GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 016.815/2025-4
Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Coari – AM.
Responsáveis: Adail Jose Figueiredo Pinheiro (772.677.962-49); Maria Ducirene da Cruz Menezes (464.109.292-34).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Lucca Fernandes Albuquerque (11.712/OAB-AM), representando Maria Ducirene da Cruz Menezes; Lucca Fernandes Albuquerque (11.712/OAB-AM), representando Adail Jose Figueiredo Pinheiro.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PARCIAL ACOLHIMENTO, SEM EFEITOS INFRINGENTES. CORREÇÃO QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. ESCLARECIMENTOS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Maria Ducirene da Cruz Menezes, contra o Acórdão 5.301/2026-TCU-1ª Câmara, nos seguintes termos:

1 – CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

Os embargos de declaração servem para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão (art. 34, caput, da Lei 8.443/1992). O prazo é de dez dias (art. 34, § 1º).

O acórdão foi proferido na sessão de 6/10/2026. Estes embargos são opostos em menos de dez dias contados da própria sessão. São tempestivos, qualquer que seja a data da notificação da embargante.

A embargante foi considerada revel (item 9.1). A revelia não impede sua intervenção. O revel pode ingressar no processo em qualquer fase e o recebe no estado em que se encontra (art. 346, parágrafo único, do Código de Processo Civil, c/c o art. 298 do Regimento Interno do TCU).

Opostos os embargos, ficam suspensos os prazos para cumprimento do acórdão e para interposição dos recursos de reconsideração e de revisão (art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992).

2 – SÍNTESE DO ACÓRDÃO EMBARGADO

A tomada de contas especial trata dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Coari/AM por força da MP 815/2017, no exercício de 2018 (R$ 199.495,89).

O tomador de contas não incluiu a embargante como responsável. A unidade técnica a incluiu depois, porque o prazo da prestação de contas venceu em 1º/3/2021, durante a sua gestão.

O acórdão decidiu o seguinte:

a) quanto ao gestor dos recursos, acolheu parcialmente a defesa e julgou as contas regulares com ressalva. O voto concluiu que os documentos dos autos permitem "estabelecer o nexo causal entre os recursos recebidos e os gastos efetuados", sem "outros indícios de dano ao Erário, má-fé ou locupletamento";

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273091.

b) quanto à embargante, declarou a revelia (item 9.1), julgou as contas irregulares (item 9.3) e aplicou multa de R$ 20.000,00, com base no art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992 (item 9.4);

c) determinou o envio de cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas (item 9.6).

O voto trata da embargante em um único parágrafo:

"Quanto à Sra. Maria Ducirene da Cruz Menezes, impõe-se sua declaração de revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Na ausência de elementos capazes de elidir a irregularidade decorrente da omissão no dever de prestar contas, cujo prazo se encerrou em sua gestão, nos termos da Súmula 230 do TCU, julgo irregulares suas contas, aplicando-lhe a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992."

3 – CONTRADIÇÃO ENTRE O RESULTADO IMPUTADO NA AUDIÊNCIA E A CONCLUSÃO DO ACÓRDÃO

A audiência atribuiu à embargante uma conduta e um resultado. A conduta foi descumprir o prazo da prestação de contas (item 28.2.4.1 da instrução transcrita no relatório). O resultado, descrito como nexo de causalidade, foi este (item 28.2.4.2):

"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 exercício de 2018."

O acórdão concluiu o contrário. Reconheceu que o nexo causal entre os recursos e as despesas foi estabelecido. Por isso afastou o débito e julgou regulares com ressalva as contas do gestor dos recursos, a quem a instrução atribuía o mesmo resultado, com as mesmas palavras (item 28.1.5.2).

As duas afirmações não convivem. Se o nexo causal foi estabelecido, a conduta da embargante não o impediu. O resultado que justificou a audiência não ocorreu.

O acórdão não explica por que, afastado esse resultado para um responsável, ele subsiste para a outra. Também não diz qual consequência, afinal, atribui à conduta da embargante.

Há contradição entre os fundamentos e a conclusão. Requer-se que o Tribunal a elimine.

4 – OMISSÃO QUANTO À PARTE FINAL DA SÚMULA TCU 230 E À PROVA DOS AUTOS

A Súmula TCU 230, na redação transcrita no relatório, impõe ao sucessor um dever alternativo: prestar contas ou, "na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público".

Por isso a irregularidade descrita na audiência tem um elemento negativo. A instrução a definiu como descumprir o prazo "sem demonstrar a impossibilidade de fazê-lo e sem comprovar que adotou as providências legais cabíveis" (item 28.2).

O relatório também registra que a revelia, no TCU, não gera presunção de veracidade, e que "a avaliação da responsabilidade da agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada" (item 32).

Os autos contêm elementos sobre a impossibilidade, que o acórdão não examinou em relação à embargante:

a) os recursos são do exercício de 2018 e foram geridos na gestão anterior. O próprio voto distingue o "gestor dos recursos" da "prefeita sucessora";

b) a embargante assumiu a Prefeitura em 1º/1/2021, e o prazo da prestação de contas venceu em 1º/3/2021, dois meses depois;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273091.

c) a Secretaria Municipal de Fazenda de Coari atestou que não localizou parte dos processos de pagamento, físicos ou digitais (Ofício 011/2026-PMC-SEMFAZ-DCI, peça 42). O relatório reconhece esse fato;

d) a documentação que permitiu reconstituir a despesa só chegou aos autos em 2026 (peças 40 a 43).

O acórdão examinou a peça 42 apenas para rejeitar a tese de contas iliquidáveis, formulada pelo outro responsável. Não examinou se os mesmos elementos demonstram, para a sucessora, a impossibilidade de prestar contas no prazo de dois meses.

O voto afirma a "ausência de elementos capazes de elidir a irregularidade", mas não se pronuncia sobre os elementos que estão nos autos. Há omissão. Requer-se que o Tribunal os examine à luz da parte final da Súmula TCU 230.

5 – DOCUMENTO RELEVANTE ANTERIOR AO JULGAMENTO: COMUNICAÇÃO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Em 1º/5/2026, antes do julgamento, a embargante protocolou requerimento na Controladoria-Geral da União (doc. 2). Nele, comunicou que não foi possível prestar contas dos recursos da MP 815/2017. Pediu que a CGU apurasse a aplicação dos valores, requisitasse a documentação ao Município, se necessário, e desse ciência ao órgão concedente.

A CGU aceitou o protocolo e o registrou sob o NUP 00190.103900/2026-65 (doc. 3).

O documento não foi juntado aos autos antes do julgamento. Por isso o acórdão não o considerou, e não se atribui falha ao Tribunal nesse ponto. A embargante o junta agora e requer que seja examinado, por três razões.

Primeira: o processo de controle externo busca a verdade material. O próprio relatório invoca "o princípio da verdade real que rege esta Corte" ao procurar, de ofício, argumentos que pudessem favorecer a embargante.

Segunda: o documento trata do ponto que fundamentou a condenação. A instrução afirmou que a embargante "não tomou as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público" (item 28.2.1.1). E registrou a jurisprudência do Tribunal segundo a qual o sucessor pode ficar isento de responsabilidade se demonstrar a adoção de medidas de resguardo, entre elas "qualquer outra providência reconhecidamente capaz de buscar o ressarcimento do prejuízo causado do erário" (item 28.2.1.2, "b", com referência aos Acórdãos 12436/2021-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro; 6143/2020-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Nardes; e 1514/2015-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

Terceira: o acórdão reconheceu que não houve dano. Não havia prejuízo a ressarcir. A providência útil ao alcance da embargante era levar o fato ao órgão central de controle interno, para apuração. Foi o que ela fez.

Requer-se que o Tribunal considere o documento e se pronuncie sobre seus efeitos: afastar a irregularidade ou, ao menos, reconhecer a boa-fé da embargante na fixação da sanção.

6 – OMISSÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DA MULTA

Na aplicação de sanções, a decisão deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provierem, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente (art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 – LINDB). A multa aplicável às contas irregulares sem débito varia de cinco a cem por cento do valor máximo (art. 268, inc. I, do Regimento Interno do TCU).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273091.

O acórdão fixou a multa em R$ 20.000,00. O voto não indica nenhum critério. Limita-se a dizer que aplica "a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992".

As circunstâncias do caso, registradas no próprio acórdão, são favoráveis à embargante: não há débito; o nexo causal entre os recursos e as despesas foi estabelecido; a embargante não geriu os recursos; o prazo venceu dois meses depois de sua posse; o acórdão não aponta dano ao erário nem má-fé de sua parte.

Há omissão. Requer-se que o Tribunal indique os critérios adotados e, consideradas essas circunstâncias, reduza a multa ao mínimo, caso a mantenha.

7 – CONTRADIÇÃO E OMISSÃO NO ITEM 9.6: REMESSA DE CÓPIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O item 9.6 determinou o envio de cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, "nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU".

O art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 prevê a remessa nas hipóteses do § 2º, isto é, nas alíneas "c" e "d" do inc. III: dano ao erário e desfalque ou desvio. O acórdão julgou as contas irregulares apenas pela alínea "a" (omissão no dever de prestar contas) e não reconheceu dano. O fundamento legal citado não corresponde ao que foi decidido. Há contradição.

O art. 209, § 7º, do Regimento Interno torna a remessa obrigatória nos casos de dano e de desfalque ou desvio (incs. III e IV). Nos casos de omissão (inc. I), a remessa é faculdade: o Tribunal decide por ela se entender cabível ("podendo decidir sobre essa mesma providência também nas hipóteses dos incisos I e II").

O exercício dessa faculdade exige motivação. O voto não trata da remessa. Há omissão.

Requer-se que o Tribunal exclua o item 9.6 ou, se o mantiver, indique os motivos da providência.

8 – INEXATIDÃO MATERIAL NO ITEM 9.3

O item 9.3 fundamenta o julgamento, entre outros dispositivos, no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992. O caput trata das contas irregulares com débito. Não houve débito. O dispositivo aplicável é o parágrafo único do art. 19, ao qual remete o art. 58, inc. I, citado no item 9.4. Requer-se a correção.

9 – PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

a) a juntada da procuração (doc. 1) e a habilitação do advogado subscritor, para que as comunicações processuais sejam dirigidas a ele;

b) o conhecimento dos embargos, com a suspensão dos prazos para cumprimento do acórdão e para interposição dos demais recursos (art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992);

c) a juntada dos docs. 2 e 3;

d) o provimento dos embargos para eliminar a contradição apontada no tópico 3 e suprir as omissões apontadas nos tópicos 4 a 6, com efeitos infringentes, a fim de julgar regulares com ressalva as contas da embargante (art. 16, inc. II, da Lei 8.443/1992) e excluir a multa (itens 9.3 a 9.5);

e) subsidiariamente ao pedido "d", a redução da multa ao mínimo previsto no art. 268, inc. I, do Regimento Interno do TCU;

f) a exclusão do item 9.6 ou, subsidiariamente, a indicação dos motivos da remessa;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273091.

g) a correção do item 9.3, para que conste o art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273091.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Maria Ducirene da Cruz Menezes, ex-prefeita de Coari/AM, contra o Acórdão 5.301/2026-TCU-1ª Câmara, proferido em sede de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força da Medida Provisória 815/2017, no exercício de 2018.

A decisão embargada considerou revel a embargante, julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 20.000,00, tendo em vista não ter prestado contas dos recursos no prazo previsto. Adicionalmente, o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas do gestor dos recursos, Sr. Adail José Figueiredo Pinheiro.

A embargante sustenta, em síntese: (i) contradição entre o resultado que lhe foi imputado e conclusão do acórdão quanto à comprovação do nexo causal; (ii) omissão quanto à parte final da Súmula 230 do TCU e à prova dos autos; (iii) existência de documento anterior ao julgamento, não juntado aos autos, consistente em requerimento protocolado na Controladoria-Geral da União em 1º/5/2026; (iv) omissão quanto aos critérios de fixação da multa; (v) contradição e omissão no item 9.6, relativo à remessa de cópia ao Ministério Público Federal; e (vi) inexatidão material no item 9.3.

Requer a atribuição de efeitos infringentes, para que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva. Subsidiariamente, pede a redução da sanção ao mínimo regimental, a exclusão do item 9.6 ou a explicitação de seus motivos, e a correção do fundamento legal do item 9.3.

Feito o resumo, **passo a decidir**.

Conheço dos embargos de declaração, tendo em vista preencherem os requisitos previstos no artigo 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los.

A contradição sanável por embargos é aquela interna ao julgado, entre proposições da fundamentação ou entre esta e o dispositivo, o que não se configurou no presente caso.

A irregularidade imputada à embargante foi a **omissão no dever de prestar contas no prazo previsto**, exaurido em sua gestão, que resultou na irregularidade das suas contas. O registro, na matriz de responsabilização e na instrução, de que essa conduta impediu o estabelecimento do nexo causal apenas descreveu o efeito da omissão ao tempo em que ocorreu, privando o concedente e o Tribunal de verificarem a regular aplicação dos recursos.

A reconstituição posterior da despesa, após citação pelo Tribunal, não afastaria a omissão nem mesmo no caso de apresentação da documentação pela própria responsável. No caso concreto, foi o gestor dos recursos que juntou elementos às alegações de defesa, sanando somente o débito inicialmente apurado. A irregularidade prevista no art. 16, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 é autônoma em relação ao dano e não depende da existência de débito.

Não há omissão relativa sobre a alegada impossibilidade de prestar contas, pois esse argumento não foi apresentado ao Tribunal. A responsável não respondeu à audiência que lhe foi dirigida e foi considerada revel. Apesar disso, a instrução transcrita no relatório, adotada como minhas razões de decidir, enfrentou de forma direta a questão, definindo a irregularidade justamente pelo descumprimento do prazo sem demonstração da impossibilidade e sem adoção das providências legais (item 28.2). A matéria foi, portanto, apreciada e decidida.

Ademais, o documento protocolado na Controladoria-Geral da União, em 1º/5/2026, com o objetivo de demonstrar inviabilidade de prestar contas, não tem serventia para sanar a omissão praticada. A comunicação, desacompanhada de prova das diligências que a embargante informa à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81264571.

CGU ter empreendido em 2021, foi realizada após a audiência deste Tribunal, mais de cinco anos após o exaurimento do prazo para prestar contas e não constitui medida de resguardo prevista na parte final da Súmula TCU 230. As providências admitidas são aquelas adotadas pelo sucessor no exercício do mandato e em tempo hábil para fazer cessar a omissão ou preservar a possibilidade de ressarcimento.

De fato, o voto que proferi não tratou da dosimetria da multa, apenas deixou assente que a omissão conjugada com ausência de débito motivava a aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Esse fato, contudo, não é capaz de gerar efeitos infringentes aos embargos, mas apenas implica na integração dos esclarecimentos a seguir na fundamentação da decisão atacada.

A multa foi fixada dentro dos limites previstos no inciso I do artigo 268 do Regimento Interno, correspondente ao intervalo entre 5% e 100% do valor máximo permitido, de R$ 90.337,90, segundo a Portaria TCU 3/2026. A gradação da sanção, segundo jurisprudência desta Casa, está inserida no juízo de proporcionalidade do colegiado.

Nesse sentido, a omissão no dever de prestar contas figura entre as infrações mais graves no âmbito das transferências federais, porque frustra o exercício do controle, inviabilizando o rastreio dos recursos transferidos. Seriam justificáveis, portanto, multas iguais ou próximas do valor máximo legal. No presente caso, contudo, o percentual de 22,3% considerou, além da gravidade intrínseca da infração e a completa inércia da embargante, o valor dos recursos envolvidos na omissão, o fato de não ter gerido os recursos e o reduzido período de mandato que exerceu, após cassação dos registros de candidatura do prefeito eleito e até realização de novas eleições.

Quanto ao envio da deliberação ao Ministério Público da União, não procedem a contradição e omissão apontadas. Em que pese o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 impor a remessa apenas nos casos de dano ao Erário ou desfalque e desvio de recursos, o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU faculta ao Tribunal adotar tal providência nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas e de prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar. No dispositivo embargado foram feitas referências às duas normas, de forma combinada.

Ainda assim, esclareço o exercício dessa faculdade. Como anteriormente explicitado, a conduta de omitir-se na prestação de contas é considerada gravíssima. Além disso, nos termos do art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/1967, é considerada crime de responsabilidade de prefeitos e pode ser enquadrada como ato de improbidade, conforme art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992. A avaliação dessas hipóteses compete ao Ministério Público Federal, e não a este Tribunal. A remessa, por si só, tem por objetivo dar ciência do fato ao órgão ministerial e não constitui sanção nem encerra juízo de culpabilidade penal ou de improbidade por parte desta Casa.

Por fim, procede a alegação de inexatidão material nos fundamentos utilizados no item 9.3 da decisão embargada. Tendo em vista ausência de débito, é o parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992 que deve fundamentar o julgamento pela irregularidade das contas e não o seu *caput*. O equívoco no dispositivo deve ser corrigido, sem alterar o resultado do julgamento.

Por todo o exposto, os embargos devem ser conhecidos e parcialmente acolhidos, sem efeitos infringentes, para corrigir o fundamento legal do item 9.3 e integrar os fundamentos da decisão embargada com os esclarecimentos constantes deste voto.

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

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81264571.

ACÓRDÃO Nº 5791/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 016.815/2025-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsáveis: Adail Jose Figueiredo Pinheiro (772.677.962-49); Maria Ducirene da Cruz Menezes (464.109.292-34).
3.3. Embargante: Maria Ducirene da Cruz Menezes (464.109.292-34).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Coari - AM.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Lucca Fernandes Albuquerque (11.712/OAB-AM), representando Maria Ducirene da Cruz Menezes; Lucca Fernandes Albuquerque (11.712/OAB-AM), representando Adail Jose Figueiredo Pinheiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Sra. Maria Ducirene da Cruz Menezes contra o Acórdão 5.301/2026-TCU-1ª Câmara;

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 dos embargos de declaração, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, sem efeitos infringentes;

9.2. tornar insubsistente o item 9.3 do Acórdão 5.301/2026-TCU-1ª Câmara;

9.3. julgar irregulares as contas de Maria Ducirene da Cruz Menezes, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.4. manter inalterados os demais termos do acórdão embargado, integrando-o com os esclarecimentos constantes do voto que fundamenta esta deliberação;

9.5. dar ciência desta deliberação à embargante, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas.

10. Ata n° 38/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5791-38/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Odair Cunha (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81267495.