

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 009.282/2017-3.

Natureza: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Canarana – BA.

Responsável: Ezenivaldo Alves Dourado (155.339.301-59).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65).

Representação legal: Ademir de Oliveira Passos (OAB/BA 10.226) e outros, representando Ezenivaldo Alves Dourado.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – COMPRA DIRETA LOCAL AGRICULTURA FAMILIAR. MUNICÍPIO DE CANARANA/BA. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA E DO ALCANCE DOS OBJETIVOS DO AJUSTE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. REANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DE PARTE SIGNIFICATIVA DAS DESPESAS REALIZADAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DA CONDENAÇÃO EM DÉBITO. REDUÇÃO DA MULTA. NOTIFICAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Recursos (Serur), peça 164, que contou com a anuência do diretor da referida unidade instrutiva, peça 165, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

### INTRODUÇÃO

1. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado (peça 137), prefeito nas gestões de 2009 a 2012 e 2017 a 2020, em face do Acórdão 4510/2020-TCU-1ª Câmara (peça 123), sob a relatoria do Ministro Weder de Oliveira, cujo teor transcreve-se abaixo:

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/MDSA, em desfavor do Sr. Ezenivaldo Alves Dourado, no âmbito do convênio nº 67/2009, cujo objeto era a concessão de apoio financeiro para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.*

*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:*

*9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ezenivaldo Alves Dourado;*

*9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, e com arts. 1º, I, e 209, II e III, e 214, III, do RI/TCU, as contas do Sr. Ezenivaldo Alves Dourado e condená-lo ao pagamento da quantia abaixo especificada, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>	<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>
<i>10/12/2010</i>	<i>225.809,93</i>

*9.3. aplicar ao Sr. Ezenivaldo Alves Dourado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 38.000,00 (trinta e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

*9.5. em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República na Bahia, para a adoção das medidas que entender cabíveis.*

## **HISTÓRICO**

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/MDSA, em desfavor do Sr. Ezenivaldo Alves Dourado, ex-prefeito do município de Canarana/BA, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, em razão omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município por meio do Convênio nº 67/2009 (Siafi 705796, peça 1, p. 47-58).

3. A Cláusula Quarta do Termo de Convênio 067/2009-SESAN (peça 1, p. 51) previu um aporte de R\$ 694.169,79 da concedente para a execução do objeto, por meio de três repasses. Todavia, somente foi liberada a primeira parcela, de **R\$ 225.809,93, em 9/12/2010** (peça 1, pp. 63-64). O convênio teve vigência de 22/12/2009 a 30/09/2012 e o prazo estabelecido para a prestação de contas foi de trinta dias após o fim da vigência.

4. O ajuste teve por objeto a concessão de apoio financeiro para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Tais aquisições se destinariam ao atendimento das demandas de suplementação nutricional dos programas sociais no município de Canarana/BA.

5. Este Tribunal de Contas da União citou, inicialmente, Ezenivaldo Alves Dourado, em face da “*omissão no dever de prestar contas*”, por meio do Ofício 2902/2017-TCU/SECEX-BA, datado de 30/10/2017 (peças 9 e 10).

6. No entanto, em 5/2/2019, foi inserido nos autos o Ofício 23/2019/MC/SESAN/CGEOF/COPC (peça 11, pp. 1-3) de 18/1/2019, no qual a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério da Cidadania informou que a

prestação de contas dos recursos do convênio objeto do presente processo foi apresentada àquele Ministério após a instauração da TCE e encaminhamento do correspondente processo ao TCU, sendo que o motivo ensejador da instauração passou da ‘*omissão no dever de prestar contas*’ para ‘*impugnação total das despesas*’.

7. Assim sendo, este Tribunal citou o ex-prefeito, por meio do Ofício 240/2019 (peças 31 e 32), para apresentar alegações de defesa em face da seguinte irregularidade:

*(...) Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Canarana/BA, correspondentes ao valor da 1ª parcela dos recursos previstos para o Convênio n.º 67/2009 (Siafi 705796), celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, visto não ter visto não ter apresentado a Prestação de Contas Final do convênio e documentos que comprovassem a execução física e atingimento dos objetivos pactuados, previstos na Cláusula Décima do referido convênio;*

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/12/2010	225.809,93

8. Desta feita, a Primeira Câmara deste Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 4510/2020 (peça 123), relator Ministro Weder de Oliveira, condenou Ezenivaldo Alves Dourado a ressarcir ao Erário o débito total de R\$ 225.809,93 (valores originais, *vide* item 9.2 do *decisum*), diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos no dia 10/12/2010 (peça 1, p. 63) para a Municipalidade.

9. Nesta fase processual, cumpre-nos examinar o recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado (peça 137).

#### ADMISSIBILIDADE

10. O recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado foi conhecido pelo Ministro Vital do Rêgo, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, tendo como consequência a suspensão dos efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 4510/2020-TCU-1ª Câmara (peça 149).

#### MÉRITO

##### Delimitação

11. Constitui, então, objeto do recurso de Ezenivaldo Alves Dourado definir:

- se os presentes autos devem ser arquivados em decorrência da prescrição quinquenal da obrigação de ressarcimento do dano ao erário;
- se há conduta culpável culposa ou dolosa atribuível ao gestor;
- a quem compete o ônus da prova de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

##### Da análise da prescrição do débito (peça 137, p. 3-13)

12. Ezenivaldo Alves Dourado argui, com fundamento na Lei 9.873, de 1999, e na decisão do STF no MS 32201, Rel. Roberto Barroso, que o prazo prescricional para as ações de ressarcimento ao erário fundado em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é de 5 (cinco) anos, pois que regido pela Lei nº 9873, de 1999.

13. Discorre sobre o instituto da Repercussão Geral, que foi incluído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional 45/2004 e regulamentado pelos arts. 322 a 329 do RI do STF e pelos arts. 1.035 a 1.041 do CPC, e diz que o seu efeito multiplicador faz com que a tese fixada no Tema 899 seja aplicado ao caso concreto, trazendo sua incidência para “(i) o prazo de 05 anos para armazenagem de documentos, (ii) o prazo de 05 (cinco) anos entre a data do suposto fato ilegal ou ilícito e a data da instauração da Tomada de Contas Especial perante o TCU, (iii), além do prazo de 05 anos para notificação do responsável, conforme também decidido no MS 35.294-DF do STF” (p. 5).

14. Argui que, diante da tese fixada na Repercussão Geral 899 do STF, “*necessário sua incidência imediata ao caso concreto para afastar a tese, com as devidas vênias, sempre utilizada pelo TCU da aplicação do prazo de 10 (dez) anos, seja de transcurso entre o suposto fato delituoso e a instauração da TCE perante o TCU, seja para obrigatoriedade de guarda de documentos, seja para primeira notificação do responsável para apresentação de alegações de defesa*” (p. 5).

15. Aduz que “*o processo de Tomada de Contas chegou ao TCU (30/10/2017) há exatos 05 anos e 02 meses da data do fato gerador do dano (suposto ilícito-30/09/2012)*”, que o Ofício 2902/2017-TCU/SECEX-BA, datado de 30/10/2017, não chegou em sua residência, não tendo tomado ciência desse ofício, e que somente foi citado “*em 19/02/2019, portanto quase 08 (oito) anos após o fato gerador do ilícito*” e que “*mesmo considerando a citação anterior (30/10/2017), que não foi válida, também extrapolou o prazo de 05 anos*”. Enfim, diz que “*foi ultrapassado o lapso temporal de 05 (cinco) anos entre a data do suposto fato ilícito e a instauração da TCE pelo TCU*” e “*foi ultrapassado o prazo de 05 anos para armazenagem de documentos*” (p. 7).

16. Solicita que seja aplicado o mesmo tratamento concedido quando da prolação do Acórdão 4397/2020-2ª Câmara, Rel. Ministro Raimundo Carreiro, que reconheceu e iniciou a aplicação da repercussão geral tema 445.

17. Traz à baila decisões do STF proferidas no bojo do MS 35.294-DF e do MS 36.054-CS/DF para argumentar que o TCU tem, respectivamente, o prazo de 5 (cinco) anos para **proceder a notificação** e prazo de 05 anos para **instaurar a TCE**.

18. Conclui que “*seja pelo transcurso do prazo de 05 anos em decorrência (i) da instauração da TCE pelo TCU (data do suposto fato delituoso e data da instauração da TCE), (ii) seja em decorrência da data do fato e a data da citação do recorrente, (iii) seja em decorrência do prazo para armazenagem de documentos, se passaram 05 anos*”, razão pela qual requer “*a anulação da imputação do débito do recorrente, com o arquivamento dos autos*” (p. 13).

#### Análise

19. O Ministro Weder de Oliveira acolheu na proposta de deliberação que antecede o Acórdão 4510/2020-1ª Câmara (peças 124, p. 3, item 14, e 125) a instrução da então Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (peça 119), que examinou a questão da prescrição nos seguintes termos:

*36. No que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência do TCU acerca da questão, prevaleceu o entendimento de que se aplica o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, por ter decorrido menos de 10 anos do término da vigência do convênio, (30/9/2012 – peça 2, p. 59), até a data de autorização da citação do responsável por parte deste Tribunal, (18/10/2017 – peça 6, grifos acrescidos).*

20. Pois bem. A alegação de prescrição assume particular relevância dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624/2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 158 e 159) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, 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 1441/2016-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; e

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 1441/2016-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 1441/2016-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.

21. Na situação em exame, se considerarmos tanto o entendimento do STF no RE 636.886, quanto o critério do Código Civil (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário) não teria se consumado a prescrição do débito, tampouco da multa, como se verá adiante.

#### Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

22. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

23. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

24. Aplicando essas balizas ao caso em exame, verifica-se que este Tribunal entendeu que não ocorreu a prescrição da sanção punitiva “*por ter decorrido menos de 10 anos do término da vigência do convênio, (30/9/2012 – peça 2, p. 59), até a data de autorização da citação do responsável por parte deste Tribunal, (18/10/2017 – peça 6)*” (vide item 36 do relatório que antecede ao do Acórdão 45101/2019-TCU-1ª Câmara, proferido pelo Ministro Weder de Oliveira - peça 125, p. 6).

25. Pois bem. Sabe-se que a vigência do Convênio 067/2009 se deu entre 22/12/2009 e 30/09/2012, sendo que o prazo estabelecido para a prestação de contas foi de trinta dias após o fim da vigência; ou seja, em 30/10/2012. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal (v.g Acórdãos 9369/2020-1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas e 1470/2020-2ª Câmara, Rel. Ana Arraes), **a data limite para entrega da prestação de contas final** ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU.

26. **O termo a quo** para a contagem da prescrição foi, então, **o dia 31/10/2012** (primeiro dia útil após a data limite para entrega da prestação de contas), sendo que as pretensões punitiva e de ressarcimento **foram interrompidas em 11/3/2019** (vide peças 31 e 32 e itens 78 e 79 desta instrução), data em que houve a citação válida dos responsáveis (tem-se por premissa que ambas se submetem ao mesmo regime).

27. Conclui-se, então, que não houve o fenômeno da prescrição, caso fossem adotados, para

ambas, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999 (MS 32.201)

28. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que também não teria ocorrido o fenômeno da prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

Termo inicial:

29. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começaria a correr não da “*data da prática do ato*”.

30. Na hipótese em exame, a Primeira Câmara deste Tribunal entendeu, nos termos da proposta de deliberação do Ministro Weder de Oliveira, que “*cabia ao responsável a apresentação de documentos que comprovassem a execução física e o atingimento dos objetivos pactuados*” (vide peça 124, p. 2, item 15) e que, em face da ausência de tais documentos, ficou prejudicada a análise quanto à execução física e o atingimento dos objetivos do convênio, o que impediu a comprovação de que os recursos advindos do presente convênio foram correta e integralmente aplicados no fim a que se destinavam.

31. Assim, considerando que a prestação de contas somente foi apresentada àquele Ministério em 30/11/2017 (peça 27, p. 35-36), **o termo a quo foi o dia 1º/12/2017**, tendo em vista que a irregularidade apurada nestes autos se refere à ausência de documentos aptos a demonstrar “*a execução física e o atingimento dos objetivos do convênio*” (vide peça 124, p. 2, item 16).

Prazo:

32. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “*quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal*”.

Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

33. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*” (art. 2º, II). Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida em **18/12/2017**, data na qual o MDSA emitiu o Parecer nº 64/2017/SESAN/DECOM/GGILE concluindo pela rejeição da prestação de contas encaminhada pelo responsável em face da ausência de documentos (Relatório de Cumprimento do Objeto, Relatório de Execução de Receita e Despesa, Relatório de Execução Físico-Financeira e Relação de Pagamentos) capazes de demonstrar a execução física e o atingimento dos objetivos do ajuste, razão pela qual o órgão concedente o motivo da instauração da TCE para “*ausência de documentos exigidos na prestação de conta*” que impede o julgamento pela boa e regular aplicação dos recursos (peça 27, p. 37-40).

Interrupções pela citação do responsável

34. A prescrição também é interrompida “*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção:

a) em **17/11/2017**, este Tribunal citou Ezenivaldo Alves Dourado pela omissão no dever de prestar contas (Ofício 2902/2017, peças 9 e 10);

b) em **11/3/2019**, o TCU citou novamente o responsável, dessa vez pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Canarana/BA (Ofício 240/2019, peças 31 e 32).

Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

35. Por fim, a prescrição também se interrompe “*pela decisão condenatória recorrível*” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 14/4/2020, data da sessão

em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 123). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

36. Como se vê, o MDSA notificou Ezenivaldo Alves Dourado pela primeira vez em 4/1/2012, por meio do Ofício 008/2012 (vide item 36, “a”, desta instrução), para prestar contas da primeira parcela dos recursos do MDS, valor de R\$225.809,93, que foi repassada ao Município em 8/12/2010. Ou seja, essa notificação, aproximadamente 2 (dois) anos após o repasse dos recursos, interrompeu a prescrição.

Da prescrição intercorrente:

37. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “*julgamento ou despacho*”.

38. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não poderia ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

39. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

40. No presente caso, não houve a extrapolação do prazo de três anos, **razão pela qual não**, se configurou a prescrição intercorrente.

**Da análise da conduta (peça 137, p. 13-15) e da inexistência de Improbidade Administrativa (p. 23-25)**

41. Ezenivaldo Alves Dourado apresenta ementa de decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no bojo de uma Ação Civil Pública ajuizada por Ministério Público Estadual (p. 13-15) com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa (RESP 200802434290 RESP - RECURSO ESPECIAL – 1103633 Relator LUIZ FUX, Órgão julgador-PRIMEIRA TURMA- Fonte. DJE DATA:03/08/2010) para sustentar que não pode ser punido, seja porque não houve prejuízo ao erário, “**seja porque não houve conduta dolosa ou culposa nas suas ações, haja vista agiu sempre com cautela, moralidade, probidade e urbanidade, seja porque não existiu nenhum liame subjetivo de ato de improbidade**” (p. 15, grifos no original).

42. O recorrente alega que “*a boa-fé se presume, a má-fé se prova e de forma contundente, o que, definitivamente não se vê nos autos*” (p. 22) e transcreve excerto de outros *decisum* do STJ (pp. 15 e 17-19) que apreciaram, no bojo de outras ações civis públicas ajuizadas com supedâneo na Lei de Improbidade Administrativa, a responsabilidade de agentes públicos para, ao final, sustentar que a ausência de dolo, má-fé ou culpa e a caracterização da boa-fé impedem a sua responsabilização.

43. Apresenta contornos de ato de improbidade administrativa, alega que “*não havendo comprovação quanto a desvio das verbas federais repassadas pelo ora Recorrente, não se há falar em retirada de valores da esfera pública*” (p. 24) e, ao final, argui que este Tribunal considerou que ele praticou o ato de improbidade.

Análise

44. Primeiramente, esclarece-se que o julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos (v.g Acórdão 746/2020-Plenário, Rel. Ministro Raimundo Carreiro), conforme excerto do voto condutor abaixo transcrito:

*8. Início pela questão da suposta necessidade de dolo para que o gestor possa ser apenado pelo Tribunal, argumento já apreciado por ocasião da prolação do Acórdão 7.783/2015 – TCU - 1ª Câmara (rel. Min. Bruno Dantas), quando o Relator, em seu voto, pontuou:*

“9. Em que pese não se tratar de fato novo, é importante registrar que, no âmbito deste Tribunal, a responsabilidade é apurada com base na existência de conduta culposa. A ocorrência de dolo ou locupletamento, portanto, não é necessária para a imputação de débito ao gestor. Nesse sentido, os Acórdãos 2.367/2015, 2.067/2015, 1.512/2015, 1.427/2015, todos do Plenário, dentre outros” (relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, Bruno Dantas (2), e Augusto Nardes, respectivamente)

9. Ao juntar a cartilha do MPU sobre improbidade administrativa, o recorrente pretendeu submeter o Tribunal ao rito da Lei 8.429/92 e à jurisprudência dos Tribunais, os quais exigem a existência do dolo para que seja configurado o ato de improbidade e conseqüente necessidade de reparação do dano. Nesse sentido, o auditor da Serur refuta os argumentos trazidos pelo recorrente:

“3.8. Novamente o responsável alega não estarem preenchidos os requisitos para condenação em sede de improbidade administrativa. Apesar de a questão ter sido suficientemente explicada e refutada na análise do recurso de reconsideração realizada por esta Serur (peça 30), e chancelada pelo Eminentíssimo Ministro Bruno Dantas (peça 35), cumpre acrescentar que a jurisdição exercida pelo Tribunal de Contas da União tem assento constitucional e **é exercida de forma independente e autônoma** à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei 8.429/1992).

3.9. Nunca é demais assinalar que o julgamento das contas de gestores públicos constitui atribuição constitucional deste Tribunal. Nesse sentido, a Lei Orgânica do TCU - e não a Lei de Improbidade - preleciona que o julgamento pela irregularidade das contas poderá se dar, dentre outros, no caso de prática de ato de gestão ilegal, bem como de ocorrência de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico (art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992), conduta esta demonstrada nos autos pela não comprovação da destinação dos recursos oriundos de convênio. Vê-se que o dispositivo legal não requer, portanto, vinculação necessária entre as irregularidades que maculam as contas do gestor com supostos atos de improbidade administrativa por ele praticados. Nessa vertente, os seguintes julgados do TCU:

“Não há amparo legal para condicionar o julgamento pela irregularidade de contas à ocorrência de ato de improbidade administrativa”. (Acórdão 1.881/214-TCU-2ª Câmara, rel. Min. José Jorge)

“O julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a conseqüente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos”. (Acórdão 10.853/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas)

“A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa”. (Acórdão 344/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)” (grifos no original).

45. Ademais, o responsável alega que restou caracterizado, nos autos, a sua boa-fé. Pois bem.
46. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito (v.g Acórdão 7936/2018-2ª Câmara, Rel. Ministro Augusto Sherman).
47. No caso concreto, o que se viu foi justamente o contrário, tendo em vista que o responsável não apresentou “documentos que comprovassem a execução física e o atingimento dos objetivos pactuados, tais como: o relatório de cumprimento do objeto; a declaração de realização dos

objetivos a que se propunha o instrumento; a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso; e o relatório com o número de instituições beneficiárias e/ou beneficiários dos programas sociais que receberam os alimentos, bem como o número de agricultores familiares apoiados e o valor médio do incentivo, em reais, por agricultor” (vide item 15 da proposta de deliberação do *decisum* proferida pelo Ministro Weder de Oliveira – peça 124), descumprindo a cláusula décima do termo do convênio (peça 1, p. 55) e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 que estipulavam que o conveniente devia apresentar tais documentos quando da prestação de contas.

48. Ademais, cabe ressaltar ainda que a análise da boa-fé é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, conforme excerto do voto condutor do Acórdão 13732/2019-Primeira Câmara, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues abaixo transcrito:

VOTO

(...)

*A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (stricto sensu) e a irregularidade que ocasionou o dano ao Erário.*

*Nesse sentido, a apresentação de prestação de contas incompleta configura violação de normas e princípios constitucionais e legais fundamentais, tais como os da prestação de contas, da legalidade, da moralidade e da publicidade. Tal irregularidade enseja, pela gravidade que alberga, punição ao responsável pelo ato faltoso e necessidade de ressarcimento ao Erário.*

(...)

*Não cabe a alegação de boa-fé da Associação, ou de que não há evidências que aponte prejuízo ao Erário. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao Erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 8987/2018-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria).*

49. Desse modo, não há como reconhecer a boa-fé objetiva do responsável.

**Da análise do atingimento ou não dos fins do Convênio 67/2009 (peça 137, p. 19-23) e do ônus da prova (peça 137, p. 16-19)**

50. Ezenivaldo Alves Dourado aduz que os recursos foram aplicados na aquisição dos alimentos (o objeto pactuado no Convênio 67/2009), “**conforme Prestação de Contas e documentos em anexo (Docs. 01)**” (p. 20) e notas fiscais acostadas aos autos.

51. Alega que houve cumprimento do objeto e que o interesse público foi atingido, conforme doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (p. 21).

52. Aduz que inexistem provas de desvio de recursos públicos e que, na ausência da efetiva comprovação do ilícito, o réu deve ser aliviado da sanção, conforme princípio do *in dubio pro contestante* e entendimento consagrado no TC 016.793/2002-5, da relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

53. Assevera que é “*ônus do Autor fazer a prova do dano e do nexo causal com uma conduta dolosa ou excepcionalmente culposa, equiparável ao dolo em razão de sua gravidade, o que não se verifica no caso concreto, posto que inexistem indicativos concretos sobre um dano possível ao erário*” (p. 16) e que “*se o ônus da prova incumbe ao Autor, caberia a este provar de forma irrefutável o fato constitutivo do seu direito e este não o fez. Até porque não houve tal conduta*” (p. 17).

54. Argui que se, não houve dano ao erário, não há que se falar em condenação ou penalidade.
55. Informa que a informação constante no Portal da Transparência da suposta irregularidade administrativa deve-se somente em decorrência do atraso na prestação de contas e argumenta que “*não pode o mesmo ser condenado por crime que não cometeu*” (p. 21).
56. Assere que o atraso na prestação de contas decorreu “*de problema de equipe e operacional, diante da limitação técnica dos servidores que compunham o quadro do município de Canarana/BA*” e que, nesta oportunidade, junta aos autos o relatório de cumprimento do objeto, a declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento, a relação de bens adquiridos e o relatório com o número de instituições beneficiárias e/ou beneficiários dos programas sociais que receberam os alimentos, atendendo, desta feita, o disposto no item 15 da proposta de deliberação do *decisum* recorrido, razão pela qual as contas devem ser aprovadas.

#### Análise

57. Primeiramente, impende registrar que Ezenivaldo Alves Dourado apresentou em 30/11/2017 (intempestivamente) a prestação de contas junto ao MDAS (peça 27, p. 35) contendo a seguinte documentação:

Tabela 1

<b>Documento (peça/página)</b>	<b>Observação</b>
Anexo 01 – Planilha Resumo dos processos licitatórios – Dispensas de licitação (peça 11, p. 4-9)	Relação de pagamentos a agricultores
Anexo 02 – Planilha Resumo dos processos de pagamentos (peça 11, p. 10-34)	Relação de pagamentos a agricultores
Anexo 03 – Processos licitatórios e de pagamentos (peças 11, p. 36-97, e peças 12 a 24, p. 1-351)	Processos licitatórios e de pagamentos contendo, em regra, processo administrativo de dispensa de licitação, parecer jurídico, nota de empenho, recibo, depósito e comprovante de cadastro do agricultor no Pronaf
Anexo 04 – Termos de Recebimento e aceitação dos produtos pelas entidades (peça 24, p. 353-386, e peças 25 a 27, p. 1-29)	Atesto da Creche Casulo Czinha Feliz, do Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, do Grupo Escolar Felix de Sá, da Escola Miguel José Alves, da Creche Sossego da Mamãe, da Escola José Martins Filho, da Escola Catão Dourado, da Escola Valnei Pereira, da Escola José Francisco Nunes, da Escola Faustinião Lopes Ribeiro, da Escola Guilherme Pereira de Novaes, da Escola Isaias Lemos, da Escola José Brito dos Anjos, da Creche Mãe Tunica, que receberam de um determinado agricultor, em um determinado mês, produtos x na quantidades y.

58. A partir daí, o MDSA analisou os documentos e emitiu o Parecer nº 64/2017/SESAN/DECOM/GGILE (peça 27, p. 37-38) posicionando-se pela reprovação da prestação de contas, nos seguintes termos:

#### *II. DA ANÁLISE TÉCNICA*

*7. Cumpre-nos ressaltar que se restringe a esta área apenas os resultados alcançados com a execução física e atingimento dos objetivos do convênio, conforme preceitua o art. 60, § 1º, da referida norma, subtraindo-se, portanto, da competência desta Coordenação análises que importem considerações de ordem financeira.*

8. *Faz-se mister destacar que em 01 de setembro de 2014, por meio do Parecer Técnico nº 036-2014/CGSIA/SESAN/MDS, a área técnica desta Coordenação se posicionou no sentido da reprovação total das contas em razão da omissão do dever de prestar contas.*

9. *Após o envio do processo à Coordenação – Geral de Execução Orçamentária e Financeira – CGEOF/SESAN o gestor municipal, Sr. ENZIVALDO ALVES DOURADO, por meio do Ofício s/n de 30 de novembro de 2017, enviou documentos referentes à prestação de contas. Desse modo o processo foi encaminhado a essa Coordenação via SEI por meio do Despacho nº 622/2017/SESAN/CGEOF/COPC, para análise desta Coordenação acerca da execução física do Objeto.*

10. *Após análise da documentação enviada, observamos se tratar de documentos de cunho financeiro, restando ausentes documentos primordiais para a análise quanto execução física e atingimento dos objetivos como por exemplo: Relatório de Cumprimento do Objeto, Relatório de Execução de Receita e Despesa, Relatório de Execução Físico-Financeira e Relação de Pagamentos.*

11. *Desta forma, considerando que não foram trazidos aos autos informações capazes de motivar mudança de posicionamento desta área técnica, opinamos pela reprovação formal da prestação de contas.*

### III. CONCLUSÃO

12. *Ante todo exposto, considerando a ausência de documentos aptos a subsidiar a análise quanto a execução do objeto e que foram tomadas todas as medidas administrativas cabíveis sendo respeitados os princípios da ampla defesa e contraditório, encaminho o presente processo à apreciação da Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira - CGEOF/SESAN, para emissão de parecer financeiro, com proposta de reprovação formal desta área técnica (grifos acrescidos).*

59. Como se vê, o órgão concedente reprovou a execução física do ajuste em face da ausência dos Relatórios de Cumprimento do Objeto (RCO), de Execução de Receita e Despesa, de Execução Físico-Financeira e da Relação de Pagamentos; os quais, segundo o aquele, seriam “*primordiais para a análise quanto execução física e atingimento dos objetivos*”.

60. Neste Tribunal, Ezenivaldo Alves Dourado foi citado em face da “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Canarana/BA (...) visto não ter (...) apresentado a Prestação de Contas Final do convênio e documentos que comprovassem execução física e atingimento dos objetivos pactuados, previstos na Cláusula Décima do referido convênio*” (peça 31, grifos acrescidos).

61. O Tribunal encampou o entendimento do MDSA e da então Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia e, nos termos da proposta de deliberação do Ministro Weder de Oliveira (peça 124), entendeu que ante a ausência do RCO, da declaração de realização dos objetivos, da relação de bens adquiridos e do relatório com o número de instituições beneficiárias e/ou beneficiários dos programas sociais que receberam os alimentos, bem como o número de agricultores familiares apoiados e o valor médio do incentivo, em reais, por cada agricultor, ficava “*prejudicada a análise quanto à execução física e o atingimento dos objetivos do convênio*”, fato que impediu a comprovação “*de que os recursos advindos do presente convênio foram correta e integralmente aplicados no fim a que se destinavam*” (peça 124, p. 2, item 15 c/c item 16). Ou seja, a condenação está alicerçada, sobretudo, na não comprovação da execução física e dos objetivos.

62. Nesta oportunidade, o responsável carrega aos autos o Ofício s/n de 30 de novembro de 2017 (peça 138), o Anexo 1 – Planilha Resumo dos Processos Licitatórios (peça 139) e o Anexo 2 – Planilha Resumo dos Processos de Pagamentos (peças 140-141), documentos que, conforme visto, já estavam acostados e já foram objetos de análise tanto pelo MDSA por meio do Parecer nº 64/2017/SESAN/DECOM/GGILE quanto por este Tribunal quando da prolação do *decisum* condenatório.

63. Cabe esclarecer, ainda, que, apesar dessa documentação anexada ao apelo já constar nos

autos, ela deve ser reanalisada, tendo em vista que o recurso de reconsideração possui, por sua natureza e por força dos princípios constitucionais do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal e da ampla defesa, efeito devolutivo pleno, o que pressupõe nova apreciação pelo Tribunal de todo probatório constante nos autos, a fim de avaliar se há ou não elementos que permitam concluir que o objeto do convênio foi integralmente executado.

64. Pois bem. O programa de aquisição de alimentos foi instituído pelo art. 19 da Lei 10.696/2013 para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos e regulamentado pelo Decreto 7.775/2012. Entretanto, nem a lei tampouco o decreto regulamentou como se daria a prestação de contas, que somente foi especificada por meio da Cláusula Décima do ajuste, que trazia as seguintes regras, a saber:

*10.1 A Prestação de Contas dos recursos financeiros transferidos pelo CONCEDENTE, (...), será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo CONVENIENTE no SICONV, nos termos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, do seguinte:*

*10.1.1 Relatório de Cumprimento do Objeto;*

*10.1.2 Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;*

*10.1.3 Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;*

*10.1.4 Relatório com o número de instituições beneficiárias e/ou beneficiários dos programas sociais que receberam os alimentos, bem como o número de agricultores familiares apoiados e o valor médio do incentivo, em reais, por agricultor, devidamente atestado pelo COMSEA;*

65. Como se vê, o Convênio nº 67/2009 previu, então, que **a compra** dos gêneros alimentícios de 100 produtores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Alimentar (Pronaf) e **a distribuição** deles a 20 entidades sociais beneficiárias do programa (*vide* plano de trabalho - peça 1, p. 21 e 25) deveriam ser comprovadas por meio dos supramencionados relatórios. O cerne da questão diz respeito à comprovação da aquisição desses produtos de pequenos agricultores familiares e entrega deles nas unidades receptoras (*vide* inciso IV do art. 4º do Decreto 7.775/2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696/2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos).

66. Pois bem. Inicialmente, o então MDS, por meio do **Parecer Técnico 217A/2012**, ressaltou que os relatórios trimestrais de Avaliação Qualitativa foram encaminhados pelo Município e demonstravam que **o convênio estava sendo executado com regularidade e que metas do ajuste estavam sendo cumpridas e que havia uma execução de 98% dos R\$ 225.809,93**, repassados (peça 1, p. 73 c/c p.75). Ou seja, ter-se-ia uma regular execução física, então, de R\$ 221.293,73.

67. Entretanto, posteriormente, o MDS, por meio do **Parecer Técnico 36/2014**, reavaliou a execução física e o alcance dos objetivos firmados; concluiu pela “*impossibilidade de avaliação da real execução do convênio*” (peça 2, p. 22), tendo em vista a ausência, até então, da prestação de contas, e sugeriu a instauração da TCE.

68. O fato é que consta nos autos diversos documentos, dentro os quais processos de dispensa de licitação e de pagamentos contendo, em regra, processo administrativo de dispensa de licitação, parecer jurídico, nota de empenho, recibo, depósitos destinados aos agricultores que estavam incluídos no cadastro de agricultor no Pronaf e Termos de Recebimento e aceitação dos produtos emitidos pelas entidades. Assim sendo, adiante, far-se-á breves comentários acerca daqueles que julgamos mais importantes para que se possa firmar convicção a respeito da comprovação (ou não) **da execução física e do atingimento dos objetivos do convênio**.

69. O quadro abaixo foi extraído dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade (peças 33 a 118), que são os mesmos documentos constantes no Anexo 2 – Planilha Resumo dos processos de pagamento (peças 140 e 141 de conteúdo idêntico). Cada uma dessas peças representa os gêneros alimentícios que teriam sido fornecidos às escolas/creches por cada agricultor. A tabela abaixo, elaborada a partir dos referidos documentos, demonstra os valores totais dos produtos fornecidos no período de maio a novembro de 2011. Eis os valores:

	<b>Agricultor</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Peça, página</b>
1	ANDRE ANTONIO CARNEIRO	3.142,65	66
2	ADILSON PEREIRA DE ANDRADE	1.964,50	39
3	ANTONIO FERREIRA DO NASCIMENTO	2.381,90	74
4	ARTHUR DE SOUZA FILHO	2.839,50	80
5	ANTONIO RIBEIRO DE NOVAES	2.887,00	85
6	ANA MARQUES DAS NEVES BORGES	2.279,50	89
7	ABELAR PEREIRA FILHO	988,70	52
8	ARLETE MARIA PAIVA DA GAMA	2.475,40	64
9	ARLENE PEREIRA DOS SANTOS	2.526,50	40
10	ADNA MIRIAM NUNES VITAL	1.361,00	50
11	ADELCEY ALMEIDA DE SOUZA	3.257,00	46
12	ANAILDES BORGES DE SOUZA	1.350,00	76
13	ANTONIO CLAUDIO CARNEIRO ROCHA <sup>1</sup>	3.108,00	140, p. 3
14	ALENI MARQUES DAS NEVES SANTOS	2.134,35	33
15	ADENILTON GOMES DOURADO	3.160,402	36
16	AURELICE SOUZA SANTOS	2.038,003	60
17	CLAUDIVAN OLIVEIRA SANTOS	1.350,00	38
18	CORNELIO ZEFERINO DE NOVAES NETO	2.796,00	37
19	CARLOS ALBERTO DE OLIVEIRA	1.441,00	70 mais 77
20	CARLA SILVA OLIVEIRA	4.050,00	72
21	DEIJANIRA ZEFERINO DE NOVAIS	2.672,00	68
22	DIVALDO GOMES DA SILVA	900,00	82
23	DORISLEIDE SEIXAS DOBREIRA	2.940,604	81
24	EDILENE OLIVEIRA DOURADO	1.074,30	56
25	ETEVALDO DE OLIVEIRA NUNES	2.243,20	45
26	ELIACIR ROSA BRANDAO	1.670,50	47, p.1-2
27	EPAMINONDAS FRANCISCO DOS SANTOS	1.808,90	47, p. 3-9
28	EDELTON GOMES DOURADO	3.697,705	87 e 35, p. 3

1 Não conta nos autos os Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues pelo Sr. Antônio Cláudio Carneiro Rocha.

2 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 5).

3 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 5).

4 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 7).

29	EDILTON GOMES DOURADO	2.448,80	41
30	FREDSON NILTON PEREIRA DE NOVAES	2.715,70	62
31	GILSON NERI TELES DE SOUZA	1.055,006	35, p.1-2 e 4
32	GILDASIO SEVERIANO DE SOUZA	3.201,90	79
33	GILDEVAN EVANGELISTA DE SOUZA	3.142,70	78
34	HERMELINO NUNES SANTANA NETO	2.542,00	48
35	IRINALDO SILVA OLIVEIRA	3.701,33	65
36	IVANETE FERREIRA DE SOUZA	2.947,50	42 ou 55
37	ILZETE CUNHA DA SILVA	3.150,00	53
38	ILZEVAN CUNHA DA SILVA	2.471,70	63
39	IRENALVA DE JESUS CARVALHO	2.250,00	84
40	JOEDISON BATISTA NOVAES	3.131,80	75
41	JONY FERREIRA DAMASCENO	2.810,40	51
42	JOSE BARBOSA FILHO	2.447,00	69
43	JOSE CARLOS DE BRITO	2.700,00	49
44	JOSELITO RODRIGUES DE SOUZA	3.259,50	67
45	JOAO BATISTA NUNES SANTANA	450,007	88
46	JOAO FERREIRA FILHO	900,00	59
47	JAILSON MENDES DE SOUZA	3.785,50	86
48	JARDEL NUNES MAGALHAES	2.700,00	58
49	JOSE TEXEIRA DANTAS	1.100,00	34, p. 1
50	LUCI VANIA FRANCISCA DOS SANTOS	3.015,95	57 ou 90
51	LINDERLANDIO RIBEIRO DO SANTOS	3.601,33	60
52	LUIS FRANCISCO DOS SANTOS	3.160,50	43 ou 98
53	LUIZ CARLOS RODRIGUES LIMA	1.492,50	71 ou 103
54	LUANA ALMEIDA DE SOUZA	3.257,00	73
55	MAURICIO ALVES DO SANTOS	3.604,00	92
56	MARIA EVA MARQUES ALVES	170,50	102
57	MARIA IOLANDA DA SILVA DE OLIVEIRA	450,00	94
58	MARIA RAIMUNDA SODRE	3.219,508	106

5 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 9).

6 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 9). O valor de R\$ 786,70 (peça 35, p. 3) se foi incluído no total dos Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues por Edilton Gomes Dourado.

7 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 13).

59	MARIA NEUZA ALMEIDA DE NOVAES	2.700,00	34, p. 2-7
60	MIGUEL ALVES DO SANTOS	3.344,10	117
61	MARCIA ALMEIDA NOVAES OLIVEIRA	2.725,05	44 ou 107
62	MOACIR ZEFERINO DE NOVAES	2.905,75	97
63	NALDEI NOVAES PEREIRA	2.261,00	105, p. 5-9
64	NICELIA OLIVEIRA DA SILVA	1.800,00	105, p. 1-4
65	NOELIA ROSA DOS SANTOS SANTANA	1.350,00	101
66	OSVALDINO FRANCISCO DOS SANTOS	3.278,75	93
67	OZIVALDO FERREIRA BORGES	3.029,509	140, p. 20-21
68	OSCAR HERMES DAS NEVES	1.482,5010	140, p. 21
69	ORLANDO ALVES DE SOUZA	369,50	104, p. 6
70	PAULO FERREIRA BORGES	3.950,00	104, p.1-5
71	ROBSON NEY NOVAES DA SILVA	1.087,25	113
72	RENATA MAYRI MACEDO	2.666,50	115
73	RAMILTON JUNIOR ALMEIDA NOVAES	2.577,20	111
74	RAMILTO BRITO DA SILVA	3.229,50	110
75	SUELY ROSA DE SOUSA	1.350,0011	114
76	SEBASTIAO NUNES SANTANA	1.881,50	91
77	SEBASTIAO SOUZA SANTOS	3.150,00	118
78	SELMA RITA DA SILVA	2.197,15	95
79	SIDCLEI DE BRITO	3.243,55	109
80	VILEGAINON JOSE GOMES DOURADO	1.787,30	112
81	VILEGAINON GOMES DOURADO	2.256,60	96
82	VERENILTON GOMES DOURADO	2.604,00	100
83	VITAL ANISETO DE FERNANDES	1.599,00	99
84	VALDETE AMORIM TRINDADE	3.260,55	116
	<b>Total</b>	<b>R\$ 201.506,96</b>	

70. Ou seja, os Termos de Recebimento e Aceitabilidade assinados pelo ex-prefeito juntamente com os diretores das escolas/creches demonstram, no nosso sentir, que os 84 (oitenta e quatro) agricultores entregaram **R\$ 201.506,96** em gêneros alimentícios às unidades receptoras.

8 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 17).

9 Não conta nos autos os Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues pelo Sr. Ozivaldo Ferreira Borges.

10 Não conta nos autos os Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues pelo Sr. Oscar Hermes das Neves.

11 Considerou-se o total dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade dos gêneros alimentícios entregues e não o valor indicado na Planilha Resumo dos processos de pagamento (peça 140, p. 23).

71. Esses valores têm fundamento de validade nos processos de dispensa de licitação que estão relacionadas no Anexo 01 - Planilha Resumo dos processos licitatórios (peça 11, p. 4-9).
72. O Anexo 03 – Processos licitatório e de Pagamentos – é composto por processo administrativo de dispensa de licitação, parecer jurídico, nota de empenho, recibo, comprovante de transferência e de cadastro no Pronaf (peças 11, p. 36-97, e peças 12 a 24, p. 1-351) de cada um desses agricultores.
73. No nosso sentir, esses documentos comprovam **a aquisição** de produtos de pequenos agricultores, atendendo 2 (dois) dos objetivos do ajuste, que eram “*o fortalecimento da agricultura familiar e a geração de trabalho e renda*” e “*a promoção do desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para o consumo no entorno da região produtora*” (alíneas “b” e “c” da Subcláusula primeira do Convênio 67/2009, peça 1, p. 48).
74. Ademais, no Anexo 04 -Termos de Recebimento e aceitação dos produtos pelas entidades – elas declaram que os produtos foram entregues e estão “*de acordo com os padrões de qualidade aceitos por esta instituição*” (vide peça 24, p. 359).
75. Por outro lado, **os Termos de Recebimento e Aceitação dos produtos emitidos por 14 (catorze) entidades beneficiárias**, sendo algumas delas referenciadas na proposta apresentada pela Prefeitura Municipal de Canarana (peça 1, p. 17), comprovam que elas receberam os gêneros alimentícios dos pequenos agricultores e que houve entrega, de forma gratuita, a escolas municipais e creches, propiciando, então, a doação de refeições para os alunos dessas instituições e, em último instância, garantindo “*alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar e nutricional*” (alínea “a” da Subcláusula primeira do Convênio 67/2009, peça 1, p. 48).
76. Em face do acima exposto, entende-se que esses documentos são bastantes para comprovar a execução física e o atingimento dos objetivos do convênio, atendendo o disposto nos itens 15 e 16 da proposta de deliberação do *decisum* (peça 124, p. 2), razão pela qual se deve dar provimento parcial ao presente recurso de reconsideração para suprimir o valor de R\$ 201.506,96 do débito de R\$ 225.809,93 constante no item 9.2 do Acórdão 4510/2010-1ª Câmara e, conseqüentemente, a readequar a multa cominada no item 9.3 do *decisum*.
77. Compete registrar, por fim, que este Tribunal entende que a omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva, conforme entendimento consagrado nos Acórdãos 964/2018-Plenário, Rel. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes; 1427/2019-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler; 1792/2020-1ª Câmara, Rel. Weder de Oliveira.
78. Ressalta-se, ainda, que não se pode considerar como marco para aferir a tempestividade ou intempestividade da prestação de contas a citação realizada por este Tribunal em 17/11/2017 (peças 9 e 10), tendo como fundamento a omissão no dever de prestar contas, mas a citação providenciada em 11/3/2019 (peças 31 e 32), em decorrência da não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista que esse fora o fundamento da condenação.
79. Apesar de o responsável ter apresentado as contas ao MDSA em 30/11/2017 (peça 27, p. 35), recebida em 01/12/2017 (peça 27, p. 36), e a citação compatível com a condenação ter ocorrido em 11/3/2019, entende-se que se deve manter a irregularidade das contas, tendo em vista que a comprovação da aplicação dos recursos não foi total.

## CONCLUSÃO

80. A 1ª Câmara deste Tribunal, quando da prolação do Acórdão 4510/2010, adotou o entendimento de que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal acobertava a imprescritibilidade do débito e, no que concerne à sanção punitiva, a prescrição decenal do art. 205 do Código Civil, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência do TCU.

81. Se considerarmos a premissa de que as pretensões de ressarcimento e punitiva se submetem ao mesmo regime da Lei 9.873/1999, conforme tese fixada pelo STF de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*” (Tema 899 fixado no RE 636.886), conclui-se pela não ocorrência do fenômeno da prescrição, tendo em vista que o MDSA notificou Ezenivaldo Alves Dourado pela primeira vez em 4/1/2012, por meio do Ofício 008/2012 (vide item 36, “a”, desta instrução), para prestar contas dos R\$ 225.809,93 repassados ao Município em 8/12/2010. Ademais, ocorreram várias interrupções da prescrição por meio de atos inequívocos que importaram apuração do fato.

82. O julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos.

83. No caso concreto, não foi possível reconhecer a boa-fé objetiva do responsável. Todavia, por meio da reanálise da documentação acostada aos autos em face do efeito devolutivo do recurso de reconsideração, entende-se que houve a comprovação da aquisição de gêneros alimentícios dos pequenos agricultores e da entrega deles, de forma gratuita, de R\$ 201.506,96 em gêneros alimentícios.

84. Assim, esses documentos são bastantes para comprovar a parcial execução física e o atingimento dos objetivos do convênio, atendendo, em parte, o disposto nos itens 15 e 16 da proposta de deliberação do *decisum* (peça 124, p. 2), razão pela qual se deve dar provimento parcial ao presente recurso de reconsideração para suprimir o valor de R\$ 201.506,96 do débito de R\$ 225.809,93 constante no item 9.2 do Acórdão 4510/2010-1ª Câmara e, conseqüentemente, readequar a multa cominada no item 9.3 do *decisum*.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado e, **no mérito**, dar-lhe provimento parcial, de modo a **reduzir o débito** constante no item 9.2 do Acórdão 4510/2029-TCU-1ª Câmara **para R\$ 24.302,97 e, conseqüentemente**, a multa cominada no item 9.3 do *decisum*; e
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

2. O secretário da Serur, em parecer à peça 166, manifestou-se de acordo com a proposta do auditor da unidade técnica, sem prejuízo de tecer breves observações acerca do termo inicial de contagem de prazo para fins de aplicação das disposições da Lei 9.873/1999, consoante parecer a seguir transcrito:

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo(a) AUFC ANDRÉ NOGUEIRA SIQUEIRA, a qual contou com a anuência do(a) titular da Serur/D4 (doc 67.298.022-8).

Faço apenas breve registro quanto à prescrição, no regime da Lei 9.873/1999. Entendo correta a conclusão de que o "termo a quo" se deu em 4/1/2012, como indicado no § 81 do exame antecedente, e não na data da posterior prestação de contas, indicada no § 31.

É que, na omissão, a prescrição se inicia 1) com a apresentação das contas, ainda que intempestiva, ou 2) ou com a cobrança pelo órgão repassador – o que ocorrer primeiro. No caso, houve a cobrança em 4/1/2012 (cf. peça 1, p. 5, § 13), culminando, tempos depois, com a apresentação das contas, em 30/11/2017.

Entre esses marcos, a TCE teve andamento normal, como evidenciam os eventos descritos no Parecer Financeiro 24/2016 (peça 1, p. 3 e ss.), que caracterizam causas interruptivas suficientes para demonstrar que não se operou a prescrição, como observado no § 81 da instrução.

No mais, acompanho as conclusões do exame, manifestando-me de acordo com o encaminhamento proposto.

3. O representante do MPTCU que atuou no feito, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, aquiesceu à proposta da Serur, conforme parecer à peça 167 transcrito a seguir:

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado (peça 137), prefeito nas gestões 2009-2012 e 2017-2020, em face do Acórdão 4510/2020-1ª Câmara (peça 123), que julgou irregulares suas contas, condenando-lhe ao débito original de R\$ 225.809,93 e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 38.000,00.

2. As irregularidades que motivaram a reprovação das contas e condenação em débito do recorrente referem-se à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Canarana/BA, correspondentes ao valor da 1ª parcela dos recursos previstos para o Convênio 67/2009, celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, visto não ter apresentado a prestação de contas final do convênio e os documentos que comprovassem a execução física e o atingimento dos objetivos pactuados, previstos na Cláusula Décima do referido convênio.

3. Ao analisar a incidência da prescrição, a Serur conclui que, na situação em exame, se considerarmos tanto o entendimento do STF no RE 636.886 (análise da prescrição sob o regime da Lei 9.873/99), quanto o critério do Código Civil (Acórdão 1441/2016-Plenário), não teria se consumado a prescrição do débito, tampouco da multa.

4. No que concerne ao exame de mérito, a unidade técnica entende que as razões recursais aduzidas pelo recorrente e a documentação constante dos autos são bastantes para comprovar a parcial execução física e o atingimento dos objetivos do convênio, razão pela qual se deve dar provimento parcial ao presente recurso de reconsideração para suprimir o valor de R\$ 201.506,96 do débito imputado de R\$ 225.809,93 e, conseqüentemente, readequar a multa cominada no acórdão recorrido.

5. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que este tribunal conheça do recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado e, no mérito, dê-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o débito constante no item 9.2 do Acórdão 4510/2029-1ª Câmara para R\$ 24.302,97 e, conseqüentemente, a multa cominada no item 9.3 do referido decisum.

É o relatório.