GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 005.756/2019-7 [Apensos: TC 000.726/2020-6, TC 000.721/2020-4]
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade: Município de Santa Luzia do Paruá/MA.
Responsável: José Nilton Marreiros Ferraz (215.549.353-34).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Walter de Sousa Barros, representando José Nilton Marreiros Ferraz.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. COMPROVAÇÃO DO REGULAR USO DE PARTE DOS RECURSOS. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por José Nilton Marreiros Ferraz, ex-prefeito de Santa Luzia do Paruá/MA, contra o Acórdão 8.703/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, que apreciou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de omissão no dever de prestar contas de recursos transferidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no exercício de 2011. As contas foram julgadas irregulares e o gestor, condenado ao recolhimento do débito apurado e ao pagamento de multa, nos termos abaixo:

> "9.1. julgar irregulares as contas de José Nilton Marreiros Ferraz, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, alíneas 'a' e 'c', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da referida dívida em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Valor Original (em R$):	Data da Ocorrência:
39.870,00	17/3/2011
39.870,00	4/4/2011
31.812,00	4/5/2011
8.058,00	5/5/2011
39.870,00	3/6/2011
75.930,00	6/7/2011
39.870,00	2/8/2011
39.870,00	5/9/2011
39.870,00	4/10/2011
39.870,00	3/11/2011
39.870,00	2/12/2011

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

9.2. aplicar em desfavor de José Nilton Marreiros Ferraz a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RITCU), o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a devida atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendida a notificação; e

9.5. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis."

2. A instrução técnica constante da peça 81, parcialmente reproduzida abaixo, por entender que os documentos anexados ao recurso comprovam o bom e regular emprego de parte dos recursos objeto desta TCE, propôs o provimento parcial do recurso, de forma a reduzir o débito imputado na deliberação recorrida e diminuir equitativamente o valor da multa aplicada:

"[...]

MÉRITO

8. Delimitação

8.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se:

a) o ora recorrente incorreu em omissão no dever de prestar contas do emprego dos recursos pecuniários objeto do procedimento de controle administrativo (nesta instrução, item 9);

b) os documentos anexados ao instrumento de impugnação fazem ver o bom e regular emprego dos mencionados recursos pecuniários (*ibid.*, item 10);

c) houve erro de julgamento porque não se comprovou que o ora recorrente agiu de má-fé (*ibid.*, item 11);

d) cumpre ao Tribunal promover comunicação de diligência ao FNDE para, conforme pedido pelo ora recorrente, 'solicita[r] informações [...] para deliberação'.

9. Da não descaracterização da omissão no dever de prestar contas

9.1. À peça 59, p. 1-2, o recorrente assere que os servidores responsáveis pelo setor de prestação de contas na prefeitura arquivaram os documentos e por desconhecimento não enviaram ao FNDE as prestações de contas tempestivamente mediante o do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC), como determina o disposto na Resolução 02/2012 do FNDE. Os servidores teriam tido dúvidas sobre com 'preencher os dados no SIGPC' e haveriam entendido erradamente que o prazo para a apresentação da prestação de contas expiraria em 30/04/2013, data em que o ora recorrente não mais estava a ocupar o cargo de Prefeito Municipal.

9.2. Assim, a apresentação da prestação de contas haveria 'caí[do] no esquecimento e os documentos [mantidos] em arquivos na prefeitura'.

9.3. Quando teria travado conhecimento dos fatos, o ora recorrente não mais estaria a ocupar o cargo de Prefeito Municipal, de modo que desde então não contaria com perfil para acessar o referido sistema. Tampouco teria tido acesso aos mencionados documentos depois de não mais ocupar o referido cargo porque o seu então ocupante seria seu opositor no campo da política e impedia o seu acesso aos documentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

9.4. À peça 59, p. 2, o recorrente afirma que enviou os documentos relativos à prestação de contas dos recursos ao FNDE pelo SigPC, como comprova o resultado de consulta acostado à peça 60.

9.5. À peça 59, p. 3, o recorrente diz que, diante desses elementos de convencimento, não incorreu em omissão no dever de prestar contas e '[r]esta[ria] perdido o objeto' deste procedimento de controle administrativo.

Análise

9.6. A alegação não merece prosperar.

9.7. A omissão no dever de prestar contas e a não comprovação do bom e regular emprego dos recursos a estas relativos são condutas reprováveis diversas, ainda que a primeira implique a segunda na medida em que sem a apresentação dos documentos mediante os quais se possa ter por comprovado o referido emprego se presume, como é pacífico na jurisprudência do Tribunal e do Supremo Tribunal Federal, a ocorrência de prejuízo ao erário por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

9.8. Reputa-se que é razoável exigir de gestor de recursos pecuniários públicos federais que zele tanto pelo seu bom e regular emprego como pela apresentação da respectiva prestação de contas mediante, dentre outras medidas, o monitoramento do desempenho dos seus subordinados na elaboração e no manejo dos documentos relativos a tais obrigações e, verificada deficiência de desempenho, promover as medidas administrativas cabíveis, tal como consultas informais ao FNDE com vistas ao esclarecimento de eventuais dúvidas.

9.9. Do resultado de consulta ao SigPC acostado à peça 60 consta que o ora recorrente apresentou a prestação de contas dos recursos objeto destas contas especiais em 4/5/2022, portanto depois de promovida a sua citação no âmbito do Tribunal em 7/5/2019 (peça 29).

9.10. Vê-se que o ora responsável somente prestou contas não só depois de chamado à persecução de controle administrativo na sua fase processual impulsionada pelo Estado-Juiz pessoalizado pelo Tribunal, situação fática caracterizadora não de apresentação intempestiva da prestação de contas do emprego dos recursos objeto das imputações respectivas, mas antes de omissão no dever de dar cabo a apresentação na medida em que esta tevel lugar depois do chamamento do responsável ao procedimento de controle – e, note-se, depois mesmo de julgadas irregulares as suas contas em 17/9/2019 mediante a decisão objurgada (peça 37).

9.11. Porque na hipótese a apresentação da prestação de contas depois da efetuação do chamamento do responsável ao procedimento de controle administrativo no âmbito do Tribunal se configura omissão consumada no dever de dar cabo da mencionada apresentação. Nesse sentido, por exemplo, as seguintes decisões do Tribunal:

a) Acórdão 4816/2017-TCU-Segunda Câmara, cuja relatora, Ministra Ana Arraes, destacou em sua fundamentação acolhida pela Corte que

em várias deliberações que expressamente estabelecem a citação pelo TCU como marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão (e.g. Acórdão 438/2016-TCU-Segunda Câmara, relator o ministro Vital do Rêgo; 5.773/2015 - 1ª Câmara, relator o ministro José Múcio Monteiro)

b) Acórdão 1792/2020-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira, em que o Tribunal reputou que

> 'a apresentação da prestação de contas intempestivas, mas em momento anterior ao da citação pelo Tribunal, configura intempestividade no dever de prestar contas, e que a omissão ficaria caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade.'

9.12. O entendimento de que a apresentação intempestiva de prestação de contas apta a demonstrar a boa e regular gestão dos recursos públicos tanto afasta o débito como funda o julgamento pela regularidade com ressalva das contas, exarado em alguns julgados do Tribunal, restou superado na apreciação do TC 012.748/2005-6, conforme o seguinte excerto do voto vencedor proferido no Acórdão 1.191/2006 - Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

> '1. A omissão na prestação de contas dos recursos públicos federais, no devido tempo, constitui crime de responsabilidade do prefeito (Art. 1º do Del 201/67) e configura violação a princípio constitucional sensível, que autoriza a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, *d*; 35, II).
>
> 2. A dicção expressa do Regimento Interno do TCU é no sentido de que 'citado o responsável pela omissão..., a apresentação posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos' (art. 209, § 3º).
>
> 3. A omissão, com a posterior prestação intempestiva das contas, pode elidir o débito, no caso de comprovada aplicação regular dos recursos, mas, nos termos do Regimento Interno, não sana a irregularidade inicial do gestor e determina o julgamento das contas pela irregularidade, com eventual aplicação de multa'.'

9.13. Os documentos apresentados ao Tribunal e eventualmente comprovem a regular aplicação dos recursos transferidos afastam o débito, mas não elidem a irregularidade das contas, caso subsista a omissão injustificada no dever de prestar contas junto ao órgão repassador. Nessa hipótese, a manutenção da irregularidade fundamenta-se na omissão no dever de prestar contas (art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992) e a conduta enseja, ainda, aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica/TCU, conforme parágrafo único do art. 19 do mesmo normativo.

9.14. O Acórdão 2.139/2005-TCU-2ª Câmara deste Tribunal sintetiza bom entendimento da questão:

> 'Não obstante a comprovação da aplicação dos recursos na finalidade avençada e a consequente exclusão do débito indicado no decisum impugnado, compreendo que deve permanecer o julgamento pela irregularidade das contas em face da grave omissão do Recorrente no seu dever de prestar contas tempestivamente.'

9.15. Nesse sentido é o teor também, dentre outros, do Acórdão 1.792/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, em que a Corte acolheu o infratranscrito entendimento exarado na instrução da Unidade Técnica:

> '5. Na prestação de contas da prefeitura **está demonstrada a aquisição de material** de higiene e de primeiros socorros, **correspondente à totalidade dos recursos a ela transferidos, ou seja, R$ 10.220,00** (fls. 62) [...]
>
> [..... omissis .....]
>
> 6.2. Como não foi levantada pelo FNDE dúvida quanto aos preços dos produtos, **cremos excessivo rigor imputar ao gestor débito da totalidade dos recursos transferidos.**
>
> [..... omissis .....]
>
> 7.2. Assim, [...] entendemos que a prefeitura teria que devolver aos cofres do FNDE o rendimento que obteria se houvesse aplicado em caderneta de poupança, ou seja, R$ 158,57 - segundo cálculo da Nota Técnica 17/2007 (fls. 112).
>
> 7.3. Tendo em vista que **o valor do débito** é ínfimo, entendemos **possa ser relevado**, evitando-se que os custos para o processamento e esforços na cobrança desse valor possam vir a superar o benefício.
>
> 8. **A propósito da omissão na prestação de contas**, este Tribunal tem reiteradas vezes decidido que após a instauração da tomada de contas especial, a simples apresentação das contas não elide a irregularidade, considerada grave tendo em vista que é obrigação decorrente de mandamento constitucional (C.F., art. 70, parágrafo único). **Esse fato é por si só suficiente para o julgamento pela irregularidade das contas e para a aplicação de multa ao gestor**.
>
> 9. **Cabe, portanto, julgar irregulares as presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, e aplicar a multa estabelecida no art. 58, inciso I, da mesma lei** ao ex-Prefeito de Luis Domingues/MA, Sr. João Pinto de Lucena.' [grifou-se]

9.16. Com efeito, a falta de prestação de contas atenta contra a Constituição da República (art. 70, parágrafo único), configura ato de improbidade administrativa e, no caso de prefeito,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

caracteriza inclusive crime de responsabilidade (art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992), o que denota a sua gravidade. Tal omissão prejudica a transparência nos atos de gestão e obstrui a atividade de controle, uma vez que impede, em tempo hábil, a verificação da regular aplicação dos recursos.

9.17. O recorrente não apresenta razão de justificativa acolhível para a apresentação intempestiva dos documentos capaz de afastar a caracterização de sua omissão no dever de prestar contas dos recursos objeto das contas.

9.18. Desse modo, ainda que os documentos apresentados fora do prazo demonstrassem a correta aplicação dos recursos em sua totalidade, hipótese não concretizada no caso sob análise, como se verá no próximo item desta instrução, a irregularidade pela omissão persistiria e se constituiria em fundamento para o julgamento da irregularidade das contas e da aplicação de multa, desta feita com fulcro no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

10. Da comprovação do bom e regular emprego de parte dos recursos pecuniários objeto das contas especiais

10.1. À peça 59, p. 2, o recorrente assere que os documentos juntados às peças 61 a 67 se prestam para comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas realizadas; conseguintemente, o bom e regular emprego dos recursos aludidos.

10.2. Dentre os documentos referidos constaria parecer do conselho municipal de alimentação escolar enviado ao sistema SIGECON do FNDE favorável à aprovação das contas do PNAE - 2011.

10.3. O recorrente assevera que 'as prestações de contas do programa de alimentação escolar junto ao FNDE/SIGPC não recepciona[riam] detalhamento de despesas como notas fiscais [e] notas de empenhos'.

10.4. Enumeram-se os documentos referidos, consoante a denominação usada pelo recorrente:

a) demonstrativo consolidado da execução físico-financeira (peça 61);

b) parecer do conselho de Alimentação Escolar enviado ao Sistema de Gestão de Conselhos (peça 62);

c) relação de pagamentos efetuados (peça 63);

d) notas fiscais e extratos bancários (peça 64).

10.5. À peça 59, p. 3, o recorrente diz que diante desses elementos de convencimento no sentido de que restou comprovado o bom e regular emprego dos recursos objeto destas conas especiais, '[r]esta[ria] perdido o objeto' deste procedimento de controle administrativo.

Análise

10.6. A alegação merece prosperar parcialmente.

10.7. Perfilha-se o entendimento do Tribunal exarado no infratranscrito trecho da fundamentação do Acórdão 4976-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, em que se citou a Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009, regedora também do emprego dos recursos objeto desta tomada de contas especial. Acrescem-se-lhe grifos:

> '9. **Na metodologia de prestação de contas fixada no art. 34, caput e § 15, da Resolução CD/FNDE 38/2009, vigente à época dos fatos narrados, o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar é um elemento essencial na etapa de verificação da regularidade da gestão dos recursos, uma vez que: a) não é obrigatória a presença de comprovantes de despesas na prestação de contas;** b) na hipótese de discordância com o parecer do Conselho de Administração Escolar favorável à aprovação das contas, o FNDE deve notificar a Entidade Executora - EE para regularizar a prestação de contas ou devolver os recursos recebidos; c) tanto o FNDE quanto os órgãos de controle dispõem de cinco anos para solicitar documentos comprobatórios das despesas aos entes públicos destinatários dos recursos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

‘Art. 34. A EE elaborará e remeterá ao CAE, até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, a prestação de contas constituída dos seguintes documentos:

I. Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira (Anexo VIII) ;

II. Relatório Anual de Gestão do PNAE (Anexo IX) ;

III. Extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas; e

IV. conciliação bancária, se for o caso.

(...)

§ 5º O CAE encaminhará o parecer conclusivo ao FNDE, até o dia 31 de março, acompanhado da documentação de que tratam os incisos I e III do art. 34. desta resolução.

(...)

§ 9º O FNDE, ao receber do CAE a documentação de que trata o § 5º deste artigo, providenciará a sua análise e adotará os seguintes procedimentos:

I. na hipótese de concordância com o parecer favorável do CAE, e verificada a conformidade da documentação apresentada quanto aos aspectos formais, como também do ponto de vista físico e financeiro, aprovará a prestação de contas;

II. na hipótese de parecer do CAE contrário à aprovação da execução do Programa, caberá ao FNDE proceder a fiscalização na EE;

III. na hipótese de discordância com os dados informados no demonstrativo ou identificada a ausência de documentos exigidos, notificará a EE para, no prazo de até 30 (trinta) dias, providenciar a regularização da prestação de contas ou a devolução dos recursos recebidos.

§ 10. Sanadas as irregularidades a que se refere o inciso III do § 9º deste artigo, o FNDE aprovará a prestação de contas da EE.

§ 11. Esgotado o prazo estabelecido no inciso III do § 9º deste artigo sem que a EE regularize suas pendências, o FNDE não aprovará a prestação de contas.

(...)

§ 15. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão manter em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos referentes à prestação de contas de que trata este artigo, juntamente com os Termos de Recebimento da Agricultura Familiar (Anexo IV) e as Guias de Remessa de Alimentos (Anexo X) emitidos em nome da contratante e identificadas com o nome do Programa e com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos à conta do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União - TCU, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE.’

10. **A jurisprudência desta Casa de Contas assentava o entendimento de que a falta de parecer do CAE, por si só, impossibilitaria a comprovação do bom e regular emprego dos valores federais,** conforme excertos colhidos da ferramenta de pesquisa deste Tribunal ‘Jurisprudência Selecionada’:

(Acórdãos 3.871/2019 e 4.716/2018, ambos da 2ª Câmara, de minha relatoria)

‘A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) acerca da prestação de contas impede a comprovação da lisura na gestão dos recursos recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) .’

(Acórdão 4811/2016-TCU-Segunda Câmara, rel. min. Ana Arraes)

‘A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) , contendo manifestação conclusiva do referido conselho, em documento assinado por seu titular e demais integrantes, impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar.’

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

> 11. **Ocorre que esta Casa de Contas revisitou o tema, passando a conferir nova orientação jurisprudencial para essa hipótese fática, consoante o excerto de julgado decorrente do Acórdão 662/2020-TCU-Plenário (rel. min. Ana Arraes) , verbis:**
>
> **'A ausência de parecer do Conselho de Alimentação Escolar na prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar gera presunção relativa de dano ao erário, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos se faça por intermédio de outros meios lícitos de prova.'**
>
> 12. Para melhor aproximação com a matéria, reproduzo as razões jurídicas que fundamentaram a interpretação inserta no Acórdão 662/2020-TCU-Plenário (grifos meus) :
>
> '17. A despeito de haver precedentes dos órgãos fracionários desta Corte, inclusive um de minha relatoria, no sentido de que a ausência do parecer impede a comprovação, impõe-se a revisão desse entendimento, tendo em vista o princípio da verdade material, que rege a processualística no TCU.
>
> 18. Observo, nesse sentido, que **este Tribunal já relevou, até mesmo, ausência de notas fiscais em prestações de contas ao ser comprovado, por outros meios, o emprego dos recursos no objeto conveniado** (Acórdão 38/2007-TCU-Segunda Câmara, rel. min. Ubiratan Aguiar, e Acórdão 5266/2018-TCU-Primeira Câmara, rel. min. Weder de Oliveira) .
>
> 19. Ora, se a Corte relevou tal ausência, *a fortiori ratione*, deverá fazê-lo quanto à falta do parecer do CAE **se outros elementos puderem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.**
>
> 20. Além disso, **é importante salientar que a manifestação do TCU nas contas não está vinculada àquele parecer.**
>
> 21. Portanto, referido documento não pode ser considerado elemento essencial para a presente análise, a despeito de sua ausência na prestação de contas constituir falha formal que sugira falta de efetivo controle social no município, esta, sim, irregularidade grave, a qual, para sua devida caracterização, exige apuração mais aprofundada.
>
> (...)
>
> 23. **Nesse contexto, conclui-se que a ausência de parecer do CAE na prestação de contas do Pnae não gera presunção absoluta de débito, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos seja feita por outros meios lícitos**.'
>
> 13. Como se percebe, o parecer do CAE continua a ser peça relevante na prestação de contas do PNAE, mas a sua ausência, por si só, não afasta a possibilidade de se demonstrar o regular emprego dos recursos por outros meios de prova coligidos ao processo.'

10.8. Passa-se ao exame dos documentos anexados ao recurso à luz do entendimento supratranscrito.

10.9. Subscreveu-se em 31/5/2022 o parecer do Conselho de Administração Escolar (CAE) trazido à peça 62, portanto cerca de onze anos depois do exercício (2011) de emprego dos recursos pecuniários objeto das contas. Somente caberia aceitar o atesto do conselho emitido anteriormente à expiração do prazo para o encaminhamento do parecer ao FNDE estabelecido no art. 34, § 5º, da Resolução Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009, a saber, considerando que se trata de recursos relativos ao exercício de 2011: 31/3/2012. Não é razoável aceitar atesto quanto à regular execução do PNAE emitido por integrantes do conselho a exercer tal função cerca de onze anos depois do pretenso emprego dos recursos.

10.10. Vale lembrar que, em regra, vigora no procedimento de controle administrativo o princípio da verdade material, de modo que a formalização da aprovação mediante o referido parecer não prevalece sobre razoável presunção de que os integrantes do CAE em 2022 carecem de elementos de informação para manifestarem-se sobre recursos pecuniários empregados cerca de onze anos antes.

10.11. Ante a não serventia do mencionado parecer juntado aos autos para fazer ver o bom e regular emprego dos recursos pecuniários objeto das contas, há que perquirir se se prestam para tanto outros elementos de convencimento exsurgidos dos anexos ao instrumento de recurso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

10.12. Fosse acolhível o parecer, poder-se-ia prescindir de comprovantes de liquidação das despesas, tais como notas fiscais, como se deflui do entendimento do Tribunal transcrito retro e do próprio art. 34 da Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009, de que não constou exigência de tais comprovantes.

10.13. Entende-se que a inservibilidade do parecer faz exigíveis os comprovantes de liquidação das despesas. Explica-se.

10.14. O jaez do parecer do CAE é meio de convencimento testemunhal do bom e regular emprego dos recursos repassados pelo FNDE − que ainda assim, como visto, não vincula o Tribunal.

10.15. Fosse servível o parecer ora apresentado, conseguintemente, seria possível prescindir dos comprovantes de liquidação das despesas supostamente realizadas com os recursos repassados visto que tais comprovantes integram, como visto, o rol de documentos exigidos no art. 34 da Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009.

10.16. A inservibilidade do parecer apresentado, noutro passo, faz mister o convencimento do bom e regular emprego dos recursos por outros meios, tal como o estabelecimento do nexo de causalidade entre eles e as despesas realizadas mediante o estabelecimento duma sequência lógica entre as retiradas de parcelas dos recursos repassados da conta bancária específica para a sua movimentação e as notas fiscais ou recibos comprobatórios das respectivas prévias liquidações de despesa.

10.17. É o que se passa a fazer adiante.

10.18. Extraíram-se do item 11 do relatório acostado à peça 17 as parcelas do débito imputado, cada uma composta por ordens bancárias diversas conforme discriminação exposta no detalhamento trazido à peça 5.

10.19. O art. 9º, § 5º, da Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009, dispõe:

> 'Os recursos financeiros repassados na forma deste artigo deverão ser **creditados pela EE diretamente às escolas ou às UEx em conta específica, aberta pela EE para tal fim**, observado, no que cabível, o disposto no art. 30.' [grifou-se]

10.20. O ora recorrente apresenta como prestação de contas documentos relativos somente a uma conta bancária específica para a movimentação dos recursos, a saber a de código 63573-1, aberta no Banco do Brasil, Agência 0020-5, como se verifica do exame dos extratos trazidos à peça 65, p. 12 e 24.

10.21. Trata-se de conta aberta pelo Município, na qualidade de Entidade Executora (EE), em cumprimento à norma transcrita no subitem 10.18 desta instrução, como se verifica dos créditos na conta bancária discriminados em sequência nas linhas 1, 4 e 8 do Apêndice A a esta instrução, registrados no extrato bancário trazido à peça 65, p. 12 e 24, cujas datas não coincidem com as datas das ordens bancárias feitas pelo FNDE, enumeradas à peça 5. Assim, nota-se que, em cumprimento à referida norma, o Município transferia mediante ordens bancárias (as discriminadas nos extratos mencionados) os recursos recebidos do FNDE para conta bancária específica no mesmo banco e agência.

10.22. Diante disso, pode-se presumir que à época havia somente uma escola ou UEx beneficiária dos recursos no Município, para cujas contratações de fornecimento de alimentos se destinou a referida conta bancária.

10.23. Ante o até aqui exposto, tem-se que para a verificação do mencionado nexo de causalidade mencionado, há que constar dos extratos da única conta bancária específica para a movimentação dos recursos os comprovantes de liquidação de despesa – dada a inservibilidade do parecer do CAE acostado aos autos – em sequência lógica compatível com as retiradas observadas na conta bancária.

10.24. Note-se que entre 15/3/2011 e 31/3/2011, repassaram-se R$ 79.740,00 para a Prefeitura Municipal mediante ordens bancárias enumeradas à peça 5.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

10.25. Com base nos elementos probatórios constantes dos autos elaborou-se o quadro integrante do Apêndice A, continente de análise da eventual existência do referido nexo de causalidade para cada retirada havida na conta bancária específica para a movimentação dos recursos.

10.26. Das análises exaradas na última coluna do quadro se conclui que restaram comprovadas a regularidade da realização das despesas descritas nas suas linhas 5-7 e 9-16, de modo que cabe reformar a decisão combatida para substituir a redação do seu subitem 9.1 pela seguinte, em que se somaram valores pecuniários das despesas cuja regularidade se reputou comprovada relativas a 26/5/2011 e 6/6/2011:

9.1. julgar irregulares as contas de José Nilton Marreiros Ferraz, nos termos dos arts. 1°, I, 16, III, alíneas 'a' e 'c', e 19, **caput,** da Lei n° 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno do TCU - RITCU), o recolhimento da referida dívida em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Data da Ocorrência:	Valor Original (em R$):	D/C
17/3/2011	39.870,00	Débito
4/4/2011	39.870,00	Débito
4/5/2011	31.812,00	Débito
5/5/2011	8.058,00	Débito
26/5/2011	21.102.50	Crédito
3/6/2011	39.870,00	Débito
6/6/2011	26.058,40	Crédito
6/7/2011	75.930,00	Débito
6/7/2011	14.699,80	Crédito
26/7/2011	13.002,50	Crédito
2/8/2011	39.870,00	Débito
5/9/2011	39.870,00	Débito
4/10/2011	39.870,00	Débito
3/11/2011	39.870,00	Débito
2/12/2011	39.870,00	Débito

10.27. A redução do valor do débito imputado, ora proposta, faz razoável a redução do valor pecuniário da multa aplicada com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992, proporcionalmente.

11. Do não condicionamento de julgamento pelo Tribunal no sentido da irregularidade das contas à caracterização de conduta de má-fé do responsável

11.1. À peça 59, p. 2, o recorrente afirma que os documentos ora trazidos aos autos fazem prova de que não se conduziu com má-fé.

Análise

11.2. Não assiste razão à recorrente.

11.3. Por força de preceito constitucional, acertadamente adota o Tribunal a tese da responsabilidade subjetiva do agente público. Noutras palavras, reputa que não se admite a responsabilidade objetiva em processos de persecução de controle administrativo no concernente às consequências de natureza tanto ressarcitória como sancionatória.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

11.4. Restou assentado no Acórdão 1830/2006 –TCU– Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler, que é defeso à Corte invocar responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos. Ali se entendeu que

a competência do TCU, na inexecução contratual de que decorra dano ao erário federal, é fixada pela existência de conduta dolosa ou culposa de agente público, sem o que a lesão suportada pelos cofres públicos deverá ser sanada por meio da competente ação judicial, fora do âmbito de atuação do TCU.

11.5. Quanto às consequências de natureza punitiva, vale reproduzir o seguinte trecho da fundamentação do Acórdão 2006/2006 – TCU– Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler:

> 'Não se cogita, atualmente, da possibilidade de apenação por esta Corte, sem que se vislumbre a existência de culpa do responsável. A responsabilidade dos agentes que gerem recursos públicos apurada pelo TCU é subjetiva.
>
> Quantos aos gestores públicos, devem estar presentes os seguintes elementos, para que se possa apená-los:
>
> a) ação comissiva ou omissiva e antijurídica;
>
> b) existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual (irregularidade);
>
> c) nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e
>
> d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente'

11.6. Daí que é mandatória a demonstração dos seguintes requisitos para a imputação quer de débito quer de penalidade a agente público, entre os quais não se inclui a verificação de conduta de má-fé: ato ilícito (comissivo ou omissivo); dano efetivo (ato concreto); culpa *lato sensu* (negligência, imperícia, imprudência ou dolo); nexo de causalidade entre a ocorrência e conduta do agente; capacidade de o agente, com base no parâmetro de um homem médio, identificar a ilicitude do fato.

11.7. Isso se deu no caso concreto, como se verá a seguir.

11.8. Por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Lei Maior, a não comprovação do bom e regular emprego de recursos públicos por parte de quem os tenha administrado faz prova presuntiva da imputação à ora recorrente da causação do prejuízo ao erário constatado. Colhe-se da lição de Plácido e Silva em sua obra *Vocabulário Jurídico* (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

> 'PROVA PRESUNTIVA. É a que se firma numa determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.
> E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz.'

11.9. A conduta consistente em administrar recursos públicos e não comprovar o seu bom e regular uso preenche os requisitos mencionados para a imputação de débito ou de penalidade a agente público e constitui o elemento subjetivo do fato jurídico fundador da fundamentação da aplicação de sanção.

11.10. Noutras palavras, a prova presuntiva firmada no art. 70, parágrafo único, da Carta Política se funda na ponderação do elemento subjetivo da conduta reprovável nela descrita consistente no descumprimento do dever de fazer algo, a saber: comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos administrados.

11.11. No caso concreto, a situação fática se subsume à hipótese de descumprimento do preceito constitucional citado.

12. Do descabimento de solicitação de informações ao FNDE

12.1. À peça 59, p. 3, o ora recorrente pede ao Tribunal que 'solicit[e] informações ao FNDE/SIGECON para deliberação.

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

12.2. Descabe acolher o pedido.

12.3. Primeiro, porque decerto o recorrente não terá juntado à prestação de contas apresentada em 4/5/2022 (peça 60) ao FNDE documentos que não tenha acostado ao instrumento deste recurso de revisão, interposto em 9/6/2022 (peça 59). Desse modo, comunicação de diligência não traria elementos de convencimento distintos dos ora examinados mediante os quais eventualmente se pudessem ter por comprovadas outras despesas glosadas integrantes do débito imputado.

12.4. Segundo, e mais importante, porque é o administrador de recursos públicos o ônus de comprovar o seu bom e regular emprego.

12.5. O Supremo Tribunal Federal, desde antes da entrada em vigor da atual Constituição da República, entende que, em Direito Financeiro, cabe ao administrador público provar que não cometeu irregularidades a eles eventualmente imputadas:

> 'Em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.' (MS 20.335/DF, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJU 25/2/1983)

12.6. Desse entendimento derivam os adiante expostos.

12.7. Verdade é que no processo administrativo, gênero em que se classifica o processo de Controle Externo de que cuida a Lei 8.443, de 1992, impera o princípio da verdade material (ou real). Segundo esse princípio, que se opõe à verdade formal, a Administração deve buscar aquilo que realmente é verdade, não se restringindo unicamente ao que restou demonstrado no procedimento.

12.8. Daí que tal não se submete às mesmas formalidades do processo judicial. O princípio da verdade material, que se relaciona com outros como a oficialidade e o formalismo moderado, preconiza a economia de normas processuais e um rigor atenuado na sua observância, em prol do interesse público presente na busca pela verdade real.

12.9. Discorrendo sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, RT, 16ª edição, 1991, Pág. 581) leciona que:

> 'O princípio da verdade material, também denominado de liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal. Enquanto nos processos judiciais o Juiz deve-se cingir ás provas indicadas no devido tempo pelas partes, no processo administrativo a autoridade processante ou julgadora pode, até final julgamento, conhecer de novas provas, ainda que produzidas em outro processo ou decorrentes de fatos supervenientes que comprovem as alegações em tela.' [...]

12.10. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme o registrado nos Acórdãos 84/2006 -TCU- 1ª Câmara, relator o ministro Augusto Nardes, e 38/2007 –TCU– 2ª Câmara, relator o ministro Ubiratan Aguiar.

12.11. Trata-se, todavia, de prevalência do princípio como regra, e não de obrigatoriedade de sua aplicação sem a admissão de exceções. Quer dizer, a regra, como se verá a seguir, não é absoluta.

12.12. Na hipótese de falta de elementos de comprovação da aplicação regular de recursos públicos pecuniários federais, situação excepcional em que prevalece a verdade formal consistente na presunção relativa de que houve má ou irregular aplicação de tais recursos.

12.13. Quer dizer, ao contrário do que se dá no processo civil, o supremo interesse público preside a persecução de controle administrativo e, afasta, de plano, a limitação desta aos limites de uma insuficiente verdade formal.

12.14. Portanto, a prevalência do princípio da verdade material no processo de controle administrativo não veda a exigência de apresentação por quem gerencie dinheiros públicos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

elementos bastantes de convencimento de que há nexo entre os aludidos recursos pecuniários e os objetos alegadamente concretizados. Noutras palavras, o dito princípio da verdade não obstaculiza o julgamento de mérito embasado na verdade formal, o que se dá, como se verá, na hipótese de presunção constitucional *juris tantum* tanto de mau e irregular emprego de dinheiros públicos como da culpabilidade de quem os gerenciou ante a não produção por este de prova em sentido contrário.

12.15. A falta de elementos de comprovação da aplicação regular de recursos públicos pecuniários federais constitui presunção relativa de que houve má ou irregular aplicação de tais recursos. Trata-se de presunção legal e constitucional, visto que, por força do estatuído no art. 70 da Constituição da República, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e no art. 66 do Decreto 93.872, de 23/12/1986, recai sobre o gestor dos recursos o ônus de comprovar a boa e regular aplicação destes mediante prestação de contas.

EXAME INCIDENTAL DA EVENTUAL PERDA DE PODER PROCESSUAL

13. Da não ocorrência de prescrições das pretensões do Estado-persecutor ao ressarcimento do erário e da punição pecuniária e da não ocorrência de preclusão temporal para o Estado-juiz de contas e de fiscalização de atos e contratos

13.1. O Tribunal acolheu o entendimento acerca do instituto da prescrição no processo de controle administrativo de sua competência exarado nos itens 7 e 8 da fundamentação da decisão atacada (peça 38).

13.2. Reputa-se acertado esse entendimento se adotado, tal como fez o Tribunal, o regime prescricional cível.

[...]

13.10. Perfilha-se o exame do Tribunal respeitante à prescrição sob o regime prescricional cível exarado na fundamentação da decisão recorrida e se empreende a seguir a eventual ocorrência das perdas de poder processual previstas na Lei 9.873/1999.

i) Premissas adotadas

13.11. Adotar-se-ão as premissas a seguir enumeradas sobre o tema desenvolvidas no âmbito da Serur no amadurecimento dos entendimentos exarados à peça 79, continente de estudo e pronunciamentos anteriores da Secretaria a respeito da matéria:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF deu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição da República. Fixou a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas';

b) cumpre adotar o mesmo regime prescricional para o exame das prescrições das pretensões à aplicação de sanção punitiva e ao ressarcimento do erário no procedimento de controle administrativo, dado o seu objetivo comum de estabelecer para o Estado prazo para agir: caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais;

c) até que sobrevenha norma específica, cumpre adotar no exame da ocorrência da prescrição mencionada o regime prescricional estatuído na Lei 9.873, de 23/11/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito, sem deixar de empreender também o exame da prescrição segundo o prazo decenal previsto no Código Civil brasileiro;

d) ante a necessária aplicação ao caso concreto do entendimento fundador da decisão vinculante aludida no sentido de que se aplica a Lei 9.873/1999 ao procedimento de controle administrativo, cumpre examinar também a eventual subsunção da situação fática à hipótese de perda de poder processual pelo Poder Público prevista no art. 1º, § 1º, do citado diploma legal.

ii) Análise da eventual ocorrência da prescrição objeto do art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/1999

13.12. A seguir, aplica-se esse exame ao processo de controle administrativo.

ii.a) Do prazo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

13.13. A Lei 9.873/1999 estabelece um prazo geral de cinco anos, na cabeça seu art. 1°, e um especial, previsto no § 2° do mesmo artigo, a seguir reproduzido: 'quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal'.

ii.b) Do termo inicial da contagem do prazo

13.14. Quanto ao termo inicial, a referida lei prevê o tratamento a ser dado a situações de ilícitos permanentes ou continuados.

13.15. Seu art. 1°, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração consistente em prática de ato merecedor de sanção punitiva. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr a partir da prática do ato.

13.16. Tratando-se de infração de caráter permanente ou continuado, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim 'do dia em que tiver cessado' a permanência ou a continuidade − como na reiteração de pagamentos irregulares, por vícios em sucessivas medições de uma mesma obra.

13.17. Nesse regime, como se infere do enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886, a contagem do prazo de prescrição se houver obrigatoriedade assumida na relação jurídica de prestar contas dos recursos administrados só começa a correr, (i) se prestadas as contas tempestivamente, na data em que tal se deu, (ii) se prestadas as contas intempestivamente, na data em que teve lugar a primeira medida inequivocamente persecutória administrativa de apuração dos fatos ou na em que teve lugar a prestação extemporânea, o que ocorrer primeiro, (iii) se não prestadas as contas por omissão no dever de fazê-lo, na data em que teve lugar a primeira medida persecutória mencionada.

ii.c) Das causas de interrupção da contagem do prazo

13.18. No regime da Lei 9.873/1999, a contagem do prazo relativo à prescrição prevista no *caput* do seu art. 1º se interrompe sempre que concretizada qualquer das hipóteses estabelecidas nos incisos do seu art. 2º, a saber: pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital (inciso I); por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato (inciso II); pela decisão condenatória recorrível (inciso III); por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal (inciso IV).

13.19. Como se vê, a lei contempla uma variedade de causas e há autonomia entre elas. A própria determinação do TCU para que se realize auditoria para averiguar determinado fato interrompe a prescrição, como destacado no julgamento do MS 32.201.

13.20. Entende-se por atos inequívocos de apuração (i) a investigação de irregularidades realizada pela autoridade administrativa no exercício do seu poder persecutor, ainda que de forma indireta (p. ex., por meio de verificação remota de dados regularmente enviados pelo administrado), (ii) a remessa de correspondências ao imputado pedindo esclarecimentos sobre fatos – desde que comprovadamente recebidas, independentemente de resposta – e (iii) as correspondências dirigidas a terceiros e por eles recebidas com vistas a confirmar a existência ou a natureza de fatos supostamente irregulares praticados por outrem.

13.21. De outro lado, reputa-se que não são atos inequívocos de apuração, exatamente por não envolveram investigação alguma de fatos: (i) os atos de impulso processual, como a circulação dos autos pelas diversas áreas técnicas da Administração envolvidas no procedimento, ainda que sejam emitidas manifestações ou despachos; (ii) os pareceres, meros atos opinativos que analisam fatos e sugerem providências; (iii) a eventual abertura de procedimento administrativo punitivo, pois que nesta hipótese se sabe, quando mesmo por indícios, qual é o fato ilícito praticado e quem é o responsável pela sua prática (isto é, o ato de apuração é antecedente necessário do ato de abertura do processo administrativo).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

13.22. Nessa linha de raciocínio, não se devem confundir atos inequívocos de apuração com atos integrantes da cadeia de produção da decisão final, de sorte que haverá atos não interruptivos do prazo prescricional quinquenal e interruptivos do prazo trienal conducente à caracterização da prescrição por paralisação do processo administrativo.

ii.d) Aplicação do entendimento ao caso concreto

13.23. A conduta reprovável discutida no processo não se constitui em crime consoante decisão judicial transitada em julgado. Por isso, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1º da Lei 9.873/1999.

13.24. Diante do exposto no item 9 desta instrução, entende-se que se mantém caracterizada a conduta reprovável consistente na omissão no dever de prestar contas. Por isso, o termo inicial da contagem do prazo prescricional se constituiu em 25/5/2018, data de instauração da tomada de contas especial (peça 1), primeira medida inequivocamente persecutória administrativa de apuração dos fatos promovida no procedimento de controle administrativo.

13.25. Da cronologia trazida no Apêndice B a esta instrução, continente somente de fatos bastantes para fundar o exame da eventual incidência do instituto nos casos concretos relativos a cada um dos ora recorrentes, depreende-se que períodos inferiores a cinco anos mediaram entre os fatos administrativos iniciador e interruptivo da contagem do prazo prescricional ali assinalados e a decisão objurgada.

13.26. Desse modo, não teve lugar a prescrição prevista no *caput* do art. 1º da Lei 9.873/1999.

iii) Análise da eventual ocorrência da preclusão temporal objeto do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999

[...]

13.45. Dá-se a incidência do instituto ora examinado na hipótese de que mais de três anos medeiem entre quaisquer dos seguintes momentos processuais: (i) aquele em que, terminada a fase inicial do procedimento e iniciada a relação processual quer com a resposta do responsável quer com a caracterização da sua revelia, faz-se exigível prática de atos processuais pela autoridade administrativa, revestida da qualidade de impulsionadora e julgadora; (ii) aqueles em que, na fase ordinatória do procedimento, tomam-se decisões e se determinam providências destinadas a eliminar efeitos e a dar impulso ao procedimento, mediante despachos ou decisões interlocutórias; (iii) aqueles em que, na fase instrutória, também mediante despachos ou decisões interlocutórias, saneia-se o processo; e (iv) aqueles em que, na fase decisória, proferem-se julgamentos.

iii.a) Do prazo

13.46. O art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 estabelece que é de três anos o prazo relativo ao instituto específico da preclusão temporal para o Poder Público aplicar sanção na condição de Estado-Juiz em procedimento administrativo.

iii.b) Do termo inicial da contagem do prazo

13.47. À míngua de estabelecimento na Lei 9.873/1999 do termo inicial da contagem do prazo previsto no seu art. 1º, § 1º, é mister buscar subsídios no direito processual civil para formular entendimento acerca de questão arrimado nas conceituações empreendidas naquele campo do sistema jurídico brasileiro.

13.48. Some-se à distinção das fases do procedimento de controle administrativo o conceito de citação insculpido no art. 238 do Código de Processo Civil brasileiro: 'Citação é o ato pelo qual são convocados o réu, o executado ou o interessado para integrar a relação processual'. Como entende o Superior Tribunal de Justiça no REsp 756/RO, 'nula a citação, não se constitui a relação processual'.

13.49. Daí que no procedimento de controle administrativo só há 'processo' em curso desde o início da sua fase ordinatória em diante. Na sua fase inicial ou introdutória, de natureza

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

inquisitória, não há relação processual constituída; tampouco, portanto, 'processo' no sentido jurídico estrito da palavra.

13.50. Importa notar que descabe falar em paralisação no período em que transcorre o prazo para manifestação do responsável. Enquanto este não se manifestar, ou não se caracterizar a sua revelia com a expiração do prazo para tanto, inexiste inércia do Poder Público, visto que a prática de atos consistentes em despachos ordinatórios ou instrutórios ou em julgamento sem o exame da manifestação do particular implicaria nulidade por violação das garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa.

13.51. Nessa linha de raciocínio, por disposição expressa da Lei n° 9.873/1999, a contagem do prazo trienal previsto em seu art. 1º, 1º, tem início no momento a partir do qual passa a ser exigível a emissão pela Administração de despachos, quer ordinatórios quer instrutórios, ou julgamento. Por isso, a contagem do prazo se inicia na primeira data em que houver expediente posterior àquela em que se dá a apresentação pelo responsável de suas alegações defensórias ou a expiração do prazo a ele concedido para tanto, o que tiver lugar antes.

iii.c) Das causas de interrupção da contagem do prazo

13.52. A interrupção da contagem do prazo da prescrição processual prevista no último dispositivo legal citado se dá com a prática por autoridade administrativa de ato processual de qualquer jaez integrante da cadeia de produção da decisão final – quer dizer, ordinatório, instrutório ou decisório – ali simplesmente denominado de 'julgamento ou despacho'. Vale notar, portanto, que cumpre distinguir tal hipótese das previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999 para a interrupção da prescrição punitiva por inércia do Estado-Persecutor.

iii.d) Aplicação do entendimento ao caso concreto

13.53. Passa-se à aplicação do entendimento ao caso concreto.

13.54. O termo final da contagem do prazo para a resposta à comunicação de audiência do responsável se constituiu em 22/5/2019, ante o recebimento do instrumento de comunicação de citação em 7/5/2019 (peça 29). Como visto, ora recorrente não respondeu à comunicação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13.55. Logo, o termo inicial da contagem do prazo relativamente a esse responsável consiste em 23/5/2019, primeiro dia em que houve expediente posterior a 22/5/2019.

13.56. Da cronologia trazida no Apêndice B a esta instrução, continente somente de fatos bastantes para fundar o exame da eventual incidência do instituto no caso concreto, depreende-se que interregno inferior a três anos mediou entre os fatos administrativos iniciador da contagem ali assinalado e da prolatação da decisão guerreada.

13.57. Conclui-se que não teve lugar no caso concreto a preclusão temporal prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

CONCLUSÃO

14. Das análises empreendidas relativamente ao mérito do recurso se conclui que:

a) o ora recorrente incorreu em omissão no dever de prestar contas do emprego dos recursos pecuniários objeto do procedimento de controle administrativo;

b) os documentos anexados ao instrumento de impugnação fazem ver o bom e regular emprego de parte dos recursos pecuniários objeto destas contas especiais;

c) a comprovação da conduta de má-fé não se constitui em requisito de julgamento de irregularidade de contas, de condenação a ressarcir o erário ou de aplicação de sanção punitiva;

d) descabe acolher o pedido do recorrente de que o Tribunal solicite informações ao FNDE para fundar a decisão sobrevinda ao exame deste recurso de revisão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de revisão interposto por por José Nilton Marreiros Ferraz contra o Acórdão 8.703/2019-TCU-2ª Câmara contra o Acórdão 8.703/2019-TCU-2ª Câmara e se propõe, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/6/1992, e nos arts. 277, inciso IV, e 288 do RI/TCU:

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

b) reformar a decisão vergastada para:

b.1) dar a seguinte redação ao seu subitem 9.1:

9.1. julgar irregulares as contas de José Nilton Marreiros Ferraz, nos termos dos arts. 1°, I, 16, III, alíneas 'a' e 'c', e 19, **caput,** da Lei n° 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno do TCU - RITCU), o recolhimento da referida dívida em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Data da Ocorrência:	Valor Original (em R$):	D/C
17/3/2011	39.870,00	Débito
4/4/2011	39.870,00	Débito
4/5/2011	31.812,00	Débito
5/5/2011	8.058,00	Débito
26/5/2011	21.102.50	Crédito
3/6/2011	39.870,00	Débito
6/6/2011	26.058,40	Crédito
6/7/2011	75.930,00	Débito
6/7/2011	14.699,80	Crédito
26/7/2011	13.002,50	Crédito
2/8/2011	39.870,00	Débito
5/9/2011	39.870,00	Débito
4/10/2011	39.870,00	Débito
3/11/2011	39.870,00	Débito
2/12/2011	39.870,00	Débito

b.2) reduzir o valor pecuniário da multa aplicada mediante o subitem 9.2;

c) notificar da decisão sobrevinda a recorrente e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão."

3. Na peça 83, o então titular da Serur, com base na Resolução-TCU 344/2022, reavaliou a incidência da prescrição no caso analisado e ratificou a conclusão pela incorrência tanto da principal quanto da intercorrente.

4. O parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 84) anuiu à proposta da unidade técnica.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74043360.