

VOTO

Em apreciação, recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado (peça 137), prefeito do município de Canarana/BA nas gestões de 2009-2012 e 2017-2020, em face do Acórdão 4.510/2020-TCU-1ª Câmara (peça 123), que, entre outros, julgou suas contas irregulares, condenou-o em débito pelo valor original de R\$ 225.809,93 e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. Cuida este processo em sua origem de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/MDSA, em desfavor do ex-prefeito em menção, em razão, originalmente, de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município de Canarana/BA, mediante o Convênio 67/2009, Siafi 705796 (peça 1, p. 47-58), com vigência entre 22/12/2009 a 30/09/2012 e data para a prestação de contas até 30/10/2012.

3. Referido ajuste tinha por objeto a concessão de apoio financeiro para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar, que consistia na compra de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para tanto, apesar de previsto inicialmente o repasse de R\$ 694.169,79, foram transferidos R\$ 225.809,93, em 9/12/2010, relativos à primeira parcela.

4. Após a citação pelo TCU com base na omissão do dever de prestar contas, cuja ciência se deu em 17/11/2017 (peça 10), as contas foram apresentadas ao referido Ministério em 30/11/2017, o que ensejou nova análise por parte do tomador de contas, com a conclusão por sua rejeição e alteração do motivo de instauração desta TCE de “omissão no dever de prestar contas” para “impugnação total das despesas”

5. Renovada a citação por este Tribunal em 11/3/2019 (peça 32), desta feita pelos novos motivos que levaram a rejeição das contas pelo órgão ministerial, as presentes contas foram julgadas irregulares em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos para a municipalidade, consoante o acórdão ora recorrido.

6. Após analisar as razões de apelo, a Secretaria de Recursos (Serur) pugna, no mérito, mediante instruções às peças 164 a 166, pelo provimento parcial do recurso aviado, de sorte a reduzir o débito para o montante de R\$ 24.302,97, com a consequente redução da multa aplicada, proposta que foi seguida pelo representante do MPTCU, conforme parecer lançado à peça 167.

7. Conheço do presente recurso por atender aos requisitos de admissão aplicáveis à espécie e tratados nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, oportunidade em que ratifico o Despacho de peça 149.

8. Com relação ao mérito, acompanho os pareceres prévios, transcritos no relatório precedente, e acolho os argumentos neles expendidos em minhas razões de decidir, sem prejuízo de trazer a lume as questões que reputo de maior importância para o deslinde do feito.

9. Nas razões de apelo à peça 137, alega o recorrente, em preliminar, a ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento pelo TCU, diante da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 899, quando da apreciação do RE 636.886 em sede de repercussão geral, e da fluência do prazo quinquenal a que se refere a Lei 9.873/1999, nos termos da jurisprudência da Corte Suprema consubstanciada no MS 32.201.

10. Tal preliminar deve ser rejeitada.

11. De fato, em nova interpretação do alcance do art. 37, § 5º, da CF/1988, o STF fixou a tese, relativamente ao Tema 899, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. A decisão em foco, proferida no âmbito do RE 636.866, foi clara ao alcançar a fase executória das decisões desta Corte, sem, contudo, ter tratado com a mesma evidência

se teria abrangido a fase constitutiva do título executivo extrajudicial, o que ensejou a oposição de embargos de declaração pela Advocacia-Geral da União, ainda pendente de apreciação.

12. Assim, até decisão final do STF acerca do tema, a bem delimitar o alcance do julgado que deu ensejo à tese aprovada no Tema 899, opto por continuar a seguir a jurisprudência dominante neste TCU, sedimentada na Súmula TCU 282, segundo a qual é imprescritível a pretensão de ressarcimento por parte da União.

13. Registro que recentes decisões deste Tribunal, adotadas após o que restou deliberado pelo STF no Tema 899, também abraçaram, por ora, a tese da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo, a exemplo dos Acórdãos 5.236/2020-TCU-1ª Câmara, 6.171/2020-TCU-2ª Câmara, 6.084/2020-TCU-1ª Câmara, 5.681/2020-TCU-2ª Câmara, 6.846/2020-TCU-2ª Câmara, 6.676/2020-TCU-2ª Câmara, 6.707/2020-TCU-2ª Câmara, 6.473/2020-TCU-1ª Câmara, 6.466/2020-TCU-1ª Câmara, 6.465/2020-TCU-1ª Câmara, entre outros.

14. Relativamente à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, também adiro à jurisprudência desta Corte de Contas pela utilização do prazo decenal disposto no art. 205 do Código Civil, conforme decidido no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, cujo termo inicial de contagem opera-se a partir da data de ocorrência do fato a ser punido, com a previsão de interrupção pelo ato que ordenou a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

15. *In casu*, o termo *a quo* para a contagem da prescrição foi em 10/12/2010, data de crédito dos recursos federais à conta da municipalidade, interrompido pelo ato que ordenou a citação, expedido em 18/2/2019 (peça 32), cuja aplicação da penalidade ocorreu em 14/4/2020 (peça 123), data de prolação da decisão condenatória, ou seja, dentro do interregno de dez anos preconizado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

16. A despeito de me alinhar com a jurisprudência vigente do TCU, consoante exposto, mesmo a aplicação do entendimento acerca da prescrição quinquenal da pretensão de ressarcimento, nos termos do que decidiu o STF no MS 32.201 com base na Lei 9.873/1999, que reflete apenas uma das vertentes seguida pela Corte Suprema acerca do assunto, não socorre o recorrente, conforme detalhadamente apresentado pela Serur em sua instrução de mérito (peça 164, itens 29 a 40) e complementado pelo dirigente da unidade em parecer à peça 166.

17. Com relação ao mérito, aduz o recorrente que os recursos foram aplicados na aquisição dos alimentos, com o cumprimento do objeto previsto no ajuste, conforme demonstra a prestação de contas apresentada, de sorte que o interesse público foi preservado, sem que tenha havido desvio de recursos do erário.

18. Alega que o atraso inicial na prestação de contas foi em decorrência de limitação técnica dos servidores que compunham o quadro de funcionários do Município de Canarana/BA.

19. Registra-se, de início, que a documentação acostada em sede recursal (peças 138 a 141) já foi objeto de análise quando da prolação do acórdão recorrido. Ocorre que o recurso de reconsideração, dado o efeito devolutivo que lhe é próprio, insta o julgador a reapreciar todo o plexo probatório que integra os autos.

20. Com esse desiderato, a Serur procedeu à nova análise dos documentos que instruem o processo, em especial, com vistas a verificar se a documentação que integra a prestação de contas estava apta a demonstrar a execução física do objeto do ajuste e o alcance dos objetivos do convênio.

21. Tal postura da Serur se justifica, na medida em que tanto no âmbito do controle interno, quanto no do TCU, a principal razão a fundar a rejeição das presentes contas foi a ausência de documentos aptos a comprovar a execução física do objeto do ajuste, em especial e entre outros, dos Relatórios de Cumprimento do Objeto (RCO), de Execução de Receita e Despesa, de Execução Físico-Financeira e da Relação de Pagamentos.

22. De fato, os documentos acima mencionados não constam dos autos, constatação que, *prima facie* e por si só, poderia induzir à conclusão de que não teria ocorrido a execução física do convênio em questão. Contudo, como restou demonstrado pela unidade instrutiva, a documentação que integra os autos está apta a comprovar a regularidade de parte significativa das despesas realizadas com os recursos transferidos no âmbito do convênio em questão.
23. Conforme se observa do plano de trabalho do Convênio 67/2009 (peça 1, p. 21 e 25), existia a previsão de aquisição de alimentos de 100 produtores enquadrados no Pronaf e a distribuição desses alimentos a 20 entidades sociais beneficiárias do programa.
24. Ademais, a Cláusula Décima do ajuste (peça 1, p. 55) previa, entre os documentos a integrar a prestação de contas, a relação dos bens adquiridos 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, documentos estes a indicar a necessidade de comprovação tanto dos gêneros alimentícios adquiridos dos agricultores quanto daqueles que foram distribuídos às entidades sociais.
25. Com base nessas premissas, a Serur elaborou tabela detalhada, em sua instrução de mérito (peça 164, p. 15-18), em que aponta a relação de 84 agricultores, com a especificação de nome, valor efetivamente recebido e indicação da localização, nos autos, da respectiva documentação comprobatória – entre ela, o Termo de Recebimento e Aceitabilidade, no qual são discriminados os produtos fornecidos, as quantidades, os valores unitários e o valor total -, demonstrando que esses agricultores entregaram alimentos no montante total de R\$ 201.506,96.
26. A comprovação dessas informações se dá pela documentação que integra os processos licitatório e de pagamentos de cada um desses 84 agricultores (peças 11, p. 36-97, e peças 12 a 24, p. 1-351), a saber, processo administrativo de dispensa de licitação, parecer jurídico, nota de empenho, recibo, comprovante de transferência e de cadastro no Pronaf, cuja planilha resumo consta da peça 11, p. 4-9.
27. Em sintonia com a unidade técnica, entendo que a comprovação da regularidade das aquisições de alimentos prospera a favor da demonstração de alcance de dois objetivos do convênio, tratados nas alíneas “b” e “c” da Subcláusula Primeira (peça 1, p. 48): “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”.
28. Visto por outro ângulo, no âmbito do Programa Compra Direta Local da Agricultura Familiar, os documentos que integram os autos também comprovam que 14 entidades sociais foram beneficiadas com a distribuição dos alimentos adquiridos, conforme se observa dos mesmos Termos de Recebimento e Aceitação, em que determinada entidade social atesta ter recebido os produtos neles discriminados, com a qualidade adequada e de acordo com o previsto.
29. Desse modo, alcança-se também o objetivo do programa relativo a garantir “alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar e nutricional”, nos termos da alínea “a” da Subcláusula Primeira do ajuste em referência (peça 1, p. 48).
30. Assim, há que se reconhecer tanto a regularidade da execução física quanto o alcance dos objetivos do programa relativamente à despesa de R\$ 201.506,96, remanescendo ainda sem comprovação o valor de R\$ 24.302,97.
31. Do exposto, em consonância com os pareceres prévios, entendo que, no mérito, deve ser dado provimento parcial ao recurso de reconsideração manejado por Ezenivaldo Alves Dourado, para reduzir sua condenação em débito em R\$ 201.506,96, com a consequente diminuição proporcional da multa a ele aplicada.



Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de junho de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator