



**TC 037.439/2018-9**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE.

**Recorrente:** Abdias Patrício Oliveira (CPF 001.303.973-34).

**Advogado:** não atuou.

**Interessado em sustentação oral:** Não há.

**Sumário:** Convênio. Apoio à implantação de feira Popular. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Revelia. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Preliminar de sobrestamento dos autos. Repercussão geral de tema por parte do STF. Encaminhamento subsidiário. Conhecimento. Ausência de novos elementos aptos a desconstituir o débito. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto Abdias Patrício Oliveira (peça 82), contra o Acórdão 8.388/2019-TCU-Primeira Câmara (peça 67), de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

(...)

9.1. considerar Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34) revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34) e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data

do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
155.000,00 (débito)	30/12/2009
3.999,42 (crédito)	28/9/2011

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34) multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao



Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Ceará para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão ao responsável, ao Ministério da Cidadania e ao Município de Itaitinga-CE.

## **HISTÓRICO**

2. O então Ministério do Desenvolvimento Social instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face da impugnação das despesas do Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 (peça 7), referentes a recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE cujo objeto era o apoio à implantação de Feira Popular naquele município, “(...) visando à comercialização direta da produção da agricultura familiar, para a melhoria da renda do produtor, maior disponibilidade de alimentos saudáveis e de baixo custo para a população e dinamização da economia local pela geração de empregos e maior circulação de mercadorias, além de aumentar o conhecimento técnico dos agricultores por meio da capacitação, fortalecendo seu potencial empreendedor”. Para tanto, foram destinados R\$ 161.000,00, conforme o plano de trabalho juntado à peça 2 destes autos.

2.1. Uma vez processada a presente TCE em sua fase interna (peças 1-52), os autos foram encaminhados para análise da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE) que, no que pertine à presente análise, promoveu a citação do ex-Prefeito daquele município, Abdias Patrício Oliveira, em face das seguintes ocorrências (peças 54-56 e 58):

(...)

a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 celebrado entre o MDS e o Município de Itaitinga/CE, e que tinha por objeto a implantação de uma feira livre com 50 feirantes, em função de não existirem indícios e provas seguros para que se possa atestar que o objeto do convênio tenha ocorrido, mesmo que em quantidade parcial de beneficiários, maculando a execução física e o alcance do objetivo firmado. Além do fato de que as ações do convênio não foram executadas com o acompanhamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ou, na sua falta, do Conselho Municipal de Assistência Social.

b) Conduta: deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009.

c) Dispositivos violados: 2.2.1; 2.2.13 e 2.2.14 do Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 e artigos 59 e 60, § 2º da Portaria Interministerial 127/2008.

(....)

Débito:



R\$ 155.000,00, em 30/12/2009

Crédito:

R\$ 3.999,42, em 28/9/2011.

2.2. O mencionado responsável requereu prorrogação de prazo para apresentar suas alegações de defesa perfazendo a regularidade de sua citação (peça 59), no entanto, não as apresentou. A unidade técnica de origem reanalisou toda a documentação juntada aos autos e propôs que fosse reconhecida a situação de revelia daquele responsável, bem como que as suas contas fossem julgadas irregulares com imputação de débito, pela integralidade do montante constante em sua citação, e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 63-65). O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) anuiu àquela proposta (peça 66).

2.3. Em 20/8/2019, acolhendo as propostas da Secex/TCU e do MP/TCU, foi prolatado o Acórdão 8.388/2019-TCU-Primeira Câmara, nos termos subscritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.4. Irresignado com aquele julgamento, o responsável, ora recorrente, apresenta recurso de reconsideração, com apresentação de novos elementos, o qual se passa à análise.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria (peça 83) propôs o conhecimento do recurso sem a concessão de efeito suspensivo. Por meio de despacho (peça 85), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se, com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório, houve a devida análise dos documentos até então juntados aos autos e que fossem aptos a dar validade aos fundamentos do acórdão recorrido;

a.2) se incide o instituto da prescrição quinquenal sobre o débito e/ou a pena de multa aplicada ao recorrente; e

b) no mérito, se, em face da apresentação de novos elementos, o débito a ele imputado pode ser desconstituído e a multa afastada, com o consequente julgamento das presentes contas regulares.

##### **5. Insuficiência na análise dos documentos juntados aos autos**

5.1. Em sua primeira preliminar, o recorrente argumenta que o acórdão incorreu em cerceamento de sua defesa e ofensa ao contraditório pelo fato de que não houve a devida análise dos elementos contidos nos autos. Com efeito (peça 82, p. 3-5):

a) o recorrente procedeu, em 19/12/2011, a juntada dos documentos (Prestação de Contas Final) que comprovam a regularidade das despesas do convênio em discussão;

b) fato é que:

(...) no presente Acórdão, o setor de instrução não se manifestou sobre o mérito das contas, tendo se limitado a conferir, do ponto de vista meramente formal, se toda a documentação foi apresentada através do Sistema SICONV.

Neste ato de não aceitação dos documentos, é que constatou-se [sic] possíveis procedimentos e atos irregulares dentro da Tomada de Contas Especial onde tais irregularidades seriam sanadas se o Tribunal de Contas tivesse aproveitado os documentos apresentados pelo ex-Gestor Abdias Patrício Oliveira inicialmente na Prestação de Contas;

c) os documentos foram desconsiderados e, ao final, atribuiu-se responsabilidade integral ao recorrente, com infringência, também, aos princípios da presunção de inocência, devido processo legal e razoabilidade;

d) para a formação do juízo pela regularidade, ou não, das contas é necessário conhecer o caminho que fez o dinheiro, compreendendo a avaliação dos resultados alcançados da gestão do prestador de contas;

e) são reapresentados para análise a documentação informada na tabela à peça 82, p. 4; e

f) por fim, sem a análise material da sobredita documentação há contrariedade ao princípio da proporcionalidade.

**Análise:**

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. Ao contrário do que informa o recorrente, houve análise material dos elementos por ele apresentados, a título de prestação de contas do Convênio 229/2009 (peças 11-28), conforme se verifica em todas as considerações exaradas no Parecer Técnico 61/2015 (peça 30), o qual foi fundamentado pelo Relatório de Vistoria Técnica *in loco*, de 26/6/2015, destinada a verificar a execução física daquela pactuação.

5.4. Por sua vez, este Tribunal apreciou tais documentos uma vez que consta, expressamente, na proposta de citação exarada pela Secex/TCE à peça 54, p. 4, a conduta omissiva reprovável, os normativos infringidos, a relação de nexo causalidade e a indicação das evidências documentais, *verbis*:

(...)

**Conduta:** deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009.

**Dispositivos violados:** 2.2.1; 2.2.13 e 2.2.14 do Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 e artigos 59 e 60, § 2º da Portaria Interministerial 127/2008.

**Nexo de causalidade:** ao deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009, não se pode garantir a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009, resultando no prejuízo de R\$ 155.000,00 em valores originais.

**Evidências:** Parecer Técnico 61/2015-CGAUP/DEISP/SESAN/MDS (peça 30); Nota Técnica 62/2017 (peças 33); Parecer Financeiro 89/2017 – SESAN/CGEOF/COPC (peça 38) e Convênio 229//2009 – Siconv 718006/2009. [grifos constam no texto original]

5.5. Assim, o fundamento para instauração do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) foi a insuficiência de documentação apta a atestar a regular comprovação dos recursos quanto ao atendimento da finalidade do convênio. Com efeito, os termos da notificação do recorrente, na fase interna da TCE, se deram, por edital (peça 37) para que ele regularizasse “(...) pendências da Prestação de Contas Final do Convênio 229/2009 (...) Ofício nº 298/2017/MDS/SESAN, de 16/10/2017 [peça 35]”.

5.6. Como o responsável, ora recorrente, não apresentou novos elementos, a concedente encaminhou o processo de TCE a este Tribunal (peça 52) que, por meio da Secex/TCE, promoveu a

citação do recorrente, sob aquele mesmo fundamento, conforme se pode constatar pelos termos lançados no item 2.1 deste Exame do seu ofício de notificação.

5.7. Ante a ausência de respostas do recorrente às notificações, tanto na fase interna, como na externa deste processo de TCE (inexistindo qualquer controvérsia quanto à validade destes dois atos processuais), permaneceu a caracterização de conduta omissiva do recorrente, qual seja, a não demonstração da regular prestação de contas dos recursos do convênio em discussão. Paradoxalmente, insta assinalar que, em momentos distintos, foi oportunizado ao recorrente exercer seu direito de defesa e, neste momento processual, alega que houve cerceamento da mesma.

5.8. Dessa forma, entende-se que este processo atende aos pressupostos de sua validade e de seu regular desenvolvimento, não se verificando, como assinala o recorrente, nenhuma infringência aos princípios da ampla defesa, do contraditório ou da proporcionalidade.

5.9. Quanto às demais alegações do recorrente, por envolver matéria de mérito, serão tratadas no item 7 deste Exame.

## **6. Prescrição sobre o débito e a multa**

6.1. Em sua última preliminar, o recorrente argumenta que incidiu o instituto da prescrição quinquenal, uma vez que (peça 82, p. 5-6):

a) o processo de TCE se iniciou em 19/12/2011 e o acórdão recorrido foi prolatado em 20/8/2019, logo, pelo disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, incide o instituto da prescrição por haver transcurso de tempo superior a 5 anos; e

b) aplica-se ao presente caso o precedente judicial exarado nos autos do MS 32.201, em trâmite do Supremo Tribunal Federal (STF), de relatoria do ministro Roberto Barroso que reconhece a aplicabilidade da mencionada lei federal sobre prazo prescricional.

### **Análise:**

6.2. Até recente decisão do STF sobre o tema, se verificava a existência de dois encaminhamentos distintos sobre a incidência da prescrição sobre o débito e sobre a pretensão punitiva requerida pelo recorrente.

6.3. Na primeira, o entendimento deste Tribunal quanto ao débito era pela sua imprescritibilidade nos termos da Súmula TCU 282 (“as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”) e, quanto à pretensão punitiva, o que foi decidido em incidente de uniformização de jurisprudência, Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), onde se firmou, em termos gerais, o entendimento de que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), qual seja dez anos, com as seguintes determinações:

(...)

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal.

6.3.1. Dessa forma, no presente caso concreto, segundo o entendimento deste Tribunal, não incidiria a prescrição sobre o débito, porquanto imprescritível.

6.3.2. Também não haveria prescrição sobre a multa aplicada ao recorrente, tendo em vista que a sua citação, realizada em 31/1/2019 (peças 58 e 59), interrompeu o prazo prescricional de dez anos, previsto no art. 205 do Código Civil, a partir da data do débito (fixado em 30/12/2009), ou seja, não houve extrapolação de interregno de tempo superior a dez anos entre 31/1/2019 e a prolação do acórdão recorrido.

6.4. Já o segundo encaminhamento sobre a tese em questão, diz respeito à adoção do prazo prescricional quinquenário, nos termos do que dispõe a Lei 9.873/1999. Neste contexto, já há considerações sobre esse tema no âmbito desta Serur – TC 027.624-2018-8.

6.4.1. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 97 e 98), cópias do exame e do pronunciamento desta unidade naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas e que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta



(em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que não houve o trânsito em julgado do acórdão proferido no RE 636.886, por interposição de embargos de declaração pela Advocacia Geral da União, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

6.4.2. Ademais, cabe destacar dois aspectos relevantes.

6.4.2.1. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

6.4.2.2. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

6.4.3. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

6.4.3.1. A alegação do recorrente se limita a informar os prazos *a quo* e *ad quem* do interregno de tempo entre débito a prolação do acórdão recorrido, que extrapolaram o prazo prescricional de cinco anos, sem se atentar sobre os atos processuais interruptivos previstos na Lei 9.873/1999.

6.4.3.2. O artigo 1º da Lei 9.873/1999 estabelece que “Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Considerando que, na interpretação mais favorável ao recorrente, a resposta à notificação da concedente, sobre a omissão quanto ao seu dever

de prestar contas dos recursos em discussão (peça 10), ocorreu em 15/12/2011, data constante no ofício por ele assinado (peça 11), há que ser considerada essa data como sendo o prazo de início da prescrição segundo a mencionada lei.

6.4.3.3. Acontece que, em 26/6/2015, foi apresentado o Relatório de Visita *in loco* para verificar a execução física do convênio em questão (peça 29). Assim, entende-se ter havido interrupção do prazo prescricional, com base no disposto no inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999 (“por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”), ou seja, não foi extrapolado o prazo prescricional quinquenário.

6.4.3.4. Nova interrupção do prazo prescricional ocorreu no dia 13/12/2017 (peça 37), com a notificação por edital do recorrente, na fase interna da TCE, para que saneasse a prestação de contas por ele devida, só que esta interrupção se dá com base em outro dispositivo de lei, ou seja, o disposto no inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999 (“pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”).

6.4.3.5. A terceira e última interrupção do prazo prescricional, ocorreu, com base no mesmo dispositivo legal transcrito no subitem anterior, em 19/1/2019, com a notificação do recorrente, quando de sua citação efetuada pela Secex/TCE, pelo seu comparecimento espontâneo aos autos.

6.4.4. No entanto, como não foram juntados aos presente autos os documentos referentes aos atos processuais perpetrados pela comissão de TCE (Processo/MDS nº 71000.088636/2009-60), no interregno de tempo entre 15/12/2011 (peça 11, p. 1) e 26/6/2015 (peça 29, p.7), aptos a atestar a não incidência da prescrição intercorrente, há que se reconhecer a sua incidência ante o que consta no art. 4º da Lei 9.873/1999 (“Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2o, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1o de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data”).

6.5. Dessa forma, entende-se que: no caso do STF manter a decisão prolatada no RE 636.886, os presentes autos devam ser arquivados por incidência da prescrição intercorrente de três anos. Caso aquele Tribunal conceda efeitos *ex nunc* ao referido julgado, a pretensão recursal do recorrente não deve ser acolhida, com base no atual entendimento do TCU frente à aplicabilidade do instituto da prescrição. Como há divergência de encaminhamentos, propõe-se o sobrestamento dos autos até que ocorra o trânsito em julgado daquele mesmo julgado.

## **7. Desconstituição do débito e afastamento da multa**

7.1. No mérito, o recorrente argumenta que o débito deve ser desconstituído e a multa a ele aplicada deve ser afastada, pois (peça 82, p. 6-8):

a) as informações apresentadas na prestação são legítimas, agiu de forma idônea e foi cumprida a meta estabelecida no convênio em questão;

b) não pode ser responsabilizado “(...) por tentar manter o Convênio visando o Desenvolvimento Social em seu município e as pessoas inscritas, participantes do projeto, não terem permanecido dentro do que foi estabelecido”. Além disso, foi condenado pela integralidade dos recursos repassados em que pese ter buscado todas as maneiras de manter o objeto da pactuação em pleno funcionamento;

c) os documentos anexos, juntados às razões recursais, comprovam, também, que as metas do Convênio 229/2009 foram cumpridas e aperfeiçoadas. Entender de forma diversa é, além de injusto, atentatório aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; e

d) aplicável ao presente caso, o entendimento que se extrai do Acórdão 3.469/2018-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Vital do Rêgo), no sentido de reduzir a multa aplicada.

**Análise:**

7.2. No mérito, assiste parcial razão ao recorrente, porém sem mudança de mérito.

7.3. Inicialmente, é importante mencionar que os elementos de prova que o recorrente fez juntar as suas razões recursais não são, majoritariamente, novos documentos, mas sim cópias de elementos já contidos nos autos, conforme se pode constatar mediante a tabela comparativa a seguir:

Item	Descrição (Convênio MDS 229/2009)	Referência nos autos	Anexos às razões recursais
1	Registros fotográficos	(peça 21, p. 8-10)	(peça 82, p. 9-11)
2	Relatório de Execução Financeira do Plano de Trabalho	(peça 13)	(peça 82, p. 12)
3	Guia de Recolhimento do saldo remanescente de recursos não utilizados	(peça 12)	(peça 82, p. 13)
4	Parecer do Ordenador de Despesas	(peça 39)	(peça 82, p. 14-15)
5	Relatório de Execução de Receita e Despesa do Plano de Trabalho	(peça 14)	(peça 82, p. 16)
6	Informação sobre o cadastro da proposta no Siconv	(peça 47, p. 1)	(peça 82, p. 17)
7	Encaminhamento da cópia da minuta de proposta para aprovação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan)	Não consta	(peça 82, p. 18)
8	Projeto Técnico e Plano de Trabalho	(peças 2 e 47, p. 2-9)	(peça 82, p. 19-37)
9	Relatório de Cumprimento do Objeto pelo Município de Itaitinga	(peça 21)	(peça 82, p. 38-44)
10	Parecer do Ministério da Cidadania pela rejeição da Prestação de Contas	Não consta	(peça 82, p. 45)
11	Comprovantes de despesas	(peça 26)	(peça 82, p. 46-51)
12	Prestação de Contas supostamente registrada na Plataforma +Brasil	Não consta	(peça 82, p. 52-62)
13	Participantes do curso de capacitação	(peça 23)	(peça 82, p. 63-65)
14	Listas de Frequências	(peça 22)	(peça 82, p. 66-73)

7.3.1. Conforme se constata, os novos elementos trazidos pelo recorrente são os mencionados nos itens 7, 10 e 12 da tabela supra os quais não detêm qualquer eficácia sobre as provas até então produzidas. Com efeito:

a) a cópia da minuta de encaminhamento à Sesan, contendo cópias do projeto técnico, plano de trabalho e ata de aprovação do projeto pelo Conselho Municipal de Agricultura de Itaitinga/CE dos recursos em discussão, comprova, tão somente, o atendimento, do ponto de vista meramente formal, ao dispostos nos subitens 9.1.1 a 9.1.8 do Convênio 229/2009 (peça 7, p. 7);

b) o parecer do Ministério da Cidadania traz informações contrárias aos interesses



materiais do recorrente quando conclui que “(...) A prestação de contas foi reprovada em sua totalidade pela área responsável pela execução do objeto do Convênio”; e

c) já em relação às informações constantes no item 12 da tabela, se verifica tratar de informações lançadas pelo próprio recorrente, sem força probante. Ressalte-se que consta naquele documento (peça 82, p. 62) a informação que ratifica a constatação de que a prestação de contas se mostra insuficiente para atestar a boa e regular aplicação de recurso, *verbis*:

<b>Tipo de Parecer</b>	<b>Situação</b>	<b>Responsável</b>	<b>Data</b>
Técnico	Desfavorável	Flávia Gomes Lacerda	6/6/2016
Financeiro	Desfavorável	Waldir Gomes da Silva	8/1/2018
Rejeição	Prestação de	Silvana Cândida de Castro	8/1/2018

7.3.2. Quanto a esse aspecto inicial, é importante mencionar que competia ao recorrente trazer novos elementos aptos a desconstituir o débito e/ou desconstituir a multa a ele aplicada, nos termos do que se extrai do Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC) , aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.

7.4. Da reanálise dos elementos contidos nos autos, há que se ratificar, parcialmente, o entendimento da unidade técnica de origem (Secex/TCE), às peças 63, p. 2-5, 64 e 65, acolhidas pelo voto condutor do acórdão recorrido (peça 68, p. 1, item 5), onde foram consignadas, em síntese, as seguintes constatações:

a) em especial, a não comprovação quanto ao atingimento dos objetivos pactuados;

b) falta de apresentação de elementos mínimos que permitissem a área técnica do conveniente atestar o cumprimento da execução do objeto pactuado, qual seja, a implantação de uma feira livre com 50 feirantes capacitados;

c) ausência de que houve o devido acompanhamento por parte do conselho municipal de segurança alimentar ou, na falta deste, o conselho municipal de assistência social;

d) ausência de comprovantes de que as empresas contratadas foram creditadas com os recursos federais em discussão, sejam por transferências bancárias, cheques ou outros meios.

7.4.1. Em relação à irregularidade sintetizada na alínea “b” deste item, como ela não integrou item específico da citação do recorrente, entende-se que deva ser desconsiderada. No entanto, por se tratar de aspecto meramente secundário no contexto do presente Exame, não se vê razão suficiente para que seja alterado o mérito do julgamento das presentes contas, a desconstituição total ou parcial do débito ou para que seja afastada a aplicação da pena de multa ao recorrente.

7.4.2. Em contraposição ao precedente indicado pelo recorrente, menciona-se como sendo melhor aplicável ao presente caso concreto o entendimento que se extrai do Acórdão 2.812/2017-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Weder de Oliveira):

Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação dos recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionalidade após a sua execução, completa ou parcial.

7.5. Da análise dos argumentos recursais apresentados pelo recorrente, seguem-se os seguintes apontamentos:

7.5.1. Ao contrário do que alega o recorrente, não houve o atingimento da meta estabelecida na presente pactuação uma vez que:

a) no relatório de visita *in loco* realizado pela concedente (peça 29), houve a constatação de uma série de irregularidades:

a.1) do total de 50 beneficiários, a equipe foi informada que apenas 10 implantaram suas barracas na feira e que estas só funcionaram por alguns meses;

a.2) os materiais adquiridos para as barracas se deterioraram ou sequer foram montados;

a.3) não houve supervisão e apoio da prefeitura para a organização e manutenção da feira, incluindo custeamento do transporte de mercadorias dos produtores residentes na área rural do município; e

a.4) conclusivamente:

(...)

3.1. Além da previsão constante da Portaria Interministerial n.º 127/2008 de que haja a fiscalização *in loco* da execução dos Convênios firmados entre este Ministério e os convenentes, o que nos impulsionou em direção ao Município de Itaitinga/CE foi a insuficiência de documentação comprobatória da execução do Convênio.

3.2. Dessa forma, percebeu-se com a visita que o Conveniente não conseguiu atingir plenamente o objeto pactuado, pois, não pudemos vislumbrar, através dos depoimentos colhidos durante a inspeção *in loco*, que a feira tenha funcionado nos moldes do avençado, tendo toda sua execução sido desvirtuada e sem uni apoio concreto do Conveniente;

b) importa assinalar que esse tipo de prova tem presunção de veracidade *juris tantum* (ou seja, admite prova em contrário) e o recorrente não as rebateu com o necessário suporte documental;

c) o parecer técnico da concedente elenca diversas outras irregularidades, em especial a ausência de comprovantes adicionais que atestassem que, tanto a meta 1 (50 kits para montagem de barracas de feiras), como a meta 2 (capacitação dos beneficiários), do Convênio 229/2009 se destinaram à eficácia de seu objeto. Em conclusão, naquele parecer resta registro que (peça 30, p. 10-11):

(...) considerando que não foram juntados à prestação de contas documentos e/ou argumentos que tivessem o fito de demonstrar a execução do Convênio n.º 229/2009 (ônus pertencente ao Conveniente), esta Unidade Técnica manifesta-se pela reprovação total da prestação de contas, tendo em vista não ser possível averiguar, de modo inequívoco, a execução física e o alcance dos objetivos firmados, razões pelas quais, propõe que este parecer seja submetido à Diretora do Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares Locais para, se de acordo, encaminhar o presente processo à apreciação da Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira — CGEOF, para emissão de parecer sobre os aspectos financeiros.

7.5.2. Quanto ao aspecto financeiro, permanece a constatação de ausência dos comprovantes de efetivo depósito às empresas contratadas, motivo pelo qual não se sabe se os recursos foram custeados pela própria prefeitura ou à conta da presente pactuação. Ainda que se verifique, posteriormente, a conformidade quanto ao exame financeiro, entende-se que restam pendentes os demais aspectos quanto ao efetivo proveito do objeto conveniado aos municípios de Itaitinga/CE.

7.6. Como cedição na processualística do TCU, o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos federais é do responsável pela sua gestão e o recorrente não trouxe novos elementos aptos a esta demonstração.



## CONCLUSÃO

8. Da análise anterior, conclui-se que:

a) restam atendidos os pressupostos processuais de validade e de seu regular desenvolvimento destes autos, pois a fundamentação do acórdão recorrido reside na insuficiência de documentação, que deveria ter sido apresentada pelo recorrente, e não na insuficiência dos elementos já contidos nos autos, os quais foram devidamente analisados;

b) até que o Supremo Tribunal Federal não decida sobre os efeitos da repercussão geral referente ao Tema 899 (RE 636.886), prevalece a Súmula-TCU 282 e o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, respectivamente, quanto à aplicabilidade do instituto da prescrição da processualística deste Tribunal. Por dever de cautela, os presentes autos devem ser sobrestados; e

c) os novos documentos, juntados pelo recorrente em suas razões recursais, se mostram inaptos para alterar o juízo de mérito sobre as presentes contas.

8.1. Com base nessas conclusões, por ser a prescrição matéria de ordem pública e que o Supremo Tribunal Federal irá se pronunciar em sede do instituto da repercussão geral de tema, entende-se que os presentes autos devam ser sobrestados.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, propõe-se,

a) preliminarmente, com base nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, sobrestar os presentes autos;

b) **subsidiariamente**, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

b.1) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b.2) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará quanto ao acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 8/10/2020.

Ricardo Luiz Rocha Cubas  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 3149-6  
(Assinado Eletronicamente)