GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 039.815/2023-4.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Interessado: município de São Domingos do Azeitão/MA.
Responsável: Nicodemos Ferreira Guimarães (255.700.563-00).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO ENTRE O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO/MA. OMISSÃO QUANTO AO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DO PREFEITO RESPONSÁVEL. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA E DE DOCUMENTAÇÃO PROBATÓRIA APTAS A DESCARACTERIZAR A HIPÓTESE DE DANO AO ERÁRIO. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA INCAPAZES DE ELIDIR A OMISSÃO QUANTO AO DEVER DE PRESTAR CONTAS TEMPESTIVAMENTE. CONTAS IRREGULARES E MULTA.

RELATÓRIO

Inicio este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)[1]:

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por meio do Termo de Compromisso PAR nº 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018, (peça 11), que tinha por objeto a aquisição de 'ônibus rural escolar com plataforma elevatória veicular'.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 2. Em 29/8/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do FNDE autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1709/2023.
>
> 3. O Termo de Compromisso 201402110 foi firmado no valor de R$ 255.000,00, sendo todo esse montante à conta do concedente, sem contrapartida do convenente. Teve vigência de 1/6/2014 a 30/6/2016, com prazo para apresentação da prestação de contas em 31/8/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R$ 255.000,00 (peça 6).
>
> 4. A apuração pela omissão na prestação de contas foi analisada por meio do documento constante na peça 10.
>
> 5. O fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas e depois modificada pelo TCU, foi a constatação das seguintes irregularidades (peça 27):

[1] Autuada como peça 48.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

'Irregularidade 1

não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por meio do Termo de Compromisso 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018;

Irregularidade 2

não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, considerando a omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Termo de Compromisso 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018'.

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 TCE.

7. No relatório da TCE (peça 17), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 254.561,40, imputando responsabilidade a Nicodemos Ferreira Guimaraes, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016 e 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 1/11/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 21), 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 22 e 23).

9. Em 1/12/2023, 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 (TCU) (peça 24).

10. Na instrução inicial (peça 28), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

10.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por meio do Termo de Compromisso 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 10.

10.1.2. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c 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. 82, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011; e termo de compromisso pactuado.

10.2. Débitos relacionados ao responsável Nicodemos Ferreira Guimaraes:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
22/2/2016	255.000,00	D1
17/5/2019	438,60	C1

10.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

10.2.2. **Responsável**: Nicodemos Ferreira Guimaraes.

10.2.2.1. **Conduta:** na parcela D1 – não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 1/6/2014 a 30/6/2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 31/8/2018.

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 1/6/2014 a 30/6/2016.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

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:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, considerando a omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Termo de Compromisso 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 10.

11.1.2. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c 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. 82, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011; e termo de compromisso pactuado.

11.1.3. **Responsável**: Nicodemos Ferreira Guimaraes.

11.1.3.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, considerando a omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Termo de Compromisso 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018.

11.1.3.2. 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.

11.1.3.3. 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.

12. Encaminhamento: audiência.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 29), foram efetuadas citação e audiência do responsável, nos moldes adiante:

a) Nicodemos Ferreira Guimaraes - promovida a citação e audiência do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 33066/2024 – Seproc (peça 33) Data da Expedição: 30/7/2024 Data da Ciência: **12/8/2024 e 20/8/2024** (peças 36 e 39) Nome Recebedor: ilegível (documento de identificação 2021080) e o próprio Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 30). Fim do prazo para a defesa: 27/8/2024
Comunicação: Ofício 33067/2024 – Seproc (peça 32) Data da Expedição: 30/7/2024 Data da Ciência: **12/8/2024 e 20/8/2024** (peças 35 e 38) Nome Recebedor: ilegível (documento de identificação 2021080) e o próprio. Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 30). Fim do prazo para a defesa: 27/8/2024
Comunicação: Ofício 33068/2024 – Seproc (peça 31) Data da Expedição: 30/7/2024 Data da Ciência: **12/8/2024** e 20/8/2024 (peças 34 e 37) Nome Recebedor: ilegível (documento de identificação 2021080) e o próprio Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 30). Fim do prazo para a defesa: 27/8/2024

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 47), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. O responsável Nicodemos Ferreira Guimaraes, em atenção à citação e audiência, apresentou a documentação constante das peças 40-46, as quais serão objeto de análise na presente instrução.

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 da irregularidade sancionada 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 ocorreu em 1/9/2018, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Nicodemos Ferreira Guimaraes, por meio do ofício acostado à peça 8, recebido em 11/9/2019, conforme AR (peça 9).

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$ 267.196,97, 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.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

18. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

19. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

20. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

21. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

22. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

23. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

24. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
-	1/9/2018	Dia seguinte ao previsto para apresentação da prestação de	Art. 4° inc. I	Marco inicial da contagem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
		contas (peça 17, p. 2)		do prazo prescricional
1	11/9/2019	Aviso de recebimento (peça 9) acerca do ofício acostado à peça 8, que informou ao responsável sobre a irregularidade	Art. 5° inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e início do prazo da intercorrente
2	11/8/2022	Informação 2676 /2022-Seapc/Coapc/Cgapc/ Difin/FNDE (peça 10), que descreveu a irregularidade em apuração	Art. 5° inc. II	Causa interruptiva de ambas as prescrições
3	12/9/2023	Relatório de TCE 139/2023 - COTCE/CGREC/ DIFIN-FNDE/MEC (peça 17)	Art. 5° inc. II	Causa interruptiva de ambas as prescrições
4	17/7/2024	Instrução da Aud-TCE do TCU (peça 28)	Art. 5° inc. II	Causa interruptiva de ambas as prescrições
5	20/8/2024	Recebimento, pelo responsável, da comunicação acerca de sua citação e audiência (peças 33, 36 e 39).	Art. 5° inc. I	Causa interruptiva de ambas as prescrições

25. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

26. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

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

Responsável	Processo
Nicodemos Ferreira Guimaraes	031.661/2022-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no(a) MINISTÉRIO DO TURISMO) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Contrato de repasse 647649, firmado com o/a MINISTERIO DO TURISMO, Siafi/Siconv 647649, função null, que teve como objeto CONSTRUCAO DA PRACA NA SEDE DO MUNICIPIO (nº da TCE no sistema: 1395/2022)'] 039.814/2023-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, Termo de compromisso 17453/2014, firmado com o/a Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, função null, que teve como objeto Construção de 01 (um) Espaço Educativo 6 salas, Projeto FNDE localizado na Rua X, Centro, São Domingos do Azeitão - MA. (nº da TCE no sistema: 1706/2023)']

28. A presente TCE está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

Das alegações de defesa prestadas

29. De início, cumpre dizer que o Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães apresentou alegações de defesa em uma única peça (peça 40), embora tenha sido citado e chamado em audiência separadamente, por motivos distintos, embora relacionados. Não obstante, a análise que será efetuada na presente seção irá aproveitar os argumentos prestados tanto para avaliar a não comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, em face da omissão de prestar contas (motivo da citação), como a não observância do prazo estipulado para apresentar, ao concedente dos recursos repassados, a prestação de contas (motivo da audiência).

30. Após efetuar uma síntese dos fatos e discutir a tempestividade de apresentação de suas alegações de defesa (peça 40, p. 1-2), o Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães alega que não teria sido respeitado o seu direito de contraditório e ampla defesa, pois, ao iniciar um processo administrativo que afeta diretamente o autor, seria essencial assegurar imediatamente tais direitos.

31. Para corroborar sua afirmação, argumenta que, por se tratar de um processo que ocorre no Tribunal de Contas, valeria o entendimento constante da Súmula Vinculante 3 do STF, que informar que, nos processos perante o TCU, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (peça 40, p. 2-3).

32. Destaca previsões constantes da Lei 9.784/1999, como o direito do administrado à ciência da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado, com acesso aos autos e obtenção de cópias de documentos (art. 3º, II). Além disso, enfatiza a prerrogativa de o interessado, na fase instrutória e antes da decisão final, apresentar documentos, pareceres, diligências e perícias, bem como oferecer alegações sobre a matéria objeto do processo (art. 38). Ademais, ressalta a necessidade de motivação para a recusa de provas (art. 38, § 2°) e reforça a obrigatoriedade do respeito ao direito de defesa nas sanções aplicadas por autoridades competentes (art. 68) (peça 40, p. 3-4).

33. Assevera que a ausência de oportunidade prévia de manifestação do administrado caracterizaria ofensa ao devido processo legal, conforme entendimento do Ministro Celso de Mello. O trecho jurisprudencial citado enfatiza que, mesmo em processos administrativos, a Administração Pública não pode agir de forma arbitrária ou abusiva, devendo respeitar o contraditório e a ampla defesa. A decisão destaca ainda que a violação dessas garantias pode levar à invalidade dos atos administrativos, especialmente quando estes resultam em vantagens subjetivas indevidas (peça 40, p. 4-5).

34. Assim, alega que teria ocorrido no caso concreto a não observância do contraditório e da ampla defesa, por não ter havido a sua notificação (peça 40, p. 6).

35. **Análise**: Inicialmente, cumpre afastar a alegação de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa no presente caso, haja vista que o Responsável teve plena ciência das irregularidades apontadas e exerceu seu direito de defesa em todas as etapas pertinentes do processo de (TCE).

36. Primeiramente, na fase interna do procedimento de TCE, realizada no âmbito do FNDE, órgão concedente dos recursos públicos, o Responsável foi devidamente notificado acerca da irregularidade que motivou a instauração do feito, garantindo-se lhe a oportunidade de manifestação que, por opção sua, não foi apresentada à época (peças 8-9 e 17, p. 3). A ciência inequívoca da irregularidade e a possibilidade de apresentação de defesa nesta fase afastam qualquer alegação de cerceamento de defesa.

37. Ademais, na fase externa, agora no âmbito do TCU, o Responsável foi regularmente citado para se manifestar acerca da irregularidade que ensejou a TCE, no caso a não comprovação da correta aplicação dos recursos públicos em razão da omissão no dever de prestar contas. Além disso, foi-lhe concedida nova oportunidade de defesa mediante audiência específica para apresentação de alegações quanto ao descumprimento do prazo estipulado para entrega da prestação de contas ao órgão concedente dos recursos repassados. Os ofícios de comunicação da citação e audiência foram devidamente recebidos pelo Responsável (peças 33, 36 e 39) e suas alegações estão sendo analisadas na presente oportunidade, permitindo-lhe expor suas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

justificativas e produzir provas que entenda serem cabíveis, o que afasta qualquer argumento de que não esteja sendo respeitado o seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

38. Cabe ressaltar que o contraditório e a ampla defesa não significam a obrigatoriedade de acolhimento dos argumentos apresentados, mas sim a garantia de que o administrado possa exercer seu direito de defesa de forma plena e tempestiva. No presente caso, todos os meios necessários para o exercício da defesa foram disponibilizados, de modo que não há que se falar em nulidade por ausência de notificação ou cerceamento de defesa.

39. Por fim, considerando que o processo obedeceu a todas as fases necessárias para permitir a apresentação de justificativas, com a ciência prévia do Responsável e a concessão de prazos regulares para manifestação, não há qualquer fundamento jurídico para a alegação de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa. O regular processamento da TCE e a observância dos preceitos constitucionais e normativos evidenciam a improcedência da tese de violação a direitos fundamentais, razão pela qual não merece acolhida qualquer pretensão de nulidade do processo de TCE.

40. **Alegações de defesa:** O Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães alega a questão da suposta desproporcionalidade da penalidade a ele imposta, nos moldes apresentados em sequência.

41. Afirma que, no contexto do processo sancionador na Administração Pública, o art. 2° da Lei nº 9.784/1999 estabeleceria a observância de princípios fundamentais como legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa e contraditório. O parágrafo único do artigo 2º reforçaria a necessidade de adequação entre meios e fins, proibindo a imposição de sanções desproporcionais ao interesse público. Assim, defende que qualquer penalidade aplicada deveria respeitar a proporcionalidade e a razoabilidade do caso concreto (peça 40, p. 6).

42. No presente caso, argumenta que não haveria evidências de dano ou risco ao interesse público, tampouco de benefício indevido ou enriquecimento ilícito por sua parte. Além disso, assevera que seu histórico funcional seria irretocável ao longo de oito anos de mandato (peça 40, p. 7).

43. Aponta que a doutrina da autora Maria Silvia Zanella Di Pietro sustentaria que, mesmo diante de uma ilegalidade, dever-se-ia verificar a existência de culpa ou dolo, sendo imprescindível a demonstração de má-fé para caracterização de um comportamento desonesto (peça 40, p. 7).

44. Dessa forma, ainda que houvesse alguma irregularidade, alega que a inexistência de má-fé imporia que qualquer penalidade fosse adequada à realidade dos fatos, observando-se os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. No caso, defende que a irregularidade apontada se referiria apenas à ausência de prestação de contas, que já estaria sanada conforme os documentos ora anexados nos autos (peça 40, p. 7).

45. A seguir, o responsável sustenta que a irregularidade apontada seria meramente formal, sem qualquer dano ao erário, e que, conforme o art. 2º da Lei nº 4.717/65, a nulidade de um ato administrativo apenas se justifica quando houvesse a efetiva lesão ao patrimônio público, o que não se verificaria no presente caso Ademais, afirma que a nulidade do ato deveria ser insuscetível de convalidação e mais vantajosa ao interesse público do que sua manutenção, o que não se aplica à situação em análise (peça 40, p. 8).

46. Argumenta-se que não haveria provas, indícios ou sequer alegações de prejuízo financeiro ao erário e que a única evidência concreta existente nos autos demonstraria que o serviço foi integralmente cumprido, justificando seu pagamento, além de que as questões levantadas no processo se referiram a aspectos meramente formais, sem comprometimento da execução dos serviços (peça 40, p. 8).

47. O princípio da legalidade, defende o Responsável, deveria ser considerado em conjunto com outros princípios fundamentais, como a segurança jurídica, a boa-fé e a presunção de legitimidade dos atos administrativos, de maneira que punições severas a servidores que atuassem em conformidade com suas funções deveriam ser evitadas, sobretudo na ausência de comprovação de dano ou de violação de deveres essenciais da administração pública (peça 40, p. 8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

48. Assevera que a doutrina de Lúcia Valle Figueiredo reforçaria a ideia de que, na ausência de prejuízo ao erário e considerando a necessidade de proteção a outros valores como a boa-fé e a segurança jurídica, a Administração não deveria anular um ato viciado quando tal anulação fosse contrária ao próprio sistema jurídico (peça 40, p. 9).

49. Afirma que não haveria indícios de que tivesse cometido ato de improbidade administrativa e, mesmo que houvesse alguma irregularidade formal, isso não anularia o procedimento nem faria com que o autor fosse considerado desonesto ou desleal, já que não haveria qualquer ganho indevido ou evidência de prejuízo ao tesouro público. (peça 40, p. 9-10).

50. **Análise:** no presente caso, as alegações de ausência de proporcionalidade e razoabilidade na penalidade aplicada não se sustentam, uma vez que o valor da citação corresponde integralmente aos valores repassados por meio do termo de compromisso, cuja execução não foi comprovada. A não apresentação da prestação de contas inviabiliza a verificação do nexo entre os recursos públicos repassados e a execução regular da despesa, razão pela qual se impôs a devolução integral dos valores, afastando, assim, qualquer alegação de desproporcionalidade.

51. Não obstante, na presente oportunidade, a documentação apresentada pelo Responsável, quanto à execução financeira do objeto do termo de compromisso, sugere que a aquisição do bem foi devidamente efetuada. Os documentos juntados aos autos (peça 45), tais como nota de empenho, nota de liquidação, nota fiscal, atesto de entrega, ordem de pagamento e comprovante do depósito em conta em favor da empresa fornecedora do veículo objeto do termo de compromisso em tela indicam que houve a realização da despesa e o repasse dos valores à empresa contratada, evidenciando que a transação ocorreu conforme previsto no instrumento pactuado e dentro de seu período de vigência.

52. Tais registros financeiros demonstram o fluxo dos recursos desde a fase do empenho até o efetivo pagamento, reforçando a presunção de que a execução do objeto foi materializada. A nota fiscal comprova a aquisição formal do veículo, enquanto o atesto de entrega confirma seu recebimento, corroborando a regularidade da despesa (peça 45, p. 3-4). Ademais, o comprovante de depósito bancário atesta que o pagamento foi efetivamente realizado à empresa fornecedora. Tal sequência de eventos demonstram que os recursos foram aplicados para o fim a que se destinavam (peça 45, p. 5).

53. Obviamente não há uma comprovação física do recebimento e seu uso pela municipalidade local do ônibus adquirido, pois isso demandaria uma inspeção *in loco* pelo concedente dos recursos, mas os elementos apresentados indicam que a aquisição do bem ocorreu dentro dos trâmites financeiros e administrativos exigidos, sugerindo que a execução do objeto do termo de compromisso se concretizou, ao menos, razoavelmente, conforme o pactuado.

54. Diz-se razoavelmente, pois outros aspectos também são examinados nas prestações de contas, como, por exemplo, o uso de licitação para a contratação do fornecedor e o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundeb), sendo que não foi apresentado informações e documentos a respeito. De qualquer forma, no que se refere à documentação relacionada à execução financeira do termo de compromisso, entende-se que possuem o condão de demonstrar que a execução do objeto tenha ocorrido.

55. Quanto à ausência da manifestação do CACS-Fundeb, conforme previsto no parágrafo único do art. 10 da Lei 12.695/2012 c/c o art. 33 da Lei 14.113/2020, há diversos precedentes nesta Corte em que se defendeu que a falta desse elemento inviabiliza a comprovação da lisura na gestão dos recursos recebidos, pois as prestações de contas recebidas pelo FNDE, no âmbito de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), possuem natureza essencialmente declaratória, e as ações de fiscalização mais relevantes cabem aos Conselhos criados com essa finalidade, conforme determinam as leis de criação desses programas (Acórdãos 4811/2016-TCU-Segunda Câmara, relatora Ministra Ana Arraes; 3688/2014-TCU-Segunda Câmara; e 3.871/2019-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

56. Por analogia, poder-se-ia aplicar esse entendimento ao presente caso, eis que o presente termo de compromisso foi firmado no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), cuja

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

participação do Conselho (CACS-Fundeb) também é de grande relevância para a comprovação do correto uso do dinheiro público concedido aos municípios, eis que tem a incumbência de efetuar o acompanhamento e o controle social da transferência e da aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, por meio do encaminhamento, ao referido Fundo, do demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos, conforme o art. 10 c/c seu parágrafo único, da Lei 12.695/2012.

57. Não obstante, há precedentes no TCU, como o já citado Acórdão 4811/2016-TCU-Segunda Câmara, e o Acórdão 662/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria da Ministra Ana Arraes, em que foi defendido que a ausência de parecer desses Conselhos, na prestação de contas, não gera presunção absoluta de débito, não impedindo que a comprovação da boa e regular dos recursos se faça por meio de outros meios lícitos de prova.

58. Assim, como é cabível o entendimento de que a ausência de parecer do CACS-Fundeb não geraria presunção absoluta de débito, não impedindo que a comprovação da boa e regular dos recursos se fizesse por meio de outros meios lícitos de prova, entende-se que, no caso em tela, na medida em que a documentação financeira da execução demonstra que houve a aquisição do objeto do termo de compromisso em tela, poder-se-ia afastar o débito inicialmente apurado em desfavor do Responsável.

59. Nesse sentido, entende-se que, uma vez que há elementos comprobatórios de que o objeto foi executado, a possível condenação em débito objeto da citação feita ao Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães deve ser afastada.

60. Agora, ainda que se reconheça que a devolução dos valores repassados não seja mais cabível, por não se falar mais em prejuízo ao erário, a questão da não apresentação da prestação de contas no prazo estipulado é uma irregularidade distinta.

61. A gestão responsável dos recursos públicos repassados exige transparência e prestação de contas tempestiva, sendo que a omissão no dever de prestar contas dentro do prazo estipulado configura irregularidade grave, que sujeita o infrator ao julgamento de suas contas como irregulares e à aplicação de multa, independentemente de a execução do objeto pactuado ter ocorrido regularmente, conforme previsto, respectivamente, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, e art. 58, inciso II, todos da Lei 8.433/92.

62. Ademais, ainda que a apresentação da prestação de contas ocorra após a regular citação do TCU e se comprove a regular aplicação dos recursos, o que teria o condão de afastar o débito, há diversos precedentes dessa Corte de Contas no sentido de que tal fato não elide a irregularidade da omissão, permitindo o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, da Lei 8.443/1992. (Acórdãos: 1792/2009-Plenário, Redator: Walton Alencar Rodrigues; Acórdãos: 800/2008-Segunda Câmara, Relator: Augusto Sherman; 7402/2011-Primeira Câmara, Relator: Marcos Bemquerer; 4704/2020-Primeira Câmara, Relator: Benjamin Zymler).

63. O caso em tela, embora se entenda que os elementos trazidos apontem para a execução do objeto, imperioso afirmar que isso não elide a irregularidade de não ter sido providenciada a entrega da prestação de contas do termo de compromisso sob análise no prazo estipulado.

64. Quanto a isso, no que se refere à suposta inexistência de má-fé alegada pelo Responsável no caso concreto, não há que se falar em desconhecimento da obrigação de prestar contas, pois era esperado do gestor o conhecimento de que, finalizado o prazo de vigência do termo de compromisso, deveria obrigatoriamente prestar contas acerca do uso dos recursos públicos recebidos, de maneira que não se mostra razoável admitir que o responsável poderia desconhecer essa obrigação legal, revelando-se, assim, uma grave inobservância do dever de cuidado no trato da coisa pública.

65. A conduta adotada pelo responsável configura ato praticado com culpa grave, uma vez que se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente. Trata-se de claro exemplo de erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, circunstância que reforça a legitimidade da sanção acaso imposta.

66. Ademais, a omissão inicial no dever de prestar contas movimentou desnecessariamente a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

máquina administrativa, despendendo recursos humanos e materiais no âmbito do FNDE, da Controladoria-Geral da União e do TCU. Sobre o assunto, oportuno mencionar excerto do Voto do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, condutor do Acórdão 4.460/2011-TCU-2ª Câmara, *in verbis*:

> 'Logo, na medida em que sua omissão ensejou a movimentação de toda a máquina administrativa no âmbito interno e externo, imperioso que seja apenada, pois constitui conduta grave, além de violar a Constituição Federal, a Lei nº 8.443/92 e o próprio convênio que geriu.
>
> Por este motivo, em que pese elidido esteja o débito, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa.'

67. Dessa forma, a tese defensiva não merece prosperar, em parte, pois se por um lado é possível ver que a execução do objeto foi realizada, por outro persiste a falta do devido zelo em apresentar a prestação de contas dentro do prazo regulamentar, o que configura infração grave que justifica plenamente a responsabilização do agente público.

68. **Alegações de defesa**: O responsável defende que não houve, no caso em tela, a ocorrência de conduta ímproba.

69. Defende que a Lei de Improbidade Administrativa teria sido criada para proteger a moralidade e o patrimônio público, punindo apenas atos desonestos de administradores públicos. Nesse sentido, apresenta doutrina de Alexandre de Moraes, que destacaria que a lei de improbidade não puniria ilegalidades simples, mas sim condutas ilegais ou imorais voltadas para a corrupção (peça 40, p. 11).

70. Afirma que a nova redação da Lei 14.230/21 exigiria a presença de dolo para caracterizar improbidade, ou seja, a intenção consciente de alcançar um resultado ilícito (peça 40, p. 11-12).

71. Assevera que o Supremo Tribunal Federal teria reforçado a necessidade de comprovação do dolo para tipificar atos de improbidade, por meio da Tese 1199 STF, enquanto a doutrina de Maria Silvia Zanella Di Pietro e Romeu Bacellar Filho enfatizariam que seria preciso evidenciar má fé ou dolo para aplicar penalidades e que a acusação deveria provar a culpabilidade do acusado, de maneira que, se houver dúvidas, o acusado deveria ser absolvido, e qualquer condenação deveria ser baseada em provas claras e respeitar o devido processo legal (peça 40, p. 12-13).

72. Pontua que a Advocacia Geral da União, por meio do Parecer 1/98 AGU, teria defendido o posicionamento de que, em um processo disciplinar, em casos em que não houvesse provas concretas de irregularidades atribuídas aos indiciados, a absolvição dos servidores seria a medida mais adequada, seguindo o princípio '*in dubio pro reo*'. (peça 10, p. 14).

73. Alega que a jurisprudência também exigiria a comprovação de má fé e intencionalidade para caracterizar improbidade administrativa. No caso apresentado pelo Responsável, o Ministério Público Federal não teria conseguido comprovar dolo específico nas condutas dos réus, mas apenas irregularidades administrativas genéricas, o que não configuraria, portanto, ato de improbidade (peça 10, p. 14-15).

74. Informa que o princípio da proibição do excesso limitaria ações sem provas robustas. Ressalta que, no caso em tela, teria sido comprovado que o valor de R$ 255.000,00 recebido pelo FNDE foi utilizado corretamente para a compra de um ônibus, com documentação de prestação de contas e devolução de recursos remanescentes, de maneira que sua inocência seria evidente e o processo disciplinar deveria ser anulado por falta de fundamento (peça 10, p. 15-16).

75. **Análise:** No presente caso, é essencial esclarecer que a análise conduzida pelo TCU não envolve a caracterização de ato de improbidade administrativa, uma vez que essa competência é exclusiva do Poder Judiciário. Como é sabido, não é da alçada desta Corte de Contas avaliar a ocorrência de ato de improbidade administrativa como pressuposto para a condenação em débito e aplicação de sanções decorrentes de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais. Nunca é demais relembrar que o TCU possui jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Nesse sentido é caudalosa e remansosa a jurisprudência do TCU sobre a matéria, no sentido de que os microssistemas são totalmente independentes, inexistindo amparo legal para condicionar o julgamento pela irregularidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

contas à ocorrência de ato de improbidade administrativa, e, logicamente, aos seus pressupostos de constituição (Acórdão 1881/2014-TCU-Segunda Câmara - Rel. Min. José Jorge; Acórdão 10853/2018-TCU-Primeira Câmara - Rel. Min. Bruno Dantas). Acórdão 4120/2022 - Segunda Câmara, Relator Bruno Dantas.

76. Assim, o TCU não tem atribuição para julgar condutas sob a ótica da improbidade, pois esse exame demanda uma avaliação específica da intenção e da má-fé do agente público, o que é reservado ao crivo daquele Poder. A atuação desta Corte de Contas está restrita à fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, buscando identificar eventuais danos ao erário e avaliar se os atos administrativos observam os princípios da eficiência, legalidade, transparência entre outros.

77. O caso concreto trata da verificação da adequada aplicação de recursos repassados por meio de termo de compromisso e do cumprimento das obrigações dele decorrentes, como a entrega da prestação de contas ao FNDE dentro do prazo estipulado. A preocupação do TCU, nesse contexto, é garantir que os valores transferidos tenham sido utilizados conforme a finalidade prevista e que não haja prejuízo ao patrimônio público decorrente de irregularidades ou omissões na gestão desses recursos.

78. Nesse sentido, o TCU também verifica, dentro de sua competência de controle externo, se há boa-fé do gestor, avaliando se este agiu conforme a conduta esperada para um administrador público diligente, eis que esse exame é fundamental para decidir sobre o julgamento das contas daqueles que gerem recursos públicos ou que tenham dado causa à perda, extravio ou desperdício de bens e valores públicos. Contudo, essa análise realizada pelo TCU é distinta daquela promovida pelo Poder Judiciário quando examina um caso de improbidade administrativa, pois este último julga a intenção e a má-fé do agente, podendo aplicar sanções como suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o poder público.

79. Portanto, é fundamental diferenciar os tipos de processos. O TCU exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, visando assegurar a boa governança dos recursos públicos federais. Já o exame de possíveis infrações que possam configurar improbidade administrativa, como atos dolosos ou lesivos à administração pública, é competência exclusiva do Poder Judiciário.

80. Assim, os argumentos prestados não procedem, pois a questão em análise não se refere à configuração de ato de improbidade administrativa, mas sim ao cumprimento dos deveres administrativos e contratuais relacionados ao uso dos recursos públicos.

81. Não obstante, conforme foi informado anteriormente, entende-se que a documentação de execução financeira referente ao termo de compromisso em tela tem o condão de demonstrar que o seu objeto foi executado, de maneira que o débito imputado inicialmente ao Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães deve ser afastado. No entanto, em relação a não entrega da prestação de contas no prazo estipulado ao FNDE, a irregularidade persiste, devendo o referido responsável sofrer as consequências por ter cometido essa irregularidade grave, conforme entende a jurisprudência do TCU.

82. Assim, diante tudo o que foi exposto, entende-se que as alegações de defesa do Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães possam ser acatadas parcialmente, afastando-se a responsabilidade pelo débito inicialmente identificado, mas permanecendo a responsabilidade pela não apresentação da prestação de contas no prazo previsto. E tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, será proposto o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a aplicação da multa prevista no artigo 58, I, da Lei 8.443/1992.

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

83. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

84. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

85. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).

86. No caso em tela, as irregularidades consistentes no não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA, considerando a omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Termo de Compromisso 201402110, cujo prazo se encerrou em 31/8/2018, configuram violação não só às regras legais previstas no art. 37, *caput*, c/c art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; no art. 93 do Decreto-lei 200/1967; no art. 66 do Decreto 93.872/1986; e no art. 82, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, mas também a princípios basilares da legalidade, moralidade e transparência da administração pública.

87. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

88. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Nicodemos Ferreira Guimaraes logrou êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista que a documentação relacionada à execução financeira, apresentada por ele, tem o condão de comprovar que a aquisição do objeto do termo de compromisso em tela ocorreu, de maneira que o débito inicialmente apurado não mais subsiste e sua responsabilidade pela devolução integral dos recuros repassados, por isso, deve ser afastada.

89. Diferentemente, quanto as razões de justificativas prestadas em relação à não entrega da prestação de contas no prazo determinado ao FNDE, considera-se que a irregularidade ainda persiste, de maneira que o responsável deve enfrentar as consequências por essa falha grave, conforme a jurisprudência do TCU.

90. Assim, considerando tudo o que foi apresentado, entende-se que as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Nicodemos Ferreira Guimarães podem ser parcialmente acatadas, afastando a responsabilidade pelo débito inicialmente apontado, permanecendo a sua responsabilidade por não apresentar a prestação de contas relativa ao termo de compromisso em foco no prazo estipulado.

91. Em relação à questão da existência da boa-fé no presente caso, não se pode conceber o desconhecimento da obrigação de prestar contas por parte do Responsável. Espera-se que o gestor saiba que, ao término do prazo de vigência do termo de compromisso, ele deve obrigatoriamente prestar contas sobre o uso dos recursos públicos recebidos. Portanto, não é razoável aceitar que o responsável desconhecia essa obrigação legal, o que demonstra uma grave negligência no cumprimento do dever de cuidado com a administração da coisa pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

92. A atitude do responsável caracteriza um ato cometido com culpa grave, pois se afasta do comportamento esperado de um administrador público minimamente diligente, fato esse que exemplifica claramente um erro grosseiro, conforme o artigo 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), modificado pela Lei 13.655/2018, o que reforça a legitimidade da sanção aplicada.

93. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos dos artigos 1°, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', 19 e seu parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 202, § 6º, e 209, inciso I, do Regimento Interno do TCU, com a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

94. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

95. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) julgar irregulares, nos termos dos artigos 1°, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', 19 e seu parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 202, § 6º, e 209, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas do responsável Sr. Nicodemos Ferreira Guimaraes;

b) aplicar ao responsável Sr. Nicodemos Ferreira Guimaraes, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso 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;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida 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; e

e) informar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos".

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da AudTCE[2] e com a concordância do Ministério Público de Contas[3].

É o Relatório.

[2] Peças 49 e 50.
[3] Representado neste processo pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 51).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027466.

VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relativamente à aplicação de recursos repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA por meio do termo de compromisso PAR 201402110, para a aquisição de ônibus rural escolar com plataforma elevatória veicular.

2. O referido instrumento envolveu o montante total de R$ 255.000,00, sem contrapartida municipal, com prazo para apresentação da prestação de contas encerrado em 31/8/2018. Diante do não cumprimento desse encargo no prazo regulamentar, a autoridade administrativa instaurou a presente tomada de contas especial.

3. No âmbito deste Tribunal, promoveu-se a citação de Nicodemos Ferreira Guimarães, ex-prefeito de São Domingos do Azeitão/MA e responsável pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Foi também realizada sua audiência em razão do descumprimento do prazo originalmente estipulado para a entrega da prestação de contas.

4. O responsável apresentou defesa acompanhada de documentação referente à execução do objeto[1], o que logrou afastar, na opinião da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)[2] e do Ministério Público de Contas[3], a hipótese de dano ao erário.

5. Os pareceres precedentes, contudo, também em uníssono, concluíram que não restou justificada a omissão quanto ao dever de prestar contas no prazo pactuado entre o FNDE e o município de São Domingos do Azeitão/MA. Em função disso, propõem julgar irregulares as contas do ex-gestor e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

6. Concluído esse breve resumo da matéria em apreciação, passo a decidir, manifestando-me, desde já, de acordo com o desfecho processual acima mencionado, pois concordo, na íntegra, com a análise promovida pela AudTCE, não me parecendo necessário tecer considerações adicionais.

7. Quanto à avaliação, à luz da Resolução 344/2022, acerca de eventual ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória desta Corte em relação às irregularidades suscitadas neste processo especial de contas, a unidade instrutiva afastou essa possibilidade. Adotando como marco inicial da contagem do prazo prescricional o dia 1/9/2018, seguinte àquele fixado para a apresentação da prestação de contas[4], e compulsando o histórico processual, a instrução técnica destacou algumas causas interruptivas da prescrição ordinária e intercorrente, as quais me permito repisar abaixo juntamente com algumas outras:

a) notificação do responsável pela entidade concedente em 11/9/2019[5];

b) elaboração do parecer técnico em 11/8/2022, que informa o exaurimento de "todas as medidas administrativas com vistas à apresentação da prestação de contas do Instrumento em epígrafe"[6];

c) emissão do relatório da tomada de contas especial em 12/9/2023, concluindo que "os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao erário oriundo da omissão no dever de prestar contas"[7];

d) conclusão, em 17/7/2024, da primeira instrução no âmbito da Secretaria deste Tribunal,

[1] Peças 40 a 46.
[2] Pareceres autuados como peças 48 a 50.
[3] Representado neste processo pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 51).
[4] Conforme informação extraída do relatório de TCE 139/2023 - COTCE/CGREC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 17, p. 1).
[5] Data do aviso de recebimento (peça 9) do ofício que informou ao responsável sobre o não envio da prestação de contas relativa ao termo de compromisso PAR 201402110 (peça 8).
[6] Peça 10, p. 2, parte final.
[7] Relatório de TCE 139/2023 - COTCE/CGREC/ DIFIN-FNDE/MEC (peça 17).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027467.

oportunidade na qual foram ratificados os apontamentos feitos pelo tomador de contas acerca da responsabilidade de Nicodemos Ferreira Guimarães e da quantificação do dano causado ao erário sob a responsabilidade daquele ex-prefeito; e

e) expedição das comunicações processuais de citação e audiência em 25/7/2024[8]; e

f) e emissão dos pareceres de mérito da AudTCE e do Ministério Público de Contas entre 11/3/2025 e 5/6/2025[9].

8. Desse modo, evidencia-se que não houve o transcurso de cinco anos entre os marcos interruptivos nem a paralisação do feito sem andamento instrutório por mais de três anos, restando afastada a incidência da prescrição ordinária ou intercorrente.

9. Quanto ao mérito, conforme concluiu a unidade instrutiva, os documentos juntados pela defesa[10] – tais como nota de empenho, nota de liquidação, nota fiscal, atesto de recebimento, ordem de pagamento e comprovante de transferência bancária ao fornecedor do veículo – lograram demonstrar que o ônibus escolar foi adquirido dentro da vigência do termo de compromisso e pago com recursos dessa avença. A demonstração do nexo financeiro e da destinação dos valores para o cumprimento do objeto pactuado elide a presunção de dano ao erário.

10. A comprovação tardia da execução do objeto, contudo, não afasta a irregularidade autônoma consistente na injustificada omissão inicial quanto ao dever de prestar contas. Isso porque a entrega da prestação de contas somente após a citação promovida na fase externa da tomada de contas especial, sem justificativa plausível para o atraso, mesmo que afaste a hipótese de dano, não descaracteriza a infração à norma legal.

11. A conduta do ex-gestor, ao omitir-se do dever de prestar contas tempestivamente, configura descumprimento ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e no art. 66 do Decreto 93.872/1986.

12. No que diz respeito à dosimetria da multa, tem-se que a irregularidade remanescente atribuída a esse responsável configura conduta ilícita grave, razão pela qual o valor da multa deve ser estipulado em R$ 10.000,00.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

[8] Peças 31 a 33, recebidas em 12 e 20/8/2024 (peças 34 a 39).
[9] Manifestações da AudTCE às peças 48 a 50 e parecer do Ministério Público de Contas à peça 51.
[10] Peças 41 a 46.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81027467.

ACÓRDÃO Nº 5153/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 039.815/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Nicodemos Ferreira Guimarães (255.700.563-00).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relativamente à aplicação de recursos repassados ao município de São Domingos do Azeitão/MA por meio do termo de compromisso PAR 201402110, cujo objeto consistia na aquisição de ônibus rural escolar com plataforma elevatória veicular;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "a", da Lei 8.443/1992 combinados com os arts. 19, parágrafo único, e 23, III, do mesmo diploma, e com os arts. 1º, I, 202, § 6º, 209, I, 210, § 2º, e 214, III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Nicodemos Ferreira Guimarães;

9.2. com fundamento no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 268, I, do Regimento Interno, aplicar a Nicodemos Ferreira Guimarães multa no valor individual de R$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento dessa dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, II, da Lei 8.443/1992:

9.3.1. o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.3.2. a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 29/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5153-33/26-1.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81030498.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81030498.