GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara
TC 039.817/2023-7
Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Responsáveis: Antônio Claudio Pinheiro (434.529.303-00); Thiago Campelo Nogueira (660.583.173-04)
Representação legal: Samia Karininy Oliveira Moura (36816/OAB-CE), representando Antônio Claudio Pinheiro.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO COM O MUNICÍPIO DE ARACOIABA/CE. CONSTRUÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES DE ENSINO FUNDAMENTAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL. CONTAS REGULARES. REVELIA DE OUTRO RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO DÉBITO E DA MULTA APLICADA AO RECORRENTE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DAS CONTAS PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Inicialmente, reproduzo instrução de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 94), que contou com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica (peça 95):

"***INTRODUÇÃO***

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Antônio Claudio Pinheiro (peças 80-88), pelo qual contesta o Acórdão 7.496/2025-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 28/10/2025 (peça 63).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> *VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Antônio Claudio Pinheiro e Thiago Campelo Nogueira, em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados por meio do Termo de Compromisso PAR 34035/2014, firmado com o Município de Aracoiaba/CE para construção de duas Unidades Escolares de Ensino Fundamental,*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:*
>
> *9.1. considerar revel o responsável Antônio Cláudio Pinheiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

9.2. julgar regulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 17 e 23, inciso I, da mesma Lei, as contas de Thiago Campelo Nogueira, dando-lhe quitação plena;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Antônio Cláudio Pinheiro, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
16/1/2015	*408.188,85*	*Débito*
12/8/2015	*204.152,87*	*Débito*
22/12/2015	*153.026,99*	*Débito*
10/7/2018	*306.229,31*	*Débito*
27/8/2018	*204.035,98*	*Débito*
10/9/2018	*51.009,00*	*Débito*
6/12/2018	*193.834,18*	*Débito*
6/12/2018	*51.008,99*	*Débito*
19/12/2018	*10.201,80*	*Débito*
7/5/2019	*204.152,87*	*Débito*
7/5/2019	*102.076,44*	*Débito*
4/11/2019	*51.009,00*	*Débito*
4/11/2019	*81.614,39*	*Débito*
18/11/2019	*20.403,60*	*Débito*
4/5/2015	*54.000,00*	*Crédito*
16/10/2018	*10.000,00*	*Crédito*
31/10/2018	*90.000,00*	*Crédito*
22/1/2019	*90.000,00*	*Crédito*
5/2/2019	*20.000,00*	*Crédito*
20/2/2019	*22.000,00*	*Crédito*
15/3/2019	*20.000,00*	*Crédito*
28/8/2017	*778,98*	*Crédito*
8/8/2023	*186.061,93*	*Crédito*

9.4. aplicar a Antônio Cláudio Pinheiro, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, multa no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

9.5. autorizar se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, § 1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. esclarecer a Antônio Cláudio Pinheiro que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992; e

9.8. dar ciência desta decisão à Procuradoria da República no Ceará, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Município de Aracoiaba/CE e aos responsáveis.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor dos ex-prefeitos municipais de Aracoiaba/CE Antônio Cláudio Pinheiro (gestões 2013-2016 e 2017 a 10/12/2019) e Thiago Campelo Nogueira (11/12/2019 a 2020 e 2021-2024).

4. A instauração do processo de contas ocorreu pela omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso 34035/2014, firmado entre o FNDE e o município de Aracoiaba - CE, cujo objeto é descrito como a "Construção de 02 (duas) Unidades Escolares de Ensino Fundamental, divididas em 02 (duas) ações: Ação 01 - ID 1018211: Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Ensino Fundamental, localizada à Rodovia BR 356, S/N - Distrito Genipapeiro; Ação 02 - ID 1018212: Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Ensino Fundamental, localizada à Rua Conego Demétrio, S/N - Distrito de Varzantes" (peça 16).

5. O valor do ajuste montou a R$ 2.040.944,27, integralmente a cargo do FNDE (peça 6), e a vigência compreendeu o período entre 1º/7/2014 a 30/1/2020, com mais sessenta dias para a apresentação das contas.

6. Ante a ausência das contas, o Relatório de TCE 143/2023-Cotce/Cgrec/Difin-Fnde/Mec concluiu pela responsabilidade de ambos os alcaides, com débito original de R$ 2.040.944,27, atribuído ao Sr. Antônio enquanto efetivo gestor dos recursos, e débito de R$ 9.264,208,32 para o Sr. Thiago por não haver restituído os recursos remanescentes na conta bancária (peça 24).

7. No âmbito do TCU, a instrução inicial na AudTCE demonstrou que a movimentação da conta durante a gestão de Thiago Campelo Nogueira não ensejaria débito a ser-lhe atribuído, após a restituição de R$ 186.061,93 em 8/8/2023 (peça 18, p. 2). Ainda, recalculou-se o débito a partir das datas de crédito das ordens bancárias emitidas pelo FNDE, descontados o recolhimento ao FNDE de 2023 e, também, os aportes financeiros realizados pelo próprio município, conforme extrato (peça 36).

8. Houve, então, a citação de Antônio Cláudio Pinheiro pelo débito apurado, bem como a audiência de Thiago Campelo Nogueira por não observar o prazo original para enviar as contas do TC PAR 34035/2014 (peças 38-49 e 52-57).

9. O Sr. Antônio manteve-se silente, e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Thiago foram acatadas pela unidade técnica instrutora (peças 59-61), com a anuência do Ministério Público/TCU (peça 62) e do relator a quo (peça 64), sendo proferido o Acórdão 7.496/2025-TCU-1ª Câmara (peça 63).

10. Irresignado com o decisum, Antônio Cláudio Pinheiro interpôs recurso de reconsideração (peças 80-88), o qual se passa a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

11. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs (peças 90-91) conhecer o recurso de reconsideração de Antônio Claudio Pinheiro, sem a suspensão dos efeitos do Acórdão 7.496/2025-TCU-1ª Câmara, com fulcro nos artigos 33 da Lei 8.443/1992 e 285, caput e §2ª, do Regimento Interno/TCU, o que foi ratificado por despacho do relator (peça 93).

EXAME DE MÉRITO

12. ***Delimitação do recurso***

12.1. O recurso de Antônio Claudio Pinheiro envolve questão sobre a ocorrência de débito na execução do Termo de Compromisso PAR 34035/2014.

12.2. A tese defendida pela recorrente, bem como os argumentos que procuram corroborá-la, passa a ser analisada.

12.3. Não será feita análise sobre ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, consoante dispositivos da Resolução - TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria, tendo em vista que esse exame já foi feito em instrução da AudTCE (peça 59, p. 5-6) de maneira apropriada e não houve arguição da recorrente sobre o tema.

13. ***Questão: Do Débito***

13.1. No recurso é defendida a tese de que não houve débito decorrente da execução do Termo de Compromisso PAR 34035/2014.

13.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) o próprio FNDE constatou a construção das unidades escolares objeto do TC PAR 34025/2014, "conforme já foi comprovado através de documentos constantes dos autos";

b) quando houve a fiscalização não era mais o prefeito municipal, não conseguindo acesso ao processo administrativo sobre as obras de construção das escolas, pois o Ministério Público Estadual - MPE apreendeu essa documentação, posteriormente enviando ao Ministério Público Federal – MPF, em virtude da origem federal dos recursos;

c) o Inquérito 0801648-86.2019.4.05.8100 foi arquivado por ausência de justa causa para a ação penal, ante a inexistência de prejuízo ao erário, conforme o Laudo 991/2020 e, também, ausência de dolo na conduta do recorrente; e

d) somente agora, após o recebimento da notificação do TCU, o recorrente conseguiu obter cópia dos documentos - que antes estavam na posse do MPF-, além de contar com o auxílio do escritório que lhe prestava assessoria durante sua gestão.

13.3. Em anexo ao recurso foi juntada a seguinte documentação relativa ao que seria a prestação de contas do TC PAR 34025/2014: (a) prestação de contas da 1ª, 2ª, 3ª medições e 1ª parcela da 4ª medição (peças 80-84); (b) ofícios e outros documentos, incluindo Anotações de Responsabilidade Técnica - ART's, Relatórios Técnicos, comprovantes bancários e Termo de Recebimento Definitivo (peça 85), (c) volumes intitulados 'Prestação de contas 2017' (peças 86 e 88) e (d) requerimento de arquivamento feito pelo Ministério Público Federal no Processo 0801648-86.2019.4.05.8100 à Justiça Federal da 5ª Região, sobre o Inquérito Policial 091/2019-SR/PF/CE (peça 87).

Análise

13.4. O objeto do TC PAR 34035/2014 é a "Construção de 02 (duas) Unidades Escolares de Ensino Fundamental, divididas em 02 (duas) ações: Ação 01 - ID 1018211: Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Ensino Fundamental, localizada à Rodovia BR 356, S/N - Distrito Genipapeiro; Ação 02 -

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

ID 1018212: Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Ensino Fundamental, localizada à Rua Conego Demétrio, S/N - Distrito de Varzantes" (peça 16).

13.5. O recorrente anexou a documentação às peças 81 a 88 dos autos sem tecer maiores comentários sobre o seu teor. A documentação anexada alude à construção de escolas nas localidades de Varzantes, Jenipapeiro, Solon Lima Verde, a exemplo de Anotação de Responsabilidade Técnica 060170399500271 junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará (peça 81, p. 13) e da Nota de Empenho 01040001 (peça 83, p. 2).

13.6. Ocorre que a quase totalidade dos documentos se refere à unidade escolar construída na localidade Solon Lima Verde, à Rua Lígia Guedes, a exemplo dos Relatórios Técnicos de Acompanhamento n. 15 e n. 16, respectivamente de 5/4 e 3/5/2018 (peça 85, p. 12-13 e 28-29), Relatório Técnica (peça 85, p. 15), Termo de Recebimento Definitivo (peça 85, p. 27) e diversos Boletins de Medição e Serviços (peça 81, p. 14-27, peça 82, p. 13-26, peça 83, p. 13-26 e peça 84, p. 15-25).

13.7. Ademais, apenas alguns poucos documentos dentre as notas de empenho, notas de pagamento, recibos e notas fiscais disponíveis nos autos dizem respeito especificamente à construção da escola em Genipapeiro, incluindo algumas medições com apresentação bastante sintética e referência a um 'Aditivo da Licitação 001/2014', procedimento licitatório que abarcou as três unidades escolares em tela (peça 88, p. 52, 53 e 56). E na documentação não há referência expressa e específica apenas à unidade escolar de Varzantes.

13.8. O prefeito sucessor do recorrente, Thiago Campelo Nogueira, anexou às suas razões de justificativa os documentos à peça 51 dos autos. Destaca-se uma declaração de que em sua gestão houve o aporte de R$ 1.130.513,48 de recursos municipais para finalizar as obras das escolas objeto dos Termos de Compromisso 34035/2014 (Genipapeiro e Varzantes) e 32772/2014 (Solon Lima Verde). Há, também, um Relatório de Obras Inacabadas, de (peça 51, p. 154-171), de 14/11/2023, com anotações sobre alegadas falhas e irregularidades de naturezas financeira e física em obras na cidade de Aracoiaba/CE, incluindo as escolas objeto do TC PAR 34035/2014.

13.9. Na declaração de 6/11/2023 consta o desembolso de R$ 324.764,07 para a escola em Genipapeiro e R$ 504.805,59 para a escola em Vazantes, totalizando R$ 829.569,66. (https://www.aracoiaba.ce.gov.br/unidadeeducacao.php?id=24) (https://camaraaracoiaba.ce.gov.br/requerimentos/1323/PROLEG_09_2023_0000001.pdf).

13.10. Em que pese esses levantamentos e relatórios tenham sido elaborados pelo gestor sucessor e, segundo o que se depreende dos autos, sem alinhamento político com o recorrente, as informações de fato ensejam dúvidas relevantes acerca da efetiva destinação dos recursos transferidos à municipalidade e utilizados ainda na gestão de Antônio Claudio Pinheiro.

13.11. Por exemplo, examinando alguns comprovantes de pagamento juntados ao recurso de reconsideração ora em análise, nota-se que a origem não foi a conta bancária específica do TC PAR 34035/2014 (Banco do Brasil, agência: 4553-5 e c/c: 10791-3, peça 5), ainda que tenha sido alguma outra conta possivelmente de titularidade da prefeitura e a despesa seja suportada por nota fiscal de data condizente com a data da transferência bancária, a exemplo dos R$ 56.660,00 transferidos em 3/3/2017 à empresa Dourado e Brito Construções e Serviços Eireli ME, vencedora da supramencionada Concorrência Pública 001/2014 (peça 88, p. 12-12).

13.12. De outro lado, o requerimento do Ministério Público Federal para o arquivamento do Inquérito Policial 091/2019-SR/PF/CE (peça 87), objeto do Processo 0801648-86.2019.4.05.8100, com trâmite na Justiça Federal da 5ª Região, consigna expressamente que não foi detectada fraude na Concorrência Pública 001/2014, destinada à construção de três unidades escolares nos distritos de Genipapeiro, Vazantes e Solon Lima Verde, conforme o Laudo 989/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

13.13. Registra, também, que as obras foram integralmente executadas em conformidade com os respectivos projetos, segundo o Laudo 991/2020, e sem constatação de superfaturamento por qualidade insuficiente ou por quantidades pagas além do executado, além de as escolares funcionarem regularmente.

13.14. Ainda segundo o MPF, os Laudos 990/2020 e 1120/2020 asseveram, respectivamente, a ausência de discrepâncias técnicas relevantes e a autenticidade das assinaturas do então Secretário Municipal de Educação, rechaçando alguma falsificação documental. Desse modo, as informações são no sentido de conclusão das duas unidades escolares objeto deste processo.

13.15. A despeito disso, o pedido de arquivamento do Inquérito 0801648-86.2019.4.05.8100 feito pelo MPF não é suficiente por si só para alterar o julgamento das presentes contas. O enfoque das persecuções do controle externo difere das exercidas pelo sistema judicial e do Ministério Público. E ainda que tenha havido pontos em comum nas apurações de MPF e TCU, impõe-se a aplicação do princípio da independência das instâncias quando as conclusões não são coincidentes.

13.16. Nesse sentido, no presente caso concreto, não resta claro se as obras objeto do TC PAR 34035/2014 foram executadas apenas com os recursos federais transferidos pelo FNDE, ou, se houve de fato a necessidade de aporte pela gestão seguinte, sem dizer que uma única empresa executou, na mesma época, as obras de três unidades escolares, nas localidades de Genipapeiro, Vazantes e Solon Lima Verde, fazendo com que a ausência de maiores informações sobre as obras específicas em Genipapeiro e Vazantes dificultem algum juízo de valor com razoável segurança.

13.17. Fosse possível tomar como efetivas as informações trazidas aos autos pelo prefeito sucessor, corroboradas por informações sobre a razoabilidade dos valores pagos para a complementação das obras que estavam alegadamente incompletas ao início de sua gestão, poder-se-ia aventar calcular o débito neste processo de forma alternativa, a partir dos pagamentos realizados em favor da empresa Dourado e Brito Construções e Serviços Eireli – ME, durante as gestões do recorrente.

13.18. Prosseguindo, o Sr. Antônio argumenta que teve dificuldades para obter documentos do processo administrativo de construção das escolas, e em depoimento no âmbito do Inquérito Policial 091/2019-SR/PF/CE alegou dificuldades na gestão em função de seu afastamento judicial do cargo à época.

13.19. Não constam dos autos maiores informações sobre afastamentos do recorrente do cargo de prefeito municipal, que teriam sido por motivos relacionados a contratos celebrados para festividades do Carnaval de 2016, bem como ao próprio pleito eleitoral no qual foi eleito em 2016, segundo notícias publicadas pelo Ministério Público do Estado do Ceará e o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

13.20. Segundo o MPE/CE, em 6/9/2018 (s.m.j.), teria havido o afastamento em razão de contratos do carnaval (https://mpce.mp.br/operacao-abre-alas-afasta-prefeito-de-aracoiaba/). No entanto, em 30/8/2018 já houvera o afastamento com cassação do mandato, por determinação do TRE-CE, sendo que em 24/9/2018 o Tribunal Superior Eleitoral - TSE suspendeu liminarmente a cassação e determinou o retorno ao cargo. Finalmente, em 24/9/2019 o próprio TSE revogou a suspensão para confirmar a decisão original pela cassação do mandato e o afastamento (https://www.tre-ce.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Dezembro/eleitores-de-aracoiaba-elegem-prefeito-e-vice-neste-domingo).

13.21. Ante essas notícias, a rigor, ao menos os débitos de 4 e 18/11/2019 (R$ 51.009,00 e R$ 81.614,39, em 4/11/2019, e R$ 20.403,60, em 18/11/2019) (subitem 9.3 do aresto recorrido) não seriam de responsabilidade do ora recorrente, pois correspondem a ordens bancárias do FNDE após o afastamento definitivo em 24/9/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

13.22. Por sua vez, caberia manter o crédito de R$ 186.061,93, em 8/8/2023, embora também posterior ao afastamento, pois se refere a valor já restituído pelo município ao FNDE (peça 38, item 32), com reflexo direto no débito ainda remanescente a ser restituído pelo recorrente. Todavia, caberia ao próprio interessado trazer informações precisas a respeito.

13.23. Vê-se que por qualquer ângulo que se examine o teor dos autos até a presente fase processual não há elementos suficientes a concluir pela ocorrência de dano ao erário em valor diverso do apurado.

13.24. Impende anotar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que o nexo entre despesas e recursos que as suportam pode ser excepcionalmente estabelecido mesmo que a partir de indícios, se acaso estes forem significativos (Acórdão 274/2008-TCU-Plenário; Rel. Min. Raimundo Carreiro, 8.250/2021-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Bruno Dantas e 6.785/2025-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti).

13.25. Melhor, então, faria o recorrente se trouxesse aos autos elementos comprobatórios que traduzam de modo ao menos razoável as execuções física e financeira do TC PAR 34035/2014, a exemplo de notas fiscais, recibos, notas de empenho e de pagamento, além de relatórios técnicos e de medição, como foi feito relativamente à escola construída em Solon Lima Verde.

13.26. E, na ausência dessas informações, que procurasse ao menos estabelecer correlação minimamente confiável entre os valores despendidos com a empresa vencedora do certame licitatório e pagamentos específicos para as duas escolas objeto do TC PAR 34035/2014.

CONCLUSÃO

14. Da análise anterior, conclui-se que os elementos probatórios trazidos em anexo ao recurso de reconsideração pouco auxiliam o recorrente, pois que se referem essencialmente a outra escola construída em Aracoiaba/CE que não as duas objeto do TC PAR 34035/2014.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Antônio Cláudio Pinheiro contra o Acórdão 7.496/2025-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33, da Lei 8443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados."

2. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) exarou parecer regimental nos seguintes termos (peça 96):

"*Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Antônio Claudio Pinheiro (peças 80-88), em face do Acórdão 7.496/2025-TCU-1.ª Câmara (peça 63), Relator Ministro Bruno Dantas.*

2. Originalmente, o processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor dos ex-Prefeitos municipais de Aracoiaba/CE, Senhores Antônio Cláudio Pinheiro (gestões 2013-2016 e 2017 a 10/12/2019) e Thiago Campelo Nogueira (11/12/2019 a 2020 e 2021-2024).

3. A irregularidade que deu ensejo à instauração da TCE se refere à omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso 34035/2014, firmado entre o FNDE e o Município de Aracoiaba/CE. O objeto do ajuste era a construção de duas Unidades Escolares de Ensino Fundamental, divididas em duas ações (peça 16):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

a) "Ação 01 - ID 1018211: Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Ensino Fundamental, localizada à Rodovia BR 356, S/N - Distrito Jenipapeiro; e

b) Ação 02 - ID 1018212: Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Ensino Fundamental, localizada à Rua Conego Demétrio, S/N - Distrito de Vazantes".

4. O valor do convênio foi de R$ 2.040.944,27, sob a responsabilidade do FNDE e integralmente repassado (peça 6). Teve vigência de 1.º/7/2014 a 30/1/2020, com prazo de 60 dias para entrega da prestação de contas.

5. Após a oitiva das partes e análise das alegações de defesa apresentadas apenas pelo Senhor Thiago Campelo Nogueira, o Tribunal, por intermédio do referido Acórdão 7.496/2025-TCU-1.ª Câmara (peça 63), julgou irregulares as contas do Senhor Antônio Cláudio Pinheiro, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa.

6. Insatisfeito, o responsável interpôs o presente Recurso de Reconsideração contra o Acórdão 7.496/2025-TCU-1.ª Câmara. Ele pede o conhecimento e provimento do pedido, a fim de reformar a deliberação recorrida e afastar o débito e a multa que lhe foram imputados.

7. A AudRecursos resumiu os argumentos do recorrente da seguinte forma (peça 94, p. 4):

> *a) o próprio FNDE constatou a construção das unidades escolares objeto do TC PAR 34025/2014, "conforme já foi comprovado através de documentos constantes dos autos";*
> *b) quando houve a fiscalização não era mais o prefeito municipal, não conseguindo acesso ao processo administrativo sobre as obras de construção das escolas, pois o Ministério Público Estadual - MPE apreendeu essa documentação, posteriormente enviando ao Ministério Público Federal – MPF, em virtude da origem federal dos recursos;*
> *c) o Inquérito 0801648-86.2019.4.05.8100 foi arquivado por ausência de justa causa para a ação penal, ante a inexistência de prejuízo ao erário, conforme o Laudo 991/2020 e, também, ausência de dolo na conduta do recorrente; e*
> *d) somente agora, após o recebimento da notificação do TCU, o recorrente conseguiu obter cópia dos documentos - que antes estavam na posse do MPF-, além de contar com o auxílio do escritório que lhe prestava assessoria durante sua gestão.*

8. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) rejeitou os argumentos recursais e propôs conhecer do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento (peças 94-96). A proposta se baseia, em resumo, nos seguintes pontos:

a) o processo trata da construção de duas escolas em Aracoiaba/CE (distritos de Jenipapeiro e Vazantes);

b) o recorrente anexou documentos, mas sem explicações detalhadas sobre o conteúdo;

c) a maioria dos documentos refere-se a uma terceira escola (Solon Lima Verde), e não às do objeto do processo;

d) há pouquíssimos comprovantes para a escola de Jenipapeiro e nenhum para a de Vazantes;

e) o sucessor declarou ter investido R$ 1,1 milhão de recursos municipais para finalizar as obras;

f) o sucessor detalhou gastos de R$ 829 mil especificamente para as duas escolas do convênio;

g) os relatórios do sucessor geram dúvidas sobre o uso dos recursos federais na gestão anterior;

h) alguns pagamentos à construtora foram feitos fora da conta bancária específica do convênio;

i) o Mistério Público Federal (MPF) pediu o arquivamento de inquérito, alegando que as obras foram concluídas sem fraudes;

j) a decisão do MPF não obriga o TCU, pois as instâncias de controle são independentes;

k) a mistura de obras de três escolas diferentes dificulta a comprovação dos gastos específicos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

l) poderia ser cogitado um novo cálculo do débito se as informações do sucessor fossem confirmadas;

m) o recorrente alegou dificuldades de gestão devido a afastamentos judiciais do cargo;

n) o recorrente não deve responder por repasses do FNDE ocorridos após seu afastamento definitivo em 2019;

o) o valor de R$ 186 mil devolvido pelo município ao FNDE deve abater o débito do recorrente;

p) não há elementos suficientes nos autos para alterar o valor do dano ao erário já apurado;

q) o TCU aceita indícios para comprovar o nexo entre despesas e recursos, desde que sejam significativos; e

r) o recorrente deveria ter apresentado notas fiscais e medições específicas para as duas escolas do convênio.

9. Os exames de admissibilidade realizados pelo Serviço de Admissibilidade da AudRecursos (peças 90-91) e ratificados pelo Ministro Relator (peça 93) mostraram-se adequados. Do mesmo modo, não vislumbramos a incidência dos prazos prescricionais, nos moldes descritos na deliberação recorrida e na instrução da Unidade Técnica.

10. No mérito, divergimos, respeitosamente, do encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica. Embora a conduta omissiva do responsável no fornecimento da documentação comprobatória permaneça passível de apenação, a imputação de débito deve ser revista pela Corte.

11. Nesse sentido, de acordo com o art. 210, §1.º, do Regimento Interno do Tribunal, a apuração do débito envolve a quantificação exata do real valor devido ou a apuração por estimativa, na qual se exige que a quantia imputada ao responsável não exceda o montante exato do dano. Essa premissa não se sustenta na TCE objeto do recurso em julgamento.

12. Na esteira da jurisprudência do Tribunal, quando a obra executada por meio de convênio, apesar de não concluída, puder ser aproveitada ao fim a que se destinava e a comunidade usufruir da sua funcionalidade, não se imputa débito no montante já dispendido, de modo a evitar enriquecimento sem causa da União (Acórdão 3.459/2019-TCU-2.ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

13. Ainda de acordo com a jurisprudência do Tribunal, é possível afastar débito relacionado à inexecução parcial de objeto de convênio ou instrumento congênere, em respeito aos princípios da verdade material e da eficiência administrativa, quando: (i) comprovado o nexo causal entre os recursos federais recebidos e os serviços parcialmente executados, sem indícios de irregularidades; (ii) restituído ao erário o saldo referente aos recursos federais não utilizados; e (iii) evidenciado que o objeto pactuado foi posteriormente concluído com recursos provenientes de outras fontes, com aproveitamento da parcela executada com recursos do convênio, tendo a benfeitoria sido entregue à comunidade (Acórdão 1.886/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

14. Da mesma forma, após a Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a jurisprudência atual do TCU passou a avaliar com razoabilidade a execução parcial do objeto concluída com recursos próprios do município. Nesse sentido, citamos trecho do voto condutor do recente Acórdão 4.502/2026-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas:

> *13. A questão central para o deslinde deste recurso reside na distinção entre a obra imprestável e a obra parcialmente executada que, embora tenha sofrido solução de continuidade, foi posteriormente concluída e entregue à sociedade.*
>
> *(...)*
>
> *15. Na oportunidade, destaquei que em casos de execução parcial de obras, o mérito do recurso nos exige analisar a evolução da jurisprudência deste Tribunal sobre situações de inutilidade de parcelas executadas com repasse de recursos federais. Observo que este*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

Tribunal tem migrado de uma visão puramente dogmática e sancionadora para uma abordagem cujo foco primordial reside na entrega do benefício social efetivo.

15. No caso concreto, o Termo de Compromisso n.º 34035 previu o financiamento das seguintes obras (peça 16):

a) Escola Nova com 6 salas, no Distrito de Vazantes, no valor de R$ 1.020.179,91; e

b) Escola Nova com 6 salas, no Distrito de Jenipapeiro, no valor de R$ 1.020.764,36.

16. O recorrente foi condenado em débito pelo valor total repassado no âmbito do convênio, ou seja, R$ 2.040.944,27, considerados como créditos os valores oriundos de repasses do ente municipal e a devolução do saldo remanescente do ajuste (peça 63). Essa decisão significa que não se reconheceu a execução das duas obras, como se ambas não tivessem sido realizadas.

17. No entanto, há provas robustas de que grande parte das obras foi concluída e depois aproveitada pelo município, que deu continuidade e efetivamente terminou as escolas. A prestação de contas incompleta apresentada pelo responsável, porém, prejudicou muito as conclusões da TCE.

18. Primeiramente, ao analisarmos os extratos bancários (peça 5), constatamos pagamentos à empresa Dourados e Brito Construções e Serviços Eireli-ME, contratada para construir as escolas (peça 17), ao menos no valor total de R$ 1.602.805,99, até junho de 2019.

19. No mesmo período, os extratos registram débitos relacionados a transferências ao município e ao pagamento de tributos a órgãos como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que somam R$ 405.718,74. Esses valores indicam fortemente despesas ligadas às obras, sobretudo tributárias. Somados, todos esses valores chegam a R$ 2.008.524,64, quantia muito próxima do total repassado pelo termo de parceria.

20. Além disso, há duas transferências à pessoa jurídica Jacqueline Silva Frota (CNPJ: 46.763.015/0001-02), no valor total de R$ 159.673,70 (peça 5, p. 8), realizadas em 2023, depois da saída do recorrente do cargo.

21. Em vistorias feitas em 8/10 e 18/11/2019 (peça 51, pp. 35-68 e 99-118), o próprio FNDE atestou a execução física de 99,55% na escola do Distrito de Vazantes (peça 51, pp. 63-66) e de 99,89% na escola do Distrito de Jenipapeiro (peça 51, p. 113). Foram apontadas, contudo, desconformidades com os projetos e vícios construtivos relevantes.

22. Com base nas conclusões do FNDE, a Prefeitura de Aracoiaba/CE também fiscalizou as obras inacabadas. Por meio da análise de um engenheiro civil, constatou irregularidades que exigiriam intervenções adicionais para concluir as escolas (peça 51, pp. 154-159). Na ocasião, os técnicos do município também verificaram execução física elevada: 86,58%, na escola de Jenipapeiro; e 87,86% na de Vazantes (peça 51, p. 158).

23. Por isso, segundo declaração constante dos autos, o município teve de gastar mais R$ 829.569,66 (R$ 324.764,07 + R$ 504.805,59) nas duas escolas e R$ 300.943,82, na escola do Distrito de Solon Lima Verde, essa última custeada por outro termo de compromisso com o FNDE (peça 51, p. 34). Os novos aportes somam, portanto, R$ 1.130.513,48, nas três obras. Não constam dos autos, porém, os comprovantes desses pagamentos, como notas fiscais ou boletins de medição.

24. De todo modo, observamos que parte das obras executadas com os recursos federais repassados foi, de fato, aproveitada pelo ente municipal para dar continuidade e concluir adequadamente os objetos do termo de parceria. Isso é confirmado pelo fato de o município ter ajuizado Ação Civil de Ressarcimento ao Erário contra os gestores anteriores apenas quanto ao valor adicional gasto, e não em relação a todos os repasses federais (peça 51, pp. 161-170).

25. Os documentos dos autos mostram que houve vícios construtivos e, principalmente, divergências em relação aos projetos aprovados. Essas falhas remetem, em maior medida, à atuação irregular da empresa construtora, que recebeu os pagamentos. A pessoa jurídica não pode ser trazida ao processo em grau recursal, sob pena de reformatio in pejus.

26. Além disso, os valores adicionais gastos pelo município não estão vinculados a boletins de medição ou a novos projetos. Por isso, não é possível saber se esses serviços foram realizados apenas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

para concluir os objetos ou se incluíram novos trabalhos e adaptações definidos pelo próprio Município.

27. De qualquer forma, o aproveitamento de parte substancial das obras é incontestável. Diante disso, a imputação do débito pelo valor integral ao responsável não encontra amparo no art. 210, § 1.º, do Regimento Interno do TCU, o que exige a revisão da decisão recorrida.

28. O Tribunal tem duas opções para ajustar o julgado: avaliar as condições para afastar o débito imputado ou realizar diligências junto ao Município. Essas demandas buscariam verificar, com exatidão ou por estimativa razoável, o grau de execução física alcançado com os recursos federais e aproveitado pelo Município para concluir as obras.

29. Diante do elevado grau de execução física reconhecido tanto pelo FNDE quanto pelo próprio Município, e da constatação de que grande parte das falhas seria de responsabilidade da empresa contratada, o afastamento da responsabilidade do Senhor Antônio Cláudio Pinheiro mostra-se a solução mais razoável.

30. Além disso, eventual diligência, que seria indispensável para continuar a análise do recurso, caso a opção fosse pela manutenção do prejuízo ao erário, não seria eficiente. Ela buscaria avaliar o percentual das obras aproveitadas pelo município, mas enfrentaria dificuldades documentais e do transcurso do tempo para reconstruir os registros das despesas ocorridas entre 2015 e 2019. Se essa tentativa falhasse, seriam fragilizados os pressupostos para o desenvolvimento válido e regular da TCE, o que levaria ao arquivamento do processo.

31. Essa conclusão se mostra mais acertada, também, com as conclusões contidas em investigação realizada diretamente pelo Ministério Público Federal em inquérito policial submetido a controle pelo Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no qual os procuradores atestaram categoricamente a ausência de irregularidades e de dolo na atuação do responsável, propondo-se o arquivamento das investigações, com fundamentos em laudos e perícias da Polícia Federal.

32. Transcrevemos trechos relevantes da manifestação do Ministério Público Federal (peça 87):

> *Diferente das suspeitas iniciais, a instrução probatória logrou afastar categoricamente qualquer lesão ao erário ou vício no processo licitatório, fundamentando-se em robustos laudos periciais:*
> *• Execução Integral do Objeto: O Laudo nº 991/2020 confirmou que 100% das obras em todas as localidades (Solon Lima Verde, Vazantes e Jenipapeiro) foram integralmente executadas, encontrando-se as unidades escolares concluídas e em conformidade com o projeto.*
> *• Ausência de Superfaturamento: A perícia técnica da Polícia Federal consignou de forma expressa que não houve superfaturamento ou dano ao erário por qualidade insuficiente ou por quantidades pagas além do executado.*
> *• Regularidade do Certame: O Laudo nº 989/2020 concluiu pela inexistência de indícios de simulação, ajuste entre licitantes ou restrições indevidas à competitividade na Concorrência Pública nº 001/2014.*
> *• Conformidade Técnica e Assinaturas: O Laudo nº 990/2020 afastou discrepâncias técnicas relevantes, enquanto o Laudo nº 1120/2019 atestou a autenticidade das assinaturas do então Secretário de Educação, rechaçando a tese de falsificação documental*
> *(...)*
> *2. Antônio Cláudio Pinheiro: Ao ser ouvido perante a autoridade policial, alegou dificuldades intransponíveis para a conclusão dos atos administrativos em virtude de seu afastamento judicial do cargo à época.*
> *(...)*
> *Com efeito, diante da entrega comprovada das escolas e da ausência de prejuízo financeiro, a omissão formal na prestação de contas, sobretudo quando presente uma*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

explicação plausível, não possui a lesividade necessária para deflagrar a persecução penal.

33. Sem desconsiderar o princípio da independência das instâncias, as conclusões do Ministério Público Federal são relevantes. Baseadas em ao menos três laudos técnicos e perícias da Polícia Federal, essas conclusões não identificaram irregularidades nas licitações, fraudes documentais, superfaturamento ou danos ao erário. Por isso e tendo em vista a discussão empreendida nesta assentada até o momento, propomos o afastamento do débito imputado ao recorrente.

34. Por outro lado, é antiga e pacífica a jurisprudência do Tribunal, no sentido de que a apresentação da prestação de contas após a citação do responsável pelo TCU, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 639/2026-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 6.201/2024-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler; e 3.771/2017-TCU-2.ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

35. Assim, embora a omissão na prestação de contas não tenha gravidade suficiente para gerar punição penal, como concluiu o Ministério Público Federal, ela não afasta a necessidade de aplicar penalidade pecuniária pela Corte. Isso porque a situação é grave, mesmo com a apresentação de documentos que, após considerável esforço de avaliação e interpretação, permitem concluir pela inexistência do débito.

36. A obrigação de prestar contas de recursos federais recebidos em ajustes firmados com a União, corolário do princípio republicano, é tarefa que o gestor responsável pela avença fica obrigado pessoalmente a dar cumprimento.

37. Verificamos que o responsável foi notificado a apresentar a documentação comprobatória do termo de parceria ainda em 2022 no endereço registrado na Receita Federal do Brasil (peças 10-11). No Tribunal, o recorrente foi citado em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, em face da omissão no dever de prestação contas dos valores transferidos (peças 38 e 55-56), tendo sido condenado com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992.

38. Até o momento, porém, o responsável não conseguiu trazer aos autos documentação suficientemente vinculada à construção das escolas de Vazantes e Jenipapeiro. Por isso, tanto o Ministério Público Federal quanto o TCU tiveram de concluir de forma indireta que os objetos foram concluídos, o que prejudicou fortemente a atuação estatal. Ainda não constam dos autos notas fiscais, boletins de medição ou outros documentos suficientes para prestar contas adequadamente do uso dos recursos federais.

39. A quase totalidade da documentação juntada ao recurso da parte se refere à construção das salas no Distrito de Solon Lima Verde (peças 81-86), custeado por meio de outro termo de parceria firmado com o FNDE. Assim, o ora recorrente não se desincumbiu do respectivo mister de resguardar e apresentar a documentação comprobatória da execução dos recursos, ainda que seja em decorrência de conduta culposa grave/erro grosseiro na gestão ineficiente de três obras com o uso de recursos de dois diferentes ajustes com a União.

40. Assim, propomos a manutenção da multa aplicada ao responsável, com alteração do fundamento legal para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em razão da omissão no dever de prestar contas, observados os parâmetros legais dessa nova espécie de penalidade.

41. Posto isso, esta representante do Ministério Público diverge parcialmente do encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, em manifestações uniformes, às peças 94-95, propondo:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Antônio Cláudio Pinheiro, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

a.1) tornar insubsistentes os subitens 9.3. e 9.4. do Acórdão 7.496/2025-TCU-1.ª Câmara;

a.2) julgar irregulares as contas do Senhor Antônio Cláudio Pinheiro, com fundamento nos arts. 1.º, inciso I; 16, inciso III, alínea "a"; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

a.3) aplicar ao Senhor Antônio Cláudio Pinheiro multa, com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992; e

b) comunicar esta decisão ao recorrente, à Procuradoria da República no Ceará, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Município de Aracoiaba/CE."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171857.

VOTO

Nesta etapa processual, aprecio recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Cláudio Pinheiro, ex-Prefeito do Município de Aracoiaba/CE, contra o Acórdão 7.496/2025-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, mediante o qual suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

2. Conforme historiado nos autos, a presente tomada de contas especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos ao Município de Aracoiaba/CE por intermédio do Termo de Compromisso PAR 34035/2014, destinado à construção de duas unidades escolares de ensino fundamental, localizadas nos distritos de Jenipapeiro e Vazantes. O ajuste envolveu recursos federais no montante de R$ 2.040.944,27.

3. No julgamento originário, diante da ausência de manifestação do responsável após sua regular citação, este Tribunal declarou sua revelia e considerou não comprovada a boa e regular aplicação dos recursos. Em consequência, julgou suas contas irregulares, imputou-lhe o débito correspondente aos valores transferidos, deduzidos os créditos reconhecidos nos autos, e aplicou multa de R$ 200.000,00 com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. No recurso ora em apreciação, o responsável sustenta, em síntese, que as unidades escolares foram efetivamente construídas; que não dispôs oportunamente da documentação relativa às obras, em razão de sua apreensão no âmbito de investigações conduzidas pelo Ministério Público; e que inquérito policial relacionado aos mesmos fatos foi arquivado após perícias que não identificaram fraude, superfaturamento ou prejuízo ao Erário. Para amparar suas alegações, trouxe aos autos documentos relacionados à execução das obras e peças produzidas no referido procedimento investigativo.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe negar provimento ao recurso, por considerar, em essência, que parcela expressiva da documentação apresentada diz respeito a terceira unidade escolar, situada em Solon Lima Verde, objeto de instrumento distinto, e que permanecem insuficientemente demonstradas as execuções financeira e física das escolas de Jenipapeiro e Vazantes.

6. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) divergiu desse encaminhamento. Embora o **Parquet** reconheça que a prestação de contas permaneça deficiente, entende que os elementos atualmente disponíveis não permitem sustentar a imputação de débito pelo valor integral dos recursos federais. Propõe, assim, o provimento parcial do recurso para afastar o débito e a multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, mantendo, contudo, a irregularidade das contas e aplicando ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, em razão da omissão no dever de prestar contas.

II

7. Feito esse necessário resumo, passo a decidir. Presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, ratifico o conhecimento do recurso de reconsideração.

8. Quanto ao mérito, considero que os elementos trazidos nesta etapa processual justificam reforma mais ampla da deliberação recorrida.

9. Como visto, a condenação originária decorreu essencialmente da ausência de prestação de contas apta a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE. Diante da revelia do responsável, não havia, naquele momento processual, elementos suficientes para estabelecer

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171858.

o necessário nexo entre os recursos federais e as despesas realizadas na execução do Termo de Compromisso 34035/2014.

10. O conjunto probatório agora disponível, entretanto, modifica substancialmente esse quadro. Os extratos bancários examinados nos autos registram pagamentos de pelo menos R$ 1.602.805,99 à empresa contratada para executar as escolas, além de outros débitos relacionados a transferências ao município e recolhimentos tributários, totalizando aproximadamente R$ 2 milhões, montante bastante próximo dos recursos federais repassados.

11. Sob o aspecto físico, os elementos são ainda mais significativos. Vistorias promovidas pelo próprio FNDE em 2019 apontaram execução de 99,55% da escola do Distrito de Vazantes e de 99,89% da unidade de Jenipapeiro. Mesmo a avaliação posterior realizada pelo município, que identificou vícios e necessidade de intervenções complementares, registrou execução física superior a 86% em ambas as unidades. As escolas foram posteriormente concluídas e colocadas à disposição da comunidade.

12. A esses dados somam-se as conclusões dos procedimentos investigativos conduzidos na esfera criminal. Conforme manifestação do Ministério Público Federal juntada ao processo, laudos periciais da Polícia Federal concluíram pela execução das obras, não identificaram superfaturamento por quantidade ou qualidade, afastaram indícios de fraude na licitação e não constataram discrepâncias técnicas relevantes ou falsificação documental.

13. Tais conclusões, naturalmente, não vinculam esta Corte de Contas. Constituem, todavia, relevantes elementos probatórios, que devem ser apreciados juntamente com as vistorias realizadas pelo FNDE, os registros bancários e a efetiva utilização das escolas.

14. Nesse cenário, não considero juridicamente possível manter a premissa implícita na decisão recorrida de que a ausência da prestação formal de contas equivaleria à perda integral dos recursos transferidos. O art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU admite que o débito seja apurado por estimativa, mas exige que o valor assim definido não exceda o dano efetivamente causado. Quando os próprios elementos dos autos demonstram a existência de duas unidades escolares substancialmente executadas e posteriormente entregues à comunidade, a imputação correspondente à integralidade dos recursos repassados deixa de representar medida do prejuízo efetivamente demonstrado.

15. Também não vejo elementos seguros para estabelecer, nesta altura, débito alternativo. Embora o município sucessor tenha informado a aplicação de R$ 829.569,66 para conclusão das duas escolas, não foram apresentados boletins de medição, notas fiscais ou elementos suficientes para demonstrar quais parcelas correspondiam à mera conclusão dos objetos originalmente contratados, à correção de defeitos, a adaptações posteriores ou a novos serviços definidos pela própria municipalidade.

16. Promover agora extensa diligência para reconstruir a execução ocorrida no período de 2015 a 2019 tampouco se mostra medida adequada. Além do transcurso do tempo e das dificuldades documentais já evidenciadas, os elementos existentes apontam para elevado grau de execução física, efetivo aproveitamento das obras e ausência de evidência suficientemente individualizada de superfaturamento ou pagamento por serviços não executados. Nessas circunstâncias, não há base probatória segura para preservar a condenação em débito ou substituí-la por outro valor estimado.

17. Há, porém, um segundo aspecto a examinar: a ausência de apresentação tempestiva da prestação de contas.

18. Também nesse ponto entendo que as circunstâncias específicas do caso recomendam solução distinta daquela adotada no acórdão recorrido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171858.

19. O recorrente alegou que enfrentou dificuldades para obter e organizar a documentação necessária, inclusive porque documentos relacionados às obras foram apreendidos no âmbito de investigações promovidas pelos órgãos de persecução. Há ainda particular circunstância que não julgo ser possível desconsiderar: durante o período de execução do empreendimento, o Sr. Antônio Cláudio Pinheiro foi submetido a decisões judiciais de afastamento do exercício do cargo de prefeito, vindo posteriormente a ocorrer seu desligamento definitivo.

20. A própria instrução recursal reconheceu a relevância dessa circunstância ao observar que repasses realizados pelo FNDE após o afastamento definitivo do responsável não poderiam, em princípio, ser-lhe atribuídos.

21. O afastamento judicial de um chefe do Poder Executivo não elimina, por si só, os deveres decorrentes da gestão anteriormente exercida. Não me parece, contudo, razoável ignorar seus efeitos concretos sobre a capacidade do gestor de acessar arquivos administrativos, dirigir os servidores responsáveis, organizar documentos e adotar as providências necessárias à formalização da prestação de contas, sobretudo quando parte relevante da documentação se encontrava vinculada a investigações conduzidas pelo Ministério Público.

22. No caso concreto, essa circunstância assume maior relevância porque não se está diante de recursos cujo destino permaneceu desconhecido. Ao contrário, os elementos posteriormente reunidos demonstram que as obras foram substancialmente executadas ainda no período considerado, posteriormente concluídas e entregues à comunidade, sem que as perícias realizadas tenham identificado superfaturamento, fraude ou desvio dos recursos.

23. Assim, embora a prestação de contas não tenha sido apresentada no prazo e na forma esperados, considero haver circunstâncias concretas capazes de explicar razoavelmente a intempestividade. O quadro dos autos não revela recusa deliberada em prestar contas ou tentativa de impedir o controle da aplicação dos recursos, mas situação administrativa excepcional, marcada pelo afastamento judicial do gestor, pela indisponibilidade de parte da documentação e pela posterior necessidade de reconstruir a execução do ajuste mediante documentos obtidos em diferentes fontes.

24. A irregularidade formal, portanto, permanece. A prestação de contas tempestiva constitui obrigação fundamental daquele que administra recursos públicos, e as dificuldades verificadas não tornam indiferente o descumprimento do prazo. Todavia, uma vez comprovada, por outros meios idôneos, a aplicação substancial dos recursos no objeto pactuado, afastado o dano ao Erário e reconhecida a existência de circunstâncias plausíveis para o atraso, considero excessivo manter o julgamento pela irregularidade das contas.

25. Nessas condições, entendo mais adequada a aplicação do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, com o julgamento das contas regulares com ressalva, registrando-se como impropriedade a apresentação intempestiva e incompleta da prestação de contas.

26. Por essas razões, divirjo parcialmente tanto da unidade técnica quanto do Ministério Público junto ao TCU. Acompanho o **Parquet** quanto à inexistência de suporte suficiente para a manutenção do débito, mas avanço em relação à sua proposta, pois entendo que as circunstâncias excepcionais que envolveram o afastamento judicial do recorrente e a indisponibilidade da documentação mitigam, no caso concreto, a gravidade necessária à manutenção do julgamento pela irregularidade das contas e à aplicação de sanção pecuniária.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal conheça do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Cláudio Pinheiro e, no mérito, dê-lhe provimento, para tornar insubsistentes os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171858.

subitens do Acórdão 7.496/2025-1ª Câmara, que lhe imputaram débito e multa e julgar suas contas regulares com ressalva, em razão da apresentação intempestiva e incompleta da prestação de contas, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171858.

ACÓRDÃO Nº 5464/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 039.817/2023-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Antônio Cláudio Pinheiro (434.529.303-00); Thiago Campelo Nogueira (660.583.173-04).
3.2. Recorrente: Antônio Cláudio Pinheiro (434.529.303-00).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Samia Karininy Oliveira Moura (36816/OAB-CE), representando Antônio Cláudio Pinheiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que nesta fase cuidam de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Cláudio Pinheiro contra o Acórdão 7.496/2025-1ª Câmara, que apreciou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados por meio do Termo de Compromisso PAR 34035/2014, firmado com o Município de Aracoiaba/CE para construção de duas Unidades Escolares de Ensino Fundamental,

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, dar a ele provimento, de forma a converter o julgamento das contas do Sr. Antônio Cláudio Pinheiro pela regularidade com ressalvas, dando-lhe quitação e tornando insubsistentes os subitens 9.3 a 9.7 do Acórdão 7.496/2025-1ª Câmara; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao tomador de contas e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

10. Ata n° 35/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5464-35/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81171859.