ao recurso.

18. A unidade técnica salientou que:

a) apesar de os boletins de medição trazidos mostrarem que 98,32% da obra estava pronta

em 2/12/2012 e que o valor repassado foi quase integralmente utilizado até o final do mandato do recorrente (31/12/2012), o relatório técnico elaborado pelo Município de Sandolândia/TO, em 10/2/2013, indica que a obra não estava finalizada e o percentual de execução física era de apenas 64,09%;

b) 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. O FNDE deferiu o pleito e firmou o 3º termo aditivo ao convênio;

c) ao longo de três anos do mandato da prefeita sucessora, a obra evoluiu muito pouco, o que culminou com a instauração da presente TCE, tendo em vista a execução de apenas 72,35% da obra;

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

e) os documentos trazidos pelo recorrente 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;

f) a conclusão do objeto com recursos próprios do município, após o repasse integral dos recursos à empresa contratada sem a entrega integral, não tem o condão de descaracterizar a responsabilidade atribuída ao recorrente; e

g) 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.

19. O representante do MP/TCU, por sua vez, divergiu da AudRecursos por entender que:

a) no portal do SIMEC, consultado em 26/3/2025, há informação de que a obra está, de fato, 100% concluída. A Secretaria Municipal de Educação de Sandolândia/TO, em 28/5/2024, também informou que o Centro Municipal de Educação Infantil (Cemei) Professora Odete Cardoso Nogueira está em pleno funcionamento;

b) 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;

c) 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 sr. Adalberto Leme de Andrade, conforme se verifica no extrato bancário à peça 14;

d) 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;

e) mesmo não sendo viável quantificar precisamente a execução física, à época da execução do convênio, é 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, 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; e

f) no que tange à execução financeira, o recorrente trouxe ao feito boletins de medição, notas fiscais (valor total: R\$ 1.303.040,69) e comprovantes de pagamento à empresa contratada Rodrigues e Gonçalves Rêgo Ltda., os quais guardam harmonia entre si.

20. Diante desse cenário, o MP/TCU recomenda que seja dado provimento ao presente recurso, especificamente, para julgar regulares com ressalva as contas do sr. Adalberto Leme de Andrade, dando-lhe quitação.

21. No que tange à ex-prefeita Silvinha Pereira da Silva, o **Parquet** entende que 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).

22. Alternativamente ao encaminhamento proposto, o representante do MP/TCU considera pertinente que haja a declaração de nulidade do Acórdão 7.067/2023-2ª Câmara e a retomada da instrução do feito pelo Ministro Aroldo Cedraz, considerando a existência de **error in procedendo** e de **error in judicando**.

23. O erro de procedimento consistiria no fato de a referida deliberação ter encaminhado o mérito do 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/TCU, que se manifestaram pelo não provimento do recurso de reconsideração, contrariamente, portanto, às conclusões do auditor e do diretor, os quais defenderam o provimento parcial.

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

V

25. Com as devidas vênias ao entendimento exarado pela AudRecursos, considero que o encaminhamento sugerido pelo MP/TCU é o que melhor se ajusta ao caso sob exame.

26. De início, cumpre registrar que não se operou a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva deste Tribunal, à luz da Resolução 344/2022, que regulamenta a matéria no âmbito do TCU.

27. No caso concreto, considera-se, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 22/12/2015, dia seguinte à data-limite para a prestação final de contas do ajuste.

28. Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registra-se, abaixo, as principais causas interruptivas (lista não exaustiva):

- a) em 14/7/2016, com a emissão do Relatório de TCE (peça 7, p. 25-30);
- b) em 10/1/2017, com a autuação da tomada de contas especial nesta Corte (peça 1);
- c) em 6/3/2017, com instrução preliminar de diligência para obtenção dos extratos bancários da conta do ajuste (peça 9);
- d) em 28/6/2017 e em 13/10/2017, com a citação dos responsáveis (peças 21-22 e 25-26);
- e) em 30/4/2019, com a prolação da decisão condenatória (peça 35);
- f) em 24/5/2019, com a oposição de embargos de declaração pelo responsável (peça 38);
- g) em 6/8/2019, com a prolação de acórdão que negou provimento ao recurso (peça 40);
- h) em 10/11/2021, com a interposição de recurso de reconsideração pelo responsável (peça 108);
- i) em 25/7/2023, com a prolação de acórdão que rejeitou o recurso (peça 125); e
- j) em 28/5/2024, com a interposição do presente recurso (peças 165-167).

29. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados acima, os quais teriam o condão de interromper a prescrição das

pretensões desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária, tampouco de 3 anos, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

30. Logo, permanecem híidas as pretensões desta Corte.

31. Quanto às alegações do recorrente, observa-se que, de fato, mostram-se aptas a conferir desfecho distinto ao presente feito.

32. Conforme restou evidenciado nos autos, o fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos repassados pelo FNDE, ante a omissão no dever de prestar contas, bem como a impugnação de despesas pela área técnica, em razão da execução parcial do objeto do convênio, na ordem de 72,35%.

33. Nesta fase processual, o recorrente apresentou diversos documentos (boletins de medição, notas fiscais e comprovantes de pagamento) que permitem concluir que:

a) o FNDE repassou ao município o montante de R\$ 1.316.291,48, por meio de três ordens bancárias;

b) as transferências realizadas para a empresa contratada somaram R\$ 1.246.171,88;

c) o valor repassado foi quase integralmente utilizado pelo recorrente até o final do seu mandato, 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.

34. Paralelamente à documentação carreada pelo ex-prefeito, o MP/TCU apurou que a creche se encontra concluída e em pleno funcionamento e que o termo de ajuste previa o aporte adicional de recursos por parte da municipalidade, caso os recursos transferidos pelo concedente fossem insuficientes (**vide** cláusula terceira, item II, alínea “t” à peça 4, p. 29).

35. Logo, partilho do entendimento do **Parquet** no sentido de que, apesar de os recursos federais não terem sido suficientes para concluir a obra no tempo devido, a execução do objeto foi finalizada com recursos próprios do município. Tal medida não compromete o mérito desta tomada de contas especial, se comprovado que os recursos federais foram regularmente aplicados no objeto.

36. Considerando ter restado comprovado que o convênio atingiu a sua finalidade, ainda que de forma extemporânea, e tendo em vista que os documentos constantes dos autos (boletins de medição, notas fiscais, comprovantes de pagamento e extrato bancário) guardam coerência entre si quanto à utilização dos valores federais repassados, entendo ser possível estabelecer o nexo de causalidade necessário ao afastamento do débito inicialmente apurado.

37. Cumpre registrar, como bem pontuou o **Parquet** especializado, que, à luz dos meios de solução consensual, esta Corte, à vista das particularidades de cada caso concreto e sempre em benefício da coletividade, tem determinado ao órgão instaurador da TCE a adoção de tratativas junto ao conveniente para a conclusão do objeto pactuado e o efetivo alcance da finalidade acordada (**vide** Acórdãos 978/2024-Plenário e 7.480/2024-2ª Câmara).

38. Imbuído desse espírito, ainda que se reconheça a demora no tempo de conclusão e de funcionamento da obra sob exame, considero que deva ser dado provimento ao recurso do sr. Adalberto Leme de Andrade, de modo a julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação.

39. Por conseguinte, entendo não ser necessário tecer comentários acerca da proposta alternativa do MP/TCU, que suscitou erro de procedimento e erro de julgamento na deliberação ora

guerreada.

40. No que tange à sra. Silvinha Pereira da Silva, remanesce não afastada a omissão no dever de prestar contas das quantias por ela geridas e, por consequência, os débitos correspondentes aos valores de R\$ 50.000,00 e de R\$ 13.000,00 (datas de ocorrência: 13/8/2015 e 10/9/2015, respectivamente). Considerando que a ex-prefeita permanece silente até o presente momento, não foi possível verificar a destinação dada ao saldo existente na conta bancária do ajuste quando do início de sua gestão.

41. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/1997-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: “*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes*”.

42. Diante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de julho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator