

GRUPO II – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC 003.694/2018-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Turiaçu - MA

Responsáveis: Raimundo Nonato Costa Neto (696.982.603-15); ECC Construções Ltda. (13.519.933/0001-31).

Representação legal: Emerson Coelho Cordeiro, representando ECC Construções Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS DE CONVÊNIO CELEBRADO COM O INCRA PARA RECUPERAÇÃO/IMPLANTAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. DILIGÊNCIAS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO COM PAGAMENTOS EM MONTANTES SUPERIORES À PARCELA EXECUTADA. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO EX-PREFEITO E DA EMPRESA CONTRATADA. REVELIA. NÃO INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO SEGUNDO OS CRITÉRIOS DA SUMULA TCU 282 E DO ACÓRDÃO 1.441/2016-PLENÁRIO. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA PROPORCIONAL.

RELATÓRIO

Início o presente relatório pela transcrição da instrução constante da peça 78, produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 79/80):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, ex-prefeito do Município de Turiaçu-MA na gestão 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas do Convênio CRT/MA 31.000/2009, Siafi/Siconv 706.958, (peça 3, p. 2-19), firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por intermédio da Superintendência Regional do Estado do Maranhão, e a Prefeitura do Município de Turiaçu-MA, e que tinha por objeto Recuperação/Implantação de estradas vicinais, conforme Plano de Trabalho (peça 2, p. 19-21), decorrente de irregularidades na execução física e financeira.

HISTÓRICO

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 2.825.312,28, sendo R\$ 2.768.806,03 à conta do concedente e R\$ 56.506,25 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 7/12/2009 a 31/12/2010, sendo prorrogado por meio do 5º Termo Aditivo, até 31/12/2013 (Peça 4, p. 23-25), com prazo para a apresentação da prestação de contas até trinta dias após (30/1/2014 - peça 3, p. 14). Foram liberados R\$ 2.174.180,93 por intermédio das seguintes Ordens Bancárias:

ORDEM BANCÁRIA	VALOR EM REAIS	DATA	PEÇA/PÁGINA
2011ob800458	400.000,00	12/5/2011	Peça 3, p. 42
2011ob800991	74.180,90	4/07/2012	Peça 3, p. 92
2012ob800993	0,03	4/7/2012	Peça 3, p. 93

2012ob800987	800.000,00	4/7/2012	Peça 3, p. 94
2012ob801985	900.000,00	14/12/2012	Peça 4, p. 4

3. O Objeto foi fiscalizado pela concedente por intermédio de Relatórios de Vistorias Técnicas realizadas em 24/9/2012 e 30/10/2014 (peça 3, p. 98-101 e peça 4, p. 73-76). Nesta segunda visita foi constatado que os serviços executados correspondiam a R\$ 1.516.302,09 (53,67% do valor conveniado), enquanto o valor repassado (R\$ 2.174.180,93) correspondia a 76,95% do valor conveniado.

4. A prestação de contas e complementações enviadas parcialmente por intermédio do SICONV foi analisada por meio da Análise Financeira SR (12)Nº 12/2014 (peça 4, p. 64).

5. Os fundamentos para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme apontado no Relatório de TCE 06/2017 (peça 6, p. 74) foram irregularidades na prestação de contas e execução parcial do objeto.

6. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial, de 10/8/2017 (peça 6, p. 74-82) concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, ex-prefeito do Município de Turiaçu-MA, na gestão 2009-2012, devido às irregularidades na prestação de contas (já que não se consegue, através da documentação enviada, provar totalmente o nexo causal entre o montante repassado pelo poder concedente o objeto executado) e execução parcial do objeto.

7. O Relatório de Auditoria 65/2017 da Controladoria Geral da União (Peça 6, p. 98) considerou apenas a irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas.

8. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (Peça 6, p. 101, 103 e 105), o processo foi remetido a esse Tribunal.

9. Na instrução inicial (peça 9) propôs-se a realização de diligência ao Banco do Brasil, agência 1807-4 (Santa Helena/MA), para que encaminhasse os extratos bancários da conta 194.727, no período de 12/5/2011 até a data de seu encerramento, beneficiária de recursos federais repassados ao Município Turiaçu-MA, bem como cópia, frente e verso, dos cheques emitidos a débito da aludida conta, assim como de outros documentos de saques e transferências, com a identificação dos respectivos beneficiários e dos prepostos que os autorizaram (CPF), e, ainda, com demonstração dos rendimentos auferidos com as aplicações financeiras realizadas no período. A diligência foi realizada (peça 16), tendo sido encaminhados os documentos e arquivos de peça 20.

10. Na segunda instrução (peça 22), analisando-se os documentos nos autos, propôs-se a realização de citação de Raimundo Nonato Costa Neto, solidariamente com a empresa responsável pela execução da obra (E.C.C Construções Ltda.) para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem o débito de R\$ 672.781,94, em razão de inexecução parcial do objeto, uma vez que haviam sido pagos R\$ 2.189.084,03 e o Relatório de Vistoria Técnica realizado pelo Incra, datado de 30/10/2014, constatou que os serviços executados correspondiam a R\$ 1.516.302,09.

11. Foram efetuadas as citações dos responsáveis, mas os responsáveis permaneceram silentes. As tentativas de citação de Raimundo Nonato Costa Neto constam das peças 38, 36, 34 e 38. As da empresa ECC Construções Ltda., constam das peças 27, 25, 33 e 37.

12. Na instrução antecedente (peça 42) propôs-se: i) considerar revéis Raimundo Nonato Costa Neto e a empresa E.C.C Construções Ltda., com fundamento no art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992; ii) julgar suas contas irregulares, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito histórico, no valor de R\$ 672.781,94; iii) aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU.

13. A Unidade Técnica manifestou-se de acordo com a proposta formulada pelo Auditor, a qual contou com a anuência do titular da Sec-TCE/D3 (peça 44).

14. Todavia, o Ministério Público junto ao Tribunal divergiu da instrução, se manifestando nos seguintes termos (peça 46):

8. Feito o histórico da TCE, considera-se necessário realizar dois ajustes. O primeiro deles concerne à citação dos responsáveis. Conforme a instrução da peça 42, foram enviados dois ofícios ao Senhor Raimundo Nonato Costa Neto (Ofício nº 17636/2020-Secomp4, à peça 28; e Ofício nº 29300/2020-Secomp4, à peça 36), ambos para o mesmo endereço, constante da Base de Dados da Receita Federal do Brasil, devolvidos os dois como 'ausente' (peças 30 e 41). Um ofício foi encaminhado ao endereço da ECC Construções Ltda. (Ofício nº 17637/2020-Secomp-4, à peça 27) e outro ao endereço do representante legal da empresa (Ofício nº 29304/2020-Secomp-4, à peça 35), colhidos da Base de Dados da Receita Federal do Brasil, sem confirmação de entrega (peças 29 e 39). Diante do insucesso das comunicações, os dois responsáveis foram citados por edital (peças 33, 34, 37 e 38).

9. Entende-se necessário, todavia, que sejam adotadas outras tentativas de se localizar os responsáveis, antes que se considere válida a citação realizada por edital. Apenas foram utilizados dados provenientes da Base da Receita Federal do Brasil, sem que fossem pesquisadas outras bases de dados às quais o TCU tem acesso. Tal providência é relevante para a adequada segurança jurídica, de forma a se evitar futuras alegações de prejuízo ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, garantias processuais fundamentais dos agentes responsabilizados pelo Tribunal.

(...)

11. O segundo ponto diz respeito à determinação do valor do débito, que merece reparo. Como visto acima, o Incra apontou em vistoria técnica que os serviços executados corresponderam a R\$ 1.516.302,09, ou 53,67% do valor total do convênio, previsto em R\$ 2.825.312,28. O total de recursos da União repassados para execução do objeto foi de R\$ 2.174.180,93 (98,30%), enquanto a contrapartida aplicada pelo município foi de R\$ 37.516,78 (1,70%). Somando esses dois valores, verifica-se um total disponibilizado para a obra de R\$ 2.211.697,71.

12. As informações do Banco do Brasil mostraram que foram pagos à empresa R\$ 2.189.084,03. A Secex-TCE procedeu ao cálculo do dano subtraindo do valor pago à contratada (R\$ 2.189.084,03) o valor medido da obra (R\$ 1.516.302,09), que resultou na quantia de débito da citação (R\$ 672.781,94).

13. Entretanto, entende-se necessário que seja feito o cálculo proporcional para que se saiba quanto desse débito é de recursos federais e quanto é da contrapartida. No caso, basta multiplicar o valor do dano apurado pela Secex-TCE (R\$ 672.781,94) por 98,30% (percentual financeiro do aporte da União na execução do convênio), o que resulta em um débito ajustado à parcela federal de R\$ 661.344,65. A nosso ver, esse deve ser o valor do ressarcimento a constar da nova citação com a qual se pretende sanear os autos.

14. Em face do exposto, esta representante do Ministério Público de Contas, com as devidas vênias por divergir da instrução da Secex-TCE, propõe que sejam refeitas as citações dos responsáveis, com pesquisa de novos endereços em outras bases de dados às quais o TCU tem acesso, sem prejuízo de se diligenciar a ECT para que realize tentativas de entrega em horários diversos ante o motivo de frustração da entrega (AUSENTE), com o objetivo de esgotar todos os meios possíveis para localização dos responsáveis, observando-se, em relação ao quantum do débito a constar dos ofícios a serem encaminhados, o valor histórico de R\$ 661.344,65, na data de ocorrência de 20/12/2012.

15. O Ministro-Relator acolheu a proposição do Ministério Público/TCU (peça 47), restituindo os presentes autos para que fossem renovadas as citações e alterado o valor histórico do débito, para R\$ 661.344,65.

16. Foi realizada, então, citação de Raimundo Nonato Costa Neto, por meio do Ofício 23822/2021-TCU/Seproc, de 10/5/2021 (peça 54), do Ofício 23823/2021-TCU/Seproc, de 10/5/2021 (peça 53) e do Ofício 57193/2021-TCU/Seproc, de 4/10/2021 (peça 62), sem sucesso

(peças 55, e 57-58 e 64, respectivamente). Por fim, a citação foi realizada por meio do Edital 1565/2021-TCU/Seproc, de 8/11/2021, publicado no DOU de 17/11/2021 (peças 66 e 68).

17. A citação da empresa E.C.C Construções Ltda. foi realizada por meio do Ofício 23824/2021-TCU/Seproc, de 10/5/2021 (peça 52) e do Ofício 57194/2021-TCU/Seproc, de 4/10/2021 (peça 61), sem sucesso (peças 56 e 63). Por fim, a citação foi realizada por meio do Edital 1564/2021-TCU/Seproc, de 8/11/2021, publicado no DOU de 17/11/2021 (peças 65 e 67).

18. A citada empresa, em razão da publicação do Edital 1564/2021, compareceu aos autos requerendo prorrogação de prazo para defesa (peça 69), tendo o Ministro-Relator dos autos deferido o pedido (peça 76).

19. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

15. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado
(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

16 Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

17. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

18. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos responsáveis

19. No caso vertente, a citação de Raimundo Nonato Costa Neto se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereço constantes nos Sistemas Renach e CPF da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peças 50, 54, 53, 59 e 62), mas não houve ciência (peças 55, 57-58 e 64). Foi realizada, então, a citação do responsável por meio de edital (peças 66 e 68). Válida, portanto, sua citação.

20. A citação da empresa E.C.C Construções Ltda. se deu em endereço proveniente de pesquisas de endereço constantes no sistema CPF da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 51, 52, 60 e 61), mas não houve ciência (peças 56 e 63). Por fim, sua citação foi realizada por meio de edital (peças 65 e 67), tendo comparecido aos autos, requerendo prorrogação de prazo para defesa (peça 69), o qual foi deferido (peça 76). Válida, portanto, sua citação.

21. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator: BRUNO DANTAS; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no

processo ou para ele carreada.

22. Ao não apresentarem suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

23. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a favor deles.

24. No entanto, os responsáveis não se manifestaram na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

25. Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

26. Dessa forma, os responsáveis Raimundo Nonato Costa Neto (CPF 696.982-603-15) e E.C.C Construções Ltda. (CNPJ 13.519.933/0001-31) devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as suas contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao débito apurado e aplicando-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Da prescrição da pretensão punitiva

27. Quanto à pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

28. No caso em exame não ocorreu a prescrição, uma vez que o fato gerador ocorreu em 20/12/2012, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 19/4/2021 (peça 47).

CONCLUSÃO

29. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que as responsáveis não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do §3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

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

31. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis Raimundo Nonato Costa Neto (CPF 696.982-603-15) e empresa E.C.C Construções Ltda. (CNPJ 13.519.933/0001-31) ou a ocorrência de outras excludentes de

culpabilidade, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao TCU:

a) considerar revéis o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto (CPF 696.982-603-15) e a empresa E.C.C Construções Ltda. (CNPJ 13.519.933/0001-31), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e 210, do Regimento Interno/TCU, as contas dos responsáveis Raimundo Nonato Costa Neto (CPF 696.982-603-15) e E.C.C Construções Ltda. (CNPJ 13.519.933/0001-31), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992:

Data	Valor
20/12/2012	R\$ 661.344,65

Valor total do débito atualizado até 16/2/2022: R\$ 1.153.371,45.

c) aplicar individualmente aos responsáveis Raimundo Nonato Costa Neto (CPF 696.982-603-15) e E.C.C Construções Ltda. (CNPJ 13.519.933/0001-31) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar 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 às responsáveis 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;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. O Ministério Público/TCU, neste feito representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se parcialmente divergente do pronunciamento da secretaria, vez que adotou como critério de aferição da prescrição a Lei 9.873/1999 (prazo quinquenal com diversos marcos interruptivos) e o entendimento do Supremo Tribunal Federal declinado no RE 636.886, de maneira que entendeu incidente a prescrição em relação à empresa ECC Construções Ltda., consoante se lê a seguir (transcrição do parecer de peça 81):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em desfavor do Senhor Raimundo Nonato Costa Neto, ex-prefeito do município de Turiaçu/MA (gestão 2009-2012), em razão da impugnação total das despesas do Convênio nº 706.958/2009 (peça 3, pp. 2-19), firmado entre o Incra, por intermédio da Superintendência Regional do Estado do Maranhão, e a Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA, tendo por objeto a construção de estradas vicinais, de acordo com as metas estabelecidas no Plano de Trabalho, decorrente de irregularidades na execução física e financeira.

2. O Convênio foi firmado no valor de R\$ 2.825.312,28, sendo R\$ 2.768.806,03 à conta do órgão concedente e R\$ 56.506,25 de contrapartida do conveniente. Teve vigência de 7/12/2009 a 31/12/2013, incluindo prorrogação de prazo, com apresentação da prestação de contas prevista para 30/1/2014. Da parcela federal, foram liberados R\$ 2.174.180,93, enquanto a contrapartida aplicada foi de R\$ 37.516,78.

3. Na fase externa da TCE, após realizada diligência saneadora ao Banco do Brasil para obtenção dos extratos da conta do convênio, a Unidade Técnica demonstrou que houve inexecução parcial do objeto, já que se confirmou que o município de Turiaçu/MA transferiu à ECC Construções Ltda. a quantia de R\$ 2.189.084,03, enquanto o Relatório de Vistoria Técnica do Incra, de 30/10/2014, constatou que os serviços executados pela empresa correspondiam a R\$ 1.516.302,09.

4. Desse modo, foi proposta e efetivada a citação do Senhor Raimundo Nonato Costa Neto e da empresa ECC Construções Ltda., responsável pela execução da obra, pelo débito com responsabilidade solidária de R\$ 672.781,94, correspondente à diferença entre o valor pago com recursos do convênio e o valor dos serviços executados nos termos da vistoria técnica.

5. Remetidos os autos para manifestação desta representante do Ministério Público de Contas, foi exarado o parecer da peça 46, que divergiu da proposta de mérito da Secex-TCE em relação a dois pontos: i) necessidade de refazimento das citações dos responsáveis, com pesquisa de novos endereços em outras bases de dados acessíveis ao TCU, porquanto as primeiras notificações haviam sido feitas apenas com dados provenientes da Base da Receita Federal do Brasil, cujo insucesso conduziu à citação por edital, e ii) correção do valor histórico do débito para R\$ 661.344,65 (data de ocorrência de 20/12/2012), a constar dos novos ofícios, para que o dano resultasse proporcional à parcela de recursos federais transferida ao convênio, descontado o percentual aplicado da contrapartida.

6. Por meio do Despacho à peça 47, o eminente Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, acolheu a proposição da peça 46, e restituiu os autos à Secex-TCE para renovação das citações nos termos alvitados por este *Parquet*.

7. Em cumprimento ao referido Despacho, foram encaminhados três novos ofícios ao Senhor Raimundo Nonato Costa Neto (peças 53, 54 e 59) e dois à empresa ECC Construções Ltda. (peças 52 e 61), com endereços obtidos das bases de dados do Renach e da RFB. Todas as comunicações foram devolvidas por ‘ausência’ do destinatário e ‘número inexistente’. Realizou-se,

então, a citação por edital dos responsáveis, com publicação comprovada no D.O.U. (peça 68). Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis não ofereceram resposta ao TCU.

8. No exame definitivo de mérito à peça 78, concluiu a Secex-TCE que os responsáveis não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio. Ao optarem pelo silêncio, deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, o que viola as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar aos órgãos de controle os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

9. Em atenção ao princípio da busca da verdade real, a Unidade Técnica examinou minuciosamente os autos, com o intuito de verificar se havia manifestações dos responsáveis na fase interna da TCE que pudessem ser aproveitadas a seu favor, sem que nada fosse encontrado. De igual modo, não foram observados elementos nos autos que permitissem aferir e reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, ou outras excludentes de culpabilidade.

10. Em consequência, propõe a Secex-TCE considerar revéis o Senhor Raimundo Nonato Costa Neto e a empresa ECC Construções Ltda., com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, julgar suas contas irregulares, condená-los, em solidariedade, ao pagamento do débito de R\$ 661.344,65 (data de 20/12/2012), e aplicar-lhes, individualmente, a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

11. Consideramos que a Unidade Técnica adotou providências suficientes para localizar novos endereços dos responsáveis nas bases de dados disponíveis para acesso do Tribunal, o que supriu a determinação do Relator de renovação das citações e permitiu o saneamento do processo. A despeito desse esforço adicional, não houve sucesso na localização dos destinatários, o que exigiu nova citação pela via editalícia.

12. No que concerne ao mérito, são irreparáveis as análises e conclusões da instrução da peça 78 que conduzem à proposta pela condenação dos responsáveis pelo débito apurado. Como ficou evidente nos autos, houve lesão aos cofres do Incra, uma vez que foram pagos à empresa contratada para realizar as obras valor substancialmente maior do que o executado, medido em relatório de visita técnica após encerrado o convênio.

13. Cumpre consignar que não se chegou a averiguar nas instruções técnicas se houve aproveitamento ou benefício para a comunidade da parte executada das obras. Sem embargo, tendo em vista o tempo decorrido desde os fatos a eventual realização de exame *in loco* no presente estágio poderia comprometer a apreensão da verdade real em relação à situação fática da época, bem como comprometer eventualmente o exercício do contraditório. Logo, por prudência convém manter o critério de determinação do débito O débito com base exclusivamente na diferença financeira entre o que foi pago à executora e o que ela deveria ter recebido por direito.

13. Ao efetuar pagamentos em valores superiores ao devidos, incidiu o ex-prefeito em conduta vedada por lei, já que inexistia direito adquirido por parte da empresa em receber importância por obra não executada. Quanto à ECC Construções Ltda., sua responsabilidade pelo prejuízo decorre do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei nº 8.443/1992, que estabelece que, ao julgar irregulares as contas, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

14. Com relação à prescrição, de acordo com a Secex-TCE, não foi ela verificada em concreto, uma vez que o fato gerador do ilícito ocorreu em 20/12/2012, enquanto o ato de ordenação da citação datou de 19/4/2021. Para tanto, a Unidade Técnica adotou o prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, com interrupção pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável, nos termos do Acórdão nº 1.441/2016-TCU-Plenário.

15. Sobre o tema da prescrição, em recentes pareceres exarados nos processos de controle externo, após a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), esta representante do Ministério Público de Contas tem defendido que seja adotado o regime previsto na Lei nº 9.873/1999 como solução adequada para regular a prescrição

para a atuação do Tribunal, até que sobrevenha norma específica, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deva ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.

16. Em pesquisa ao portal do STF, verifica-se que foi certificado o trânsito em julgado da decisão tomada no RE nº 636.886 em 5/10/2021. Portanto, se já era possível o julgamento imediato de causas sobre o tema do precedente firmado, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do *'leading case'*, com a certidão mencionada acima o entendimento fixado pela Suprema Corte se consolida em definitivo.

17. Cabe registrar que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE nº 636.886 tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

18. A Lei nº 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º, *caput*), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: *'quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal'*. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

19. No que toca ao termo inicial do prazo, deve ser considerada a data da prática da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. No presente feito, a irregularidade consistiu na inexecução parcial do objeto, uma vez que foi pago à empresa contratada um valor maior do que aquele que deveria remunerar os serviços executados. Desse modo, adotar-se-á, como termo *a quo* do prazo prescricional, a última data de transferência de recursos do município de Turiaçu/MA à empresa ECC Construções Ltda., qual seja, 20/12/2012 (data de ocorrência do débito de R\$ 661.344,65).

20. Prevê a Lei nº 9.873/1999 que a prescrição se interrompe *'pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital'* (art. 2º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe *'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato'* (art. 2º, inciso II).

21. Sob esses fundamentos, a partir das peças constantes dos autos, houve a interrupção da prescrição nas seguintes datas:

- Em 3/6/2014, data da Análise Financeira SR(12) nº 12/2014, que concluiu haver pendências na prestação de contas a serem sanadas por parte da conveniente e da concedente (peça 4, pp. 64-71).

- Em 30/10/2014, data do segundo Relatório de Vistoria Técnica da Superintendência Regional do Incra no Maranhão, que constatou que os serviços executados correspondiam a 53,67% do valor conveniado (R\$ 1.516.302,09), enquanto o valor repassado (R\$ 2.174.180,93) correspondia a 76,95% do valor conveniado (peça 4, pp. 73-76).

- Em 22/2/2017, data do ofício encaminhado pelo Senhor Raimundo Nonato Costa Neto ao Superintendente Regional do Incra, em resposta ao OFÍCIO/INCRA/Nº14/SR(12)MA/CPTCE, em que o responsável solicita prorrogação de prazo para prestação de informações, o que demonstra

ciência inequívoca pelo ex-prefeito da notificação encaminhada pelo concedente (peça 6, pp. 21 e 30).

- Em 10/8/2017, data do Relatório de TCE, que concluiu que o dano ao erário foi de R\$ 2.174.180,93, sob a responsabilidade do Senhor Raimundo Nonato Costa Neto, devido às irregularidades na documentação da prestação de contas e na execução parcial do objeto (peça 6, pp. 74-82).

- Em 16/11/2017, data do Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Interno (peça 6, pp. 98-100).

- Em 7/2/2018, data da autuação do presente processo no TCU.

- Em 7/5/2018, data do primeiro pronunciamento da Unidade Técnica (peças 9-11).

- Em 23/4/2020, data do segundo pronunciamento da Unidade Técnica (peças 22-24).

- Em 29/6/2020, data da primeira publicação do D.O.U. dos editais de citação do Senhor Raimundo Nonato Costa Neto e da empresa ECC Construções Ltda. (peças 37-38).

- Em 21/9/2020, data do terceiro pronunciamento da Unidade Técnica (peças 42-44).

- Em 26/2/2021, data do parecer deste Ministério Público de Contas (peça 46).

- Em 28/4/2021, data do quarto pronunciamento da Unidade Técnica (peças 48-49).

- Em 17/11/2021, data da segunda publicação do D.O.U. dos editais de citação do Senhor Raimundo Nonato Costa Neto e da empresa ECC Construções Ltda. (peças 67-68).

- Em 17/2/2022, data do quinto pronunciamento da Unidade Técnica (peças 78-80).

22. Pelo retrospecto acima, verifica-se que não restou caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999, ou do prazo de três anos da prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da mesma lei.

23. No entanto, temos uma consideração particular em relação ao alcance subjetivo da prescrição nestes autos. Embora diversos atos tenham importado apuração dos fatos na fase interna da TCE, o Relatório de Tomada de Contas Especial do Incra e o Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Interno apontaram como responsável pelo débito unicamente o ex-prefeito de Turiaçu/MA.

24. A primeira peça do processo que levantou indícios de que empresa ECC Construções Ltda. pudesse ter concorrido para o débito foi a instrução da Secex-TCE em 2/5/2018 (peça 9). Até este momento, nenhum ato da Administração havia sugerido a imputação de débito à empresa contratada por inexecução parcial do objeto.

25. Verifica-se, portanto, que a empresa apenas foi arrolada nestes autos na fase externa da TCE, após ultrapassados mais de cinco anos do termo *a quo* do prazo prescricional, 20/12/2012. A primeira data em que a ECC Construções Ltda. foi cientificada das ocorrências descritas nos autos foi a da publicação do Edital nº 0878/2020-Secomp-4 no D.O.U., em 29/6/2020 (peça 37). Antes desse ato de chamamento ao processo, pressupõe-se que a empresa não teve conhecimento das irregularidades apuradas pelo Incra, sendo certo que não foi notificada acerca de providências saneadoras.

26. Nesse contexto, é razoável admitir que a primeira interrupção válida da prescrição em relação à contratada ocorreu na data de publicação no D.O.U. do edital supra mencionado, tendo por fundamento o art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999 (Interrompe-se a prescrição da ação punitiva pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital).

27. Desse modo, tendo em vista que os atos de apuração interna não alcançaram a ECC Construções Ltda., nem foi a empresa notificada de modo inequívoco dos atos ilícitos e/ou instada a recolher o dano pela entidade concedente, reconhece-se o decurso do prazo prescricional do art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999 especificamente em relação a ela. Solução análoga a essa, de reconhecimento da prescrição para responsáveis específicos, foi proposta por esta representante do MPTCU nos pareceres exarados nos autos do TC 004.677/2017-0 (peça 72) e do TC 033.081/2014-0 (peça 135).

28. Diversa é a situação do ex-prefeito. Conforme as causas interruptivas do parágrafo 21, desde 22/2/2017 o Senhor Raimundo Nonato Costa Neto tinha ciência das irregularidades a ele atribuídas, sem que se tivesse passado cinco anos do termo inicial do prazo prescricional. Pode-se afirmar, nesse sentido, não ter ocorrido a prescrição pela Lei nº 9.873/1999 em relação ao ex-prefeito.

29. Pelas razões acima expostas, com as devidas vênias por parcialmente divergir da instrução da peça 78, esta representante do Ministério Público de Contas propõe:

a) considerar revel o Senhor Raimundo Nonato Costa Neto, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

b) deliberar, em caráter definitivo, em relação à empresa ECC Construções Ltda., pela ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, na forma do art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, c/c o art. 298 do Regimento Interno/TCU;

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e 210, do Regimento Interno/TCU, as contas do responsável Raimundo Nonato Costa Neto, condenando-o ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Data de ocorrência	Valor do débito
20/12/2012	R\$ 661.344,65

d) aplicar ao responsável Raimundo Nonato Costa Neto a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) manter os itens 'd', 'e', 'f' e 'g' da proposta de encaminhamento da peça 78.

f) alternativamente, caso não acolhida a análise da prescrição defendida neste parecer, acatar na íntegra a proposta de encaminhamento da peça 78."

É o relatório.