



TC 013.271/2022-9

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Cipó - BA.

Responsável: Jailton Ferreira de Macedo (CPF: 448.310.725-91).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Jailton Ferreira de Macedo Prefeito Municipal de Cipó/BA na gestão 2009-2012, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012.

HISTÓRICO

2. Em 22/9/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2530/2020.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Cipó - BA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2012, totalizaram R\$ 279.432,00 (peça 4).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Divergência total ou parcial entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas. Despesas não comprovadas em razão da não conciliação financeira.

Impugnação parcial das despesas realizadas. Não aprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento Especial - CAE.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No Relatório de TCE nº 330/2020 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 17), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 88.277,42, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Jailton Ferreira de Macedo, Prefeito Municipal de Cipó/BA no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 2/6/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 21), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 22 e 23).

8. Em 19/7/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das



conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 24).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação da prescrição punitiva e ressarcitória no TCU

9. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU nº 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.

10. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

11. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

12. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu **em 21/5/2013**, data em que a prestação de contas foi apresentada (art. 4º, inciso II), conforme peça 6, p. 5.

13. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, de forma não exaustiva, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE:

13.1. Fase interna:

a) **Em 9/8/2013**, foi emitido o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar - CAE (peça 6, p. 4), que apontou “prejuízo financeiro no valor de R\$ 22.320,00”, por falta de oferta mínima de 3 (três)



refeições aos alunos do Programa Mais Educação, e concluiu pela não aprovação das contas;

- b) **Em 25/1/2018**, foi emitido o Parecer nº 283/2018/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 9), pela aprovação parcial com ressalva da execução física, ante a falta de oferta mínima de 3 (três) refeições aos alunos do Programa Mais Educação, no valor de R\$ 22.320,00, e da falta de comprovação documental das despesas realizadas, no valor de R\$ 54.913,20, totalizando um prejuízo ao erário no valor de R\$ 77.233,20;
- c) **Em 10/5/2018**, foi emitido o Parecer nº 1406/2018/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 10), aprovando parcialmente com ressalvas as contas do PNATE/2012, tendo em vista que “a despesa total declarada na prestação de contas analisada, de R\$ 272.826,87, destoa dos débitos ocorridos na conta do programa, de R\$ 283.871,09, conforme apuração no extrato bancário da conta específica do programa”, além da falta de comprovação documental das despesas realizadas e da oferta mínima de 3 (três) refeições aos alunos do Programa Mais Educação, impugnando-se o valor de R\$ 88.277,42;
- d) **Em 9/5/2018**, foi expedido o Ofício nº 9183/2018/Daesp/Copra/Cgapc/Difin-FNDE, notificando o Sr. Jailton Ferreira de Macedo, recebido **em 7/6/2018** (peças 11-12);
- e) **Em 22/9/2020**, foi instaurada a presente Tomada de Contas Especial (peça 1);
- f) **Em 8/10/2020**, foi emitido o Relatório de TCE nº 330/2020 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 17, p. 1-6);
- g) **Em 25/5/2022**, foi emitido o Relatório de TCE Complementar nº 5/2022/DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 17, p. 7-9);

13.2. Fase externa:

- a) **Em 20/7/2022**, o processo foi autuado no Tribunal;
- b) **Em 11/10/2022**, o processo foi preliminarmente instruído (peças 27-29);
- c) **Em 9/5/2023**, o responsável Jailton Ferreira de Macedo foi citado por edital (peça 42) publicado no D.O.U. (peça 43), após várias tentativas infrutíferas de citação pela via postal (peças 31-40), sem que tenha sido enviada resposta ao Tribunal.

14. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que **não houve** o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

15. A RESOLUÇÃO - TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

16. De acordo com o que se decidiu por meio do Acórdão 534/2023-Plenário (Relator: Min. Benjamim Zymler), temos que:



O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022) é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária (art. 5º da resolução).

17. Portanto, o primeiro evento interruptivo da prescrição intercorrente ocorreu com a emissão do Parecer do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, que concluiu pela não aprovação das contas, **em 9/8/2013 (peça 6, p. 4)**, sendo que, após esse evento, o processo só foi movimentado com a emissão do Parecer nº 283/2018/COECS/CGPAE/DIRAE, pela aprovação parcial com ressalva da execução física, **em 25/1/2018 (peça 9)**.

17.2. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item 13, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos dos arts. 5º e 8º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que **houve** o transcurso do prazo de mais de 3 (três) anos entre a ocorrência dos dois eventos acima mencionados;

17.3. Desse modo, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **ocorreu nos autos a prescrição intercorrente**.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

18. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 17/12/2012, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/4/2013, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

18.1. Jailton Ferreira de Macedo, por meio do ofício acostado à peça 11, recebido em 7/6/2018, conforme AR (peça 12).

Valor de Constituição da TCE

19. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 118.536,17, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

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

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

Responsável	Processo
Jailton Ferreira de Macedo	003.941/2020-5 TCE instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, para atendimento ao PSB/PSE - 2011

21. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Jailton Ferreira de Macedo	3092/2019 (R\$ 30.150,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

22. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

23. Da análise dos documentos presentes nos autos, verificou-se que o Sr. Jailton Ferreira de



Macedo, Prefeito Municipal de Cipó/BA no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2012, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013, e a mesma sido apresentada em 21/5/2013 (peça 6).

24. Verificou-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

25. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheu o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, razão pela qual sua responsabilidade deveria ser mantida.

26. Analisando-se os documentos nos autos, verificou-se divergência entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados e despesas não comprovadas em razão da não conciliação financeira, impedindo o estabelecimento do nexo causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, bem como a não aprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento Especial – CAE, ante a não comprovação da oferta mínima de 3 (três) refeições aos alunos do Programa Mais Educação, resultando em presunção de danos ao erário.

27. Além disso, o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar – CAE apontou as seguintes ocorrências, em desconformidade com dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 38/2009:

27.1. Não foi disponibilizado ao CAE os itens de infraestrutura necessários para a execução das suas atribuições;

27.2. Não houve aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural com o percentual mínimo obrigatório de 30% dos recursos executados;

27.3. Não foi desenvolvida atividade de educação alimentar e nutricional.

28. Assim, na instrução inicial, propôs-se, com a concordância do corpo diretivo (peças 27-29), a realização da citação e a audiência do responsável, Sr. Jailton Ferreira de Macedo, para apresentar alegações de defesa e razões de justificativa, e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação às irregularidades descritas anteriormente.

29. Após várias tentativas infrutíferas de citação pela via postal (peças 31-40), o responsável foi citado por este Tribunal através do Edital 0567/2023-TCU/Seproc, de 11/4/2023, publicado no DOU de 9/5/2023 (peças 42-43); entretanto, transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

30. Por outro lado, verifica-se que, na análise promovida por ocasião da primeira instrução, em 7/10/2022 (peça 27), ter sido utilizado como critério para a avaliação da prescrição punitiva e ressarcitória no TCU a jurisprudência então estabelecida mediante o Acórdão 1.441/2016 - Plenário, abrigando a tese de prescritibilidade decenal, inscrita no art. 189 do Código Civil.

31. Assim, levando em conta a edição, em 11 de outubro de 2022, da Resolução-TCU 344, estabelecendo o critério quinquenal como baliza tanto para a prescrição punitiva quanto para a ressarcitória, prevendo diversos marcos interruptivos e suspensivos da prescrição (arts. 4º a 7º), como ainda a possibilidade da prescrição intercorrente (art. 8º), realizamos, na presente instrução, tanto a avaliação da prescrição punitiva e ressarcitória no TCU quanto a da avaliação da prescrição intercorrente, conforme itens 9 a 17, e constatamos o seguinte:

31.1 Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição – **em 21/5/2013**, data em que a prestação de contas foi apresentada (art. 4º, inciso II), bem como a sequência de eventos processuais indicados no item 13, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que **não houve** o transcurso do prazo



de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU;

31.2. Por outro lado, o primeiro evento interruptivo da prescrição intercorrente ocorreu com a emissão do Parecer do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, que concluiu pela não aprovação das contas, **em 9/8/2013 (peça 6, p. 4)**, sendo que, após esse evento, o processo só foi movimentado com a emissão do Parecer nº 283/2018/COECS/CGPAE/DIRAE, pela aprovação parcial com ressalva da execução física, **em 25/1/2018 (peça 9)**;

31.3. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item 13, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos dos arts. 5º e 8º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que **houve** o transcurso do prazo de mais de 3 (três) anos entre a ocorrência dos dois eventos acima mencionados;

31.4. Desse modo, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **ocorreu nos autos a prescrição intercorrente, o que deve acarretar o arquivamento dos autos.**

CONCLUSÃO

32. Uma vez que o exame da ocorrência que ensejou a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ocorrência da prescrição intercorrente a cargo do TCU, conclui-se pelo arquivamento dos presentes autos, conforme disposto no art. 11 da Resolução TCU 344/2022 e o Voto condutor do Acórdão 2486/2022-Plenário-Relator Antônio Anastasia.

33. Cumpre observar que, embora a Instrução Normativa TCU 71/2012 não preveja nos seus incisos a possibilidade de “baixa da responsabilidade pelo débito”, como providência resultante de decisão do TCU que arquiva os autos, fundada na prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, até porque esse reconhecimento só veio com a superveniência da Resolução TCU 344/2022, a extensão da aplicação do referido dispositivo ao caso concreto afigura-se como consectário lógico e jurídico para o arquivamento que ora se propõe.

34. Assim o é porque, embora o art. 882 do Código Civil diga que o pagamento de dívida prescrita é possível pelo devedor, pois dívida prescrita não deixou de existir, não significa afirmar, todavia, que o credor pode se valer de meios indiretos de coerção para que o devedor renuncie à prescrição e viabilize a execução do débito, razão por que não seria razoável manter o nome do responsável em cadastro de devedores inadimplentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) reconhecer a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU;

b) informar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE sobre a necessidade de providenciar a baixa da responsabilidade pelo débito apurado nos autos, nos termos do art. 16 da Instrução Normativa TCU 71/2012; e

c) informar, ainda, ao responsável e ao FNDE que a deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentar, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.



AudTCE, em 14 de julho de 2023.

(Assinado eletronicamente)

PHAEDRA CÂMARA DA MOTTA

AUFC – Matrícula TCU 2575-5