GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 020.815/2019-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão: Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA
Responsável: Raimundo Nonato Costa Neto (696.982.603-15)
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81)
Representação legal: não há
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS POR FORÇA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. EXERCÍCIO DE 2012. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inserta à peça 69:

*"**INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, prefeito municipal de Turiaçu/MA na gestão 2009-2012, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012.*

HISTÓRICO

2. *Em 14/8/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e pela DN/TCU 155/2016, o dirigente do FNDE autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 708/2019.*

3. *Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Turiaçu/MA, no âmbito do Pnae/2012, totalizaram R$ 1.367.820,00 (peça 2).*

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 da seguinte irregularidade:*

'Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Turiaçu - MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.'

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

6. *No relatório (peça 14), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 1.367.820,00, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, prefeito municipal de Turiaçu/MA na gestão 2009-2012, na condição de gestor dos recursos.*

7. *Em 28/6/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

15), 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 16 e 17).

8. *Em 9/7/2019, 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 18).*

9. *No âmbito deste Tribunal, em sede de instrução preliminar (peças 21, 22 e 23), com autorização do Relator deste feito, Ministro Benjamin Zymler, concluiu-se pela realização de citação e audiência do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Turiaçu/MA, em face da não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2012.*

10. *Ressalta-se que as providências inerentes às comunicações processuais correspondentes foram concluídas com publicação de edital (peça 38), tendo o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto permanecido silente, o que, em princípio, caracterizaria a sua revelia.*

11. *Paralelamente, estando os autos à espera da elaboração da instrução de mérito por revelia, foi realizada consulta ao Sistema SiGPC do FNDE, mediante a qual se comprovou que o Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro, prefeito municipal de Turiaçu/MA nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, apresentou, ainda que intempestivamente, em **23/2/2020** (peça 41), a prestação de contas dos recursos do **Pnae/2012**. Ademais, em **24/11/2020**, o site do SiGPC consignava, no campo '**Medida Exceção**' a informação '**Externa TCU – Manifestação FNDE em documentação intempestiva'** (peça 42).*

12. *Em face disso, foi elaborada uma segunda instrução preliminar (peças 43, 44 e 35), com a devida autorização do Ministro Benjamin Zymler, Relator deste feito (peça 47), mediante a qual foi proposta a realização de diligência ao FNDE, para solicitar o seguinte:*

12.1. *Cópia de nota técnica a ser expedida em face da prestação de contas intempestiva do Pnae/2012 (município de Turiaçu/MA), tanto do ponto de vista da análise da execução física, quanto no que se refere à análise financeira; e*

12.2. *Informações sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU.*

13. *Em resposta à diligência enviada (peças 48 e 49), o FNDE enviou a este Tribunal os seguintes documentos técnicos, os quais foram objeto de análise na instrução de peça 57:*

13.1. Parecer 3.960/2020/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 53);

13.2. Nota Técnica 2187299/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 54).

14. *Assim, na instrução de peça 57, verificou-se que, da análise dos documentos presentes nos autos, o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Pnae/2012, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013.*

15. *Verificou-se também que a prestação de contas foi apresentada, intempestivamente, **antes de o responsável ter sido ouvido em audiência em função da não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas** do Pnae/2012.*

16. *Nesse particular, observou-se que o Edital 768/2020-TCU/Seproc (peça 37), publicado no D.O.U. em **5/6/2020** (peça 38), tendo a documentação comprobatória a título de prestação de contas sido apresentada ao FNDE em **23/2/2020** (peça 41).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

17. *Dessa forma, como a apresentação da prestação de contas ocorreu antes da realização da citação e audiência do responsável por edital, a intempestividade na prestação de contas não configura omissão propriamente dita e pode ser considerada como mera falha formal. Nesse particular, tal fato processual leva à conclusão de que* ***deve ser afastada a irregularidade consistente na 'não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2012'****.*

18. *Considerando que a irregularidade 'não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2012' tem natureza jurídica similar à irregularidade 'omissão no dever de prestar contas', é lógico concluir que o encaminhamento proposto no parágrafo anterior encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal, como se observa por meio dos precedentes a seguir:*

'A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão' (Acórdão 162/2019-1ª Câmara, Relator: Ministro Bruno Dantas).

'A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma' (Acórdão 438/2016-2ª Câmara, Revisor: Ministro Marcos Bemquerer).

'A apresentação da prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação pelo TCU, configura intempestividade no dever de prestar contas. A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade' (Acórdão 5.773/2015-1ª Câmara, Relator: Ministro José Múcio Monteiro).

19. *Em face da apresentação intempestiva da prestação de contas do programa em análise e da realização da diligência ao FNDE, foram enviados a este Tribunal o Parecer 3.960/2020/DIAPC/COECS-CGPAE/DIRAE (peça 53) e a Nota Técnica 2187299/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 54), cujas constatações e conclusões foram analisadas na instrução de peça 57 e serão reproduzidas a seguir.*

20. *Em primeiro lugar, vê-se que o Parecer 3.960/2020/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 53) concluiu pela* ***não aprovação da prestação de contas*** *do Município de Turiaçu/MA referente ao exercício de 2012, no tocante à análise técnica de execução do Pnae/2012.*

21. *Registra-se ainda que, de acordo com a Nota Técnica 2187299/2021/DAESP/COPRA-CGAPC/DIFIN (peça 54), não constava nos sistemas do FNDE o recebimento do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no contexto da prestação de contas apresentada de forma intempestiva.*

22. *Cabe ressaltar que uma prestação de contas, sobretudo nos casos em que ela for enviada em forma intempestiva, não pode ser considerada unicamente como um somatório de confrontações estanques de cada gasto com as ações supostamente desenvolvidas, mas, outrossim, como um arcabouço de circularizações múltiplas que deve ostentar coerência recíproca entre os elementos probatórios (despesas, recibos, documentos fiscais, extratos bancários, etc.) e com os seus próprios elementos informativos e organizativos (relação de pagamentos, beneficiários, de bens produzidos, dentre outros), sob pena de subversão irremediável de sua integridade e de sua aptidão para evidenciar a correta aplicação dos recursos e a execução regular do objeto.*

23. *Assim, quando o responsável não apresenta as contas no prazo devido, rompe-se a sequência de atos que compõem o procedimento de prestação de contas simplificada. Em especial, impede-se que o Conselho Social, ou seja, o CAE (Conselho Municipal de Alimentação Escolar), que acompanhou a aplicação dos recursos transferidos, emita o seu parecer conclusivo no momento oportuno definido pela norma de regência.*

24. *A importância desse parecer e a sua ausência/deficiência como motivo para rejeição*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

das contas e consequente impugnação do valor total repassado foram tratadas em diversas deliberações do Tribunal, a exemplo do exposto no voto do Acordão 3.871/2019-Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer, nos seguintes termos:

'17. A respeito da ausência dessa documentação, importante lembrar que as prestações de contas recebidas pelo FNDE, no âmbito do Pnae, possuem natureza essencialmente declaratória, pois, em consonância com a sistemática e as regras que regulam aquele programa, as ações de fiscalização mais relevantes cabem ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE, colegiado incumbido de acompanhar a aplicação dos recursos federais e de receber e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do programa (art. 27, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 38/2009). Logo, o CAE constitui-se em importante instância de controle sobre a correção do uso dos recursos do Pnae.

18. Dessarte, a ausência do mencionado parecer do CAE impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais. Esse é o magistério jurisprudencial desta Corte, conforme os excertos colhidos da ferramenta de pesquisa deste Tribunal Jurisprudência Selecionada:

Acórdão 4.811/2016 - Segunda Câmara, Relatora Ministra 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.

Acórdão 3.688/2014 - Segunda 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).'

25. *Ressalta-se que a prestação de contas recebida pelo FNDE, no âmbito do Pnae, possui natureza essencialmente declaratória, pois, em consonância com a sistemática e as regras que regulam essa classe de programas do FNDE, as ações de fiscalização mais relevantes cabem ao Conselho Social, colegiado incumbido de acompanhar a aplicação dos recursos federais repassados e de emitir, no Sigecon, parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da prestação de contas apresentada, no SiGPC, pelo gestor municipal.*

26. *Logo, reforça-se que a manifestação do CAE por meio do parecer conclusivo sobre as contas constitui importante instância de controle sobre a regularidade do uso dos recursos repassados. Assim, a ausência do mencionado parecer impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais repassados, conforme sedimentado na jurisprudência do TCU retromencionada.*

27. *No caso concreto, o atraso na apresentação da prestação de contas inviabilizou, na época prevista e oportuna, a análise da prestação de conta pelo CAE e a emissão do respectivo parecer conclusivo, afastando, nessas condições, a responsabilidade originária do presidente desse Conselho.*

28. *Dessa forma, a instrução de peça 57 concluiu que o gestor deveria responder pelas consequências do seu agir tardio e negligente, sobretudo por inviabilizar a atuação tempestiva do CAE, uma vez que o prazo previsto para apresentação das contas era **30/4/2013** (peça 1), tendo esta apenas sido apresentada em **23/2/2020** (peça 41).*

29. *Na referida instrução (peça 57), com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 58 e 59) e autorização do Relator (peça 60), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

*i) **Irregularidade**: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Turiaçu/MA no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício 2012, ante a não apresentação do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

*ii) **Conduta**: Não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício 2012, em face da não apresentação do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);*

*iii) **Dispositivos violados**: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Resolução CD/FNDE 38/2009;*

*iv) **Evidências**: Nota Técnica 2187299/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 51, p. 3-9);*

*v) **Nexo de causalidade**: A não apresentação do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) impossibilitou a aprovação da prestação de contas, uma vez que o parecer é imprescindível à comprovação da regular execução do programa;*

*vi) **Culpabilidade**: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a prestação de contas acompanhada do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);*

30. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 23), foram efetuadas citação e audiência do responsável, nos moldes adiante:*

a) Raimundo Nonato Costa Neto:

***Comunicação**: Ofício 61.318/2022 – Seproc (peça 63)* *Data da Expedição: 1/12/2022* *Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 64)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 61).*
***Comunicação**: Ofício 61.319/2022 – Seproc (peça 62)* *Data da Expedição: 1/12/2022* *Data da Ciência: **21/12/2022** (peça 65)* *Nome Recebedor: Elcimeri de Maria Marques Pereira (CPF 006.238.473-29)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 61).* *Fim do prazo para a defesa: 5/1/2023*

31. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 66), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

32. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Raimundo Nonato Costa Neto permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

33. *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 1/5/2013, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas se deu em 30/4/2013 e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

33.1. *Raimundo Nonato Costa Neto, por meio do ofício acostado à peça 4, recebido em 12/1/2016, conforme AR (peça 5).*

Valor de Constituição da TCE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

34. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1/1/2017, é de R$ 1.863.657,30, 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.*

Avaliação da Prescrição das Pretensões Punitiva e Ressarcitória no TCU

35. *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 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.*

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

'Art. 4° 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.'

37. *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.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2° 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.'

38. *Neste caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em **30/4/2013**, data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada ao FNDE, conforme peça 1 (art. 4°, inciso I).*

39. *Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

39.1. ***Fase Interna***:

*39.1.1. Em **12/1/2016**: Notificação do responsável Raimundo Nonato Costa Neto efetuada conforme ofício (peça 4, p. 1) recebido conforme "comprovante de ciência" (peça 5, p. 2);*

*39.1.2. Em **25/6/2018**: Informação 2160/2018/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE, declarando a omissão no dever legal de prestar contas (peça 8);*

*39.1.3. Em **14/8/2018**: Termo de instauração da tomada de contas especial (peça 1);*

*39.1.4. Em **30/8/2018**: Relatório do tomador de contas (peça 14);*

*39.1.5. Em **1/7/2019**: Relatório de auditoria do controle interno (peça 15).*

39.2. ***Fase Externa***:

*39.2.1. Em **10/7/2019**: Autuação da tomada de contas especial no TCU;*

*39.2.2. Em **19/7/2019**: Instrução preliminar da SecexTCE (peça 21);*

*39.2.3. Em **19/7/2019**: Pronunciamento da subunidade (peça 22);*

*39.2.4. Em **20/7/2019**: Pronunciamento da unidade (peça 23);*

*39.2.5. Em **13/8/2019**: Despacho do Relator (peça 24);*

*39.2.6. Em **24/11/2020**: Instrução preliminar da SecexTCE (peça 43);*

*39.2.7. Em **25/11/2020**: Pronunciamento da subunidade (peça 44);*

*39.2.8. Em **25/11/2020**: Pronunciamento da unidade (peça 45);*

*39.2.9. Em **10/12/2020**: Despacho do Relator (peça 47);*

*39.2.10. Em **31/12/2020**: Diligência ao FNDE efetuada conforme ofício (peça 48) recebido conforme "termo de ciência de comunicação" (peça 49), com a apresentação dos documentos constantes das peças 51, 52, 53 e 54;*

*39.2.11. Em **18/10/2022**: Instrução preliminar da SecexTCE (peça 57);*

*39.2.12. Em **18/10/2022**: Pronunciamento da subunidade (peça 58);*

*39.2.13. Em **18/10/2022**: Pronunciamento da unidade (peça 59);*

*39.2.14. Em **25/10/2022**: Citação do responsável Raimundo Nonato Costa Neto efetuada conforme ofício (peça 62) recebido conforme AR (peça 65).*

40. *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 344/2022, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual interruptivo da prescrição e o evento seguinte**.*

41. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, também **não ocorreu, nos autos, a prescrição quinquenal das pretensões sancionatória e ressarcitória para o TCU**.*

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

42. *A Resolução TCU 344/2022 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

§ 1° 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.

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

43. *Observa-se que a prescrição quinquenal começou a correr para o responsável em **30/4/2013**, até ser interrompida pelo primeiro marco interruptivo, em **12/1/2016**, por meio da notificação do responsável Raimundo Nonato Costa Neto efetuada conforme ofício (peça 4, p. 1) recebido conforme 'comprovante de ciência' (peça 5, p. 2). Este primeiro marco interruptivo da prescrição é o termo inicial da prescrição intercorrente, **conforme entendimento fixado pelo Tribunal no Acórdão 534/2023-Plenário**.*

44. *Por conseguinte, levando-se em consideração a lista de marcos interruptivos da prescrição mostrada anteriormente, assim como o termo inicial da prescrição intercorrente, conclui-se que **não ocorreu, nos autos, a prescrição intercorrente das pretensões sancionatória e ressarcitória para o TCU**.*

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

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

Responsável	***Processo***
Raimundo Nonato Costa Neto	*013.353/2013-6 [TCE, encerrado]* *001.872/2015-0 [TCE, encerrado]* *035.039/2014-0 [TCE, aberto]* *028.559/2016-9 [TCE, aberto]* *000.947/2023-7 [CBEX, encerrado]* *003.694/2018-6 [TCE, aberto]* *010.307/2018-4 [TCE, aberto]* *008.388/2015-6 [TCE, encerrado]* *013.283/2020-0 [TCE, aberto]* *001.812/2020-3 [CBEX, encerrado]* *001.813/2020-0 [CBEX, encerrado]* *016.359/2021-6 [TCE, aberto]* *004.636/2019-8 [TCE, encerrado]* *014.372/2022-3 [CBEX, encerrado]* *014.364/2022-0 [CBEX, encerrado]* *013.967/2022-3 [TCE, aberto]* *029.228/2020-4 [CBEX, encerrado]* *029.226/2020-1 [CBEX, encerrado]* *029.227/2020-8 [CBEX, encerrado]* *000.894/2023-0 [CBEX, encerrado]* *000.949/2023-0 [CBEX, encerrado]*

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

47. *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:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

'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. (...)'

48. *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.*

49. *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 3.648/2013-Segunda Câmara, Relator 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 1.019/2008-Plenário, Relator 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 1.526/2007-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

50. *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 do responsável Raimundo Nonato Costa Neto

51. *No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes das bases de dados da Receita Federal e do Renach, em sistemas custodiados pelo TCU. A entrega do ofício citatório ficou comprovada apenas no endereço constante da base de dados da Receita Federal (peças 61, 62 e 65).*

52. *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 1.009/2018-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Relator Benjamin Zymler; e 2.449/2013-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

53. *Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou 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.'*

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

55. *No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

56. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, 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 2.064/2011-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-1ª Câmara (Relator Weber de Oliveira), 4.072/2010-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer) e 731/2008-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).*

57. *Dessa forma, o responsável Raimundo Nonato Costa Neto deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

58. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

59. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Múcio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).*

60. *Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).*

61. *No caso em tela, a irregularidade consistente em 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Turiaçu/MA no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercício 2012, ante a não apresentação do parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)' configura violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública.*

62. *Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2.391/2018-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

63. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Raimundo Nonato Costa Neto não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

64. *Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.*

65. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

66. *Por oportuno, como já analisado, deve-se afastar a irregularidade consistente na 'não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2012', objeto da primeira audiência que foi endereçada ao ex-gestor.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) considerar revel o responsável Raimundo Nonato Costa Neto, 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, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Raimundo Nonato Costa Neto, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Raimundo Nonato Costa Neto (CPF 696.982.603-15):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/12/2012	*161.910,00*
28/3/2012	*78.342,00*
3/4/2012	*78.342,00*
30/4/2012	*78.342,00*
4/6/2012	*78.342,00*
3/7/2012	*90.402,00*
17/7/2012	*154.500,00*
2/8/2012	*161.910,00*
5/9/2012	*161.910,00*
2/10/2012	*161.910,00*
5/11/2012	*161.910,00*

Valor atualizado do débito (com juros) em 29/3/2023: R$ 2.595.378,94.

c) aplicar ao responsável Raimundo Nonato Costa Neto, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do 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 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 data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, 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 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.

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 o responsável 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 à Procuradoria da República no Estado de MA, 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 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável, para ciência;

h) informar à Procuradoria da República no Estado de MA, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável 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, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

i) informar à Procuradoria da República no Estado de MA que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal; e

j) informar aos responsáveis 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, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa."

2. O diretor e o secretário da AudTCE ratificaram a instrução acima (peças 70 e 71).

3. O representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, concordou com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 72).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74453335.