

Processo TC 040.462/2021-8 (com 56 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Afonso Celso Viana Neto, ex-prefeito de Presidente Vargas/MA (gestão 2001/2004), em razão da reprovação da prestação de contas do Convênio 800105/2003 (peça 5), registro Siafi 486189, que teve por objeto a “*formação continuada de profissionais em funções docentes, mediante proposta pedagógica que deverá ter por base as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*”, e a “*aquisição de material didático básico para as atividades escolares dos alunos da pré-escola, crianças de 04 a 06 anos de idade*”.

O convênio foi firmado no valor de R\$ 47.027,00, sendo R\$ 46.556,73 à conta do concedente e R\$ 470,27 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 5/12/2003 a 4/4/2004, com prazo para apresentação da prestação de contas em 3/6/2004.

Os recursos federais foram inteiramente repassados em 24/12/2003 (peça 3, p. 1) e a prestação de contas foi apresentada em 12/8/2004 (peça 9).

No Relatório de TCE 142/2021, concluiu-se pela existência de débito no valor original de R\$ 46.556,73, decorrente da ausência de documentação suficiente para comprovar a execução física do objeto (peça 28).

No âmbito desta Corte, a AudTCE, inicialmente, examinou os autos e concluiu pela ocorrência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário, propondo, assim, o arquivamento do processo. Segundo a auditor, a prescrição intercorrente teria se consumado em razão do transcurso de mais de três anos entre as datas de 12/5/2009 (Relatório de Fiscalização 01384, da Controladoria-Geral da União – peça 11) e 19/12/2012 (Parecer 436/2012/SEB/MEC – peça 12, pp. 4/5), bem como entre as datas de 24/4/2013 [24/7/2013] (Aviso de Recebimento do Ofício 463/2013 – peça 17, p. 8) e 18/7/2017 [20/7/2017] (Nota Técnica 15/2017 – peça 12, pp. 1/3).

No parecer à peça 42, o Ministério Público de Contas apontou a necessidade de se efetuarem diligências, para que se pudesse certificar que o processo administrativo realmente ficou paralisado entre as datas mencionadas, haja vista que alguns documentos não haviam sido anexados a esta TCE, notadamente aqueles contidos nas folhas 153 a 164, 166 a 170 e 197 a 212 do processo originário. Além disso, faltava saber a data da efetiva emissão do Relatório de Fiscalização 01384, da CGU, já que a data contida na capa desse relatório (12/5/2009) provavelmente se referia ao início da fiscalização, e não à data da sua conclusão. Foi proposto, então, preliminarmente, efetuar diligência:

- a) ao FNDE, para que, no prazo de 15 dias, envie a esta Corte a cópia integral do processo administrativo 23400.001982/2003-09, referente ao Convênio 800105/2003 (Siafi 486189);
- b) à CGU, para que, no prazo de 15 dias, envie a esta Corte a cópia integral do Relatório de Fiscalização 01384, elaborado no âmbito do 28º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos – Sorteio de Unidades Municipais (Município de Presidente Vargas/MA), bem como a cópia de eventuais diligências e notificações realizadas no curso ou após a referida fiscalização, relacionadas ao Convênio 800105/2003, celebrado entre o FNDE e o Município de Presidente Vargas/MA (Siafi 486189).

Vossa Excelência acolheu o parecer do MP e determinou a realização das diligências (peça 43), que foram realizadas e respondidas (peças 48/9 e 50/2).

Após analisar as respostas às diligências, a AudTCE concluiu que houve a prescrição quinquenal e a prescrição intercorrente, em razão do seguinte (peça 54):

a) decorreu mais de cinco anos entre o marco inicial da contagem da prescrição quinquenal, ocorrido com a entrega da prestação de contas do convênio (12/8/2004), e o primeiro ato inequívoco de apuração dos fatos irregulares, consistente no Relatório de Fiscalização 01384, da CGU, cuja emissão se assume ter ocorrido em 4/9/2009, data de um dos ofícios mencionados no corpo do relatório;

b) o processo ficou paralisado por mais de três anos entre 18/8/2014, data do Despacho 229/2014 (peça 49, p. 239), e 21/8/2017, data da última das três assinaturas contidas na Nota Técnica 115/2017 (peça 49, pp. 241/3).

Foi apresentada, então, a seguinte proposta de encaminhamento (peças 54 a 56):

a) reconhecer a prescrição 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 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

## II

O Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, sem prejuízo das considerações a seguir.

As diligências efetuadas permitiram suprir algumas lacunas acerca dos atos processuais interruptivos da prescrição, embora ainda remanesça a dúvida sobre a efetiva data de emissão do Relatório de Fiscalização 01384 da CGU.

Apesar de a CGU ter remetido ao TCU a cópia integral do Relatório de Fiscalização 01384, contendo 143 páginas (peça 51), tal documento, estranhamente, não contém nenhuma assinatura, tampouco informa sua data de emissão, deixando, pois, de esclarecer a dúvida que foi suscitada no parecer à peça 42, parcialmente transcrito a seguir (grifou-se):

(...), deve-se alertar que a data contida na capa do Relatório de Fiscalização 01384 da CGU, qual seja, 12/5/2009 (peça 11, p. 1), não corresponde à data da efetiva emissão e conclusão do relatório de fiscalização. Com efeito, o referido relatório foi juntado de forma incompleta a esta TCE, faltando, entre outras, a página que conteria as assinaturas, mas é certo que ele foi emitido após 12/5/2009, haja vista que, no seu corpo, há expressa menção a ofícios da Prefeitura Municipal de Presidente Vargas datados de 10/7/2009 e 4/9/2009 (peça 11, p. 4).

Assim, ao longo da fiscalização, possivelmente iniciada em 12/5/2009, mas com data de término desconhecida, é provável que a CGU tenha promovido diligências ou notificações, as quais, em tese, poderiam interromper a prescrição.

Nesse cenário, mostra-se importante que se realize diligência junto à CGU, para que encaminhe a esta Corte a cópia integral do Relatório de Fiscalização 01384, elaborado no âmbito do 28º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos – Sorteio de Unidades Municipais, bem como a cópia de eventuais diligências e notificações realizadas no curso ou após a referida fiscalização, relacionadas ao Convênio 800105/2003.

Saliente-se que há evidências, nestes autos, de que houve andamento processual entre o término da fiscalização da CGU (posterior a 4/9/2009) e a expedição do Ofício 1.875/2012

(de 24/9/2012). Trata-se da emissão do Parecer 207/2012/SEB/MEC, que, embora não juntado a estes autos, foi expressamente mencionado no Ofício 1.875/2012 (peça 20).

De qualquer modo, pode-se assumir que o relatório foi emitido, no mínimo, em **17/9/2009**, data em que os trabalhos de fiscalização foram concluídos, a teor do seguinte trecho do documento (peça 51, p. 1, grifou-se):

Os trabalhos foram realizados no período de 02Jul2009 a 17Set2009, e tiveram como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas.

No que se refere a possíveis diligências ou notificações ocorridas durante ou após a fiscalização, as quais poderiam, em tese, interromper a prescrição, a CGU limitou-se a apresentar Relatório de Acompanhamento de Recomendações, datado de 30/5/2023 (peça 52), no qual é informado que as duas recomendações expedidas em razão do Relatório de Fiscalização 01384 (provavelmente endereçadas ao FNDE) não seriam monitoradas, conforme entendimento firmado junto ao FNDE em 4/4/2013. Subentende-se, pois, que a CGU não efetuou nenhuma notificação ao responsável arrolado nesta TCE, o ex-prefeito municipal Afonso Celso Viana Neto (gestão 2001/2004).

Pode-se considerar, assim, que o primeiro ato inequívoco de apuração do fato irregular que deu origem a esta TCE (ausência de documentos comprobatórios da execução do objeto do convênio) ocorreu em 17/9/2009, data presumida da emissão do Relatório de Fiscalização 01384, da CGU. Como se passaram mais de cinco anos entre o protocolo de entrega da prestação de contas (12/8/2004 – peça 49, p. 50) e a emissão do mencionado relatório de fiscalização, ficou caracterizada a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário.

Além da prescrição quinquenal, a unidade técnica aponta a incidência da prescrição intercorrente, pela paralisação do processo administrativo entre as datas de 18/8/2014 (peça 49, p. 239) e 21/8/2017 (peça 49, p. 243). O auditor destaca que, embora a Nota Técnica 115/2017 (peça 49, pp. 241/3) contenha as assinaturas de três servidores, em datas distintas (20/7/2017, 24/7/2017 e 21/8/2017), deveria ser considerada, para efeito de interrupção da prescrição, a data da última assinatura (21/8/2017). Isso porque, por se tratar de um único documento, sua consumação como ato capaz de produzir efeitos plenos dentro dos autos somente ocorreria com a última assinatura.

Ao ver do MP de Contas, a interrupção da paralisação do processo ocorre, em regra, no momento em que há a juntada aos autos do documento que promove o andamento processual (despacho, parecer, nota técnica, relatório, instrução, etc.). A propósito, cumpre citar o seguinte precedente do TCU:

Para fins de interrupção da contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, deve ser considerada, no caso de peça produzida pelo próprio Tribunal, a data da sua juntada aos autos. (Acórdão 1268/2023-Plenário, Boletim de Jurisprudência 453 de 10/7/2023)

Embora tal julgado diga respeito a documentos produzidos pelo TCU, o mesmo entendimento merece ser aplicado, por analogia, aos documentos produzidos pelo órgão concedente, na fase interna da TCE, pois a lógica é a mesma. É a juntada do documento aos autos que, em regra, rompe a inércia processual. Sem a juntada (para documentos internos), ou o protocolo (para documentos externos), não há falar em movimentação processual, ou seja, o processo continua paralisado.

No caso de documentos que contenham a assinatura eletrônica de mais de um agente, em datas distintas, como é o caso da Nota Técnica 115/2017, não se pode considerar que a interrupção da prescrição se deu na data da primeira assinatura, pois nessa data era fisicamente impossível que o documento estivesse juntado aos autos. A juntada aos autos ocorre, no mínimo, quando da emissão da última assinatura eletrônica, podendo até ocorrer em data futura.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO**  
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

De fato, nem sempre a data da assinatura eletrônica corresponde à data de juntada do documento ao processo. Para exemplificar, a instrução à peça 54 foi assinada eletronicamente em 20/11/2023, mas foi juntada ao processo em 21/11/2023.

No que tange à Nota Técnica 115/2017, a última assinatura eletrônica nela aposta data de 21/8/2017, mas sua juntada aos autos só ocorreu em 24/8/2017, data impressa no cabeçalho do documento. Reforça essa conclusão o fato de que a Nota Técnica 115/2017 (fls. 213 a 215 do processo originário) se encontra juntada depois do Ofício 52/2017, assinado em 23/8/2017, e com a data de 24/8/2014 impressa no cabeçalho (fl. 212 do processo originário), e antes do Despacho SEI 0549791, assinado em 25/8/2017 (fl. 216 do processo originário).

Sendo assim, ficou caracterizada a paralisação do processo administrativo entre 18/8/2014 (peça 49, p. 239) e 24/8/2017 (peça 49, pp. 240/3), o que caracteriza a prescrição intercorrente.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da AudTCE (peças 54 a 56).

Brasília, 29 de Novembro de 2023.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador