GRUPO I - CLASSE I - Primeira Câmara
TC 013.204/2012-2 [Apenso: TC 031.668/2010-0].
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de contas especial).
Entidade: Município de Frei Martinho – PB.
Recorrentes: Ana Adélia Nery Cabral (752.139.074-15) e Joana D'arc de Matos Dantas de Azevedo (392.383.264-87).
Representação legal: Edson Barros Batista (OAB/PB 7042).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM CONVÊNIO CELEBRADO PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME NOTICIADAS EM REPRESENTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE FREI MARTINHO – PB. AGRICULTORES PARTICIPANTES DO PROGRAMA QUE DECLARARAM TEREM ASSINADO RECIBOS E ENDOSSADO CHEQUES SEM QUE OS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS TENHAM SIDO POR ELES FORNECIDOS OU SEQUER PRODUZIDOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS QUE COMPROVEM A ENTREGA DAS MERCADORIAS PELOS AGRICULTORES ÀS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE AFASTAR AS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NOS AUTOS. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.
1. O TCU, em razão do princípio da independência das instâncias, não está vinculado à decisão do poder judiciário em ações de improbidade administrativa.
2. Há uma diferença substancial entre a análise feita pelo judiciário nas ações de improbidade administrativa e a feita por esta Corte nos processos de contas, pois na ação de improbidade administrativa há necessidade da efetiva comprovação de que os recursos públicos foram mal utilizados para a caracterização do dano ao erário, ao passo que nos processos de contas basta a ausência de evidências de que tais recursos foram corretamente aplicados, devido à inversão do ônus da prova.
3. O fato de o gestor não ser condenado judicialmente à devolução dos recursos públicos que administrou não o exime do dever de comprovar a boa e regular aplicação desses valores perante este Tribunal.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração em tomada de contas especial (peça 70) interposto por Ana Adélia Nery Cabral e Joana D´arc de Matos Dantas de Azevedo, respectivamente ex-prefeita e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54346127.

ex-secretária de ação social do Município de Frei Martinho – PB, contra o Acórdão 1.536/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 54), prolatado na sessão realizada em 10/3/2015.

2. A presente tomada de contas especial originou-se da conversão – por determinação do subitem 1.7.1.1 do Acórdão 1.985/2012-TCU-Primeira Câmara (peça 1) – de representação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TC-031.668/2010-0), na qual foram noticiadas irregularidades no Convênio 204/2005, celebrado entro o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e o Município de Frei Martinho/PB.

3. Em razão das irregularidades averiguadas no sobredito convênio, este Colegiado, por meio do Acórdão 1.536/2015-TCU-Primeira Câmara, ora recorrido, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, julgou irregulares as contas das recorrentes, condenando-as ao pagamento do débito apurado nos autos (no valor histórico de R$ 56.400,00) e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (no valor de R$ 80.000,00).

4. Irresignadas com essa deliberação, as responsáveis interpuseram o presente recurso de reconsideração (peça 70), o qual foi examinado pela Secretaria de Recursos (Serur) mediante a instrução abaixo transcrita, com ajustes de forma (peça 86):

> "**HISTÓRICO**
>
> (...)
>
> 4. Em resumo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sesan, celebrou o Convênio 204/2005 (Siafi 543655) com a Prefeitura Municipal de Frei Martinho/PB, com o objetivo de implantar o Programa de Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF nesse município, mediante aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares ou das suas entidades associativas, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, para destiná-los, mediante doação, ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos beneficiários de programas sociais desenvolvidos no Município, ligados à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (peça 13, p. 15-24).
>
> 5. O TCE/PB realizou fiscalização no município convenente após receber denúncia acerca de possíveis fraudes na execução do Convênio 204/2005, consistindo na utilização de "laranjas" para a aquisição dos gêneros alimentícios no âmbito do supracitado programa CDLAF. Tais laranjas seriam agricultores procurados pela ex-prefeita signatária da avença, Ana Adélia Nery Cabral, e pela ex-secretária de ação social, Joana D´Arc de Matos Dantas de Azevedo, e convencidos a assinar recibos em branco sobre produtos em realidade não entregues. Esses recibos seriam utilizados para a emissão de notas fiscais e para o pagamento de despesas inidôneas.
>
> 6. Citadas pela Secex/PB (peças 38-39), as ora recorrentes apresentaram alegações de defesa comuns e em conjunto com uma terceira pessoa que também figurava como responsável no presente processo (peça 40). A ex-prefeita alegou que as denúncias feitas ao TCE/PE tiveram motivação política e que a operacionalização do programa envolvia a aquisição de gêneros alimentícios por um único agricultor, que os adquiria junto aos demais, emitia notas fiscais, recebia pagamentos e os repartia entre os fornecedores, tudo aprovado pelo conselho municipal de agricultura. Por sua vez, a ex-secretária de ação social alegou que atuou como coordenadora dos programas sociais, sem responsabilidade direta pela execução do Convênio 204/2005. Ainda, alegaram haver uma ação de improbidade administrativa em curso na Justiça Federal da Paraíba, o que justificaria o arquivamento da tomada de contas, umavez que o objetivo de ressarcimento ao erário seria o mesmo em ambos os procedimentos.
>
> 7. Por meio do Acórdão 1536/2015-TCU-1.ª Câmara, este Tribunal não acatou tais alegações e imputou débito solidário à ex-prefeita e à ex-secretária municipal que agora vêm recorrer dos termos daquela decisão. O débito corresponde ao total repassado ao município, a contar da data do crédito na conta vinculada do ajuste. Ainda, o aresto aplicou-lhes multas individuais com fulcro no artigo 57 da Lei 8433/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54346127.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Ana Adélia Nery Cabral e Joana D´arc de Matos Dantas de Azevedo (peças 73-74), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 1536/2015-TCU-1.ª Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Bruno Dantas (peça 76).

EXAME DE MÉRITO

9. **Delimitação do recurso**

9.1. Constitui objeto da presente análise definir se:

a) foi cumprido o objeto do Convênio 204/2005; e

b) a existência de uma ação de improbidade administrativa em face das recorrentes obsta o seguimento do presente processo no TCU.

10. **Cumprimento do convênio**

10.1. O recurso repete quase **ipsis litteris** as alegações trazidas aos autos na fase de citação (peça 40). Em resumo, os seguintes argumentos foram apresentados:

a) as denúncias feitas ao TCE/PE tiveram motivação política;

b) os gêneros alimentícios eram adquiridos por um único agricultor, que também emitia notas fiscais, recebia pagamentos e dividia os valores entre os fornecedores, procedimento aprovado pelo conselho municipal de agricultura;

c) uma rápida leitura dos autos comprova que os gêneros alimentícios foram adquiridos e entregues a destinatários como a creche e o hospital local;

d) o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aprovou as contas do Convênio 204/2005, fato que não pode ser ignorado pelo TCU.

Análise

10.2. A Secex/PB constatou a ausência dos 'Termos de Recebimento e Aceitabilidade' previsto no subitem 1.4.3 do Manual de Orientação ao Proponente do Programa de Aquisição de Alimentos, Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF, ou, mesmo, outros equivalentes, documentos esses que teoricamente comprovariam o recebimento dos gêneros alimentícios adquiridos junto a produtores familiares e destinados a entidades beneficiárias.

10.3. Portanto, a aprovação das contas do Convênio 204/2005 pelo MDS não observou as regras instituídas pela própria pasta sobre o programa CDLAF. Ademais, as recorrentes não trouxeram aos autos elementos que comprovassem o efetivo atingimento do objetivo da avença (...).

10.4. Quanto a operacionalização do programa no município, a seleção e o cadastramento de agricultores familiares deveria atender o citado manual de normas do CLADF, sendo esta uma das obrigações assumidas pela prefeitura convenente (peça 11, p. 116, subitem 2.2.1). A atribuição de diversas tarefas a um único agricultor, como alegado no recurso, não está prevista naquele documento (peça 19). De todo modo, o argumento também não tem o condão de comprovar que a execução do convênio foi satisfatória.

10.5. Sobre a aprovação das contas pelo ministério concedente, o fato não poderia obstar a posterior apuração da regularidade da execução do convênio por órgãos de controle, o que significaria, no caso do TCU, negar efeito aos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

10.6. Prestar contas satisfatoriamente, com a devida comprovação da boa e regular aplicação dos valores, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, conforme se extrai do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54346127.

fevereiro de 1967 (v.g.: Acórdãos 225/2000, 27/2004, 1.569/2007, da 2ª Câmara; Acórdãos 1.438/2008 e 6.636/2009, da 1ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).

11.Ação de Improbidade

11.1. O recurso informa que a Ação de Improbidade Administrativa 0002104-67.2013.4.05, com trâmite na 6. ª Vara da Justiça Federal da Paraíba busca o ressarcimento de recursos ao erário, o que colidiria com a apuração realizada em sede de tomada de contas especial.

11.2. Prossegue que no bojo dessa ação foi garantido o direito ao contraditório e ampla defesa às ora recorrentes, o que não teria ocorrido na TCE, vez que fundamentada em uma denúncia caluniosa, a qual teria sido suficiente para atribuir-lhes conduta culposa, pois a citação recebida foi para pagar ao erário o valor imputado.

Análise

11.3. O presente processo resultou da conversão de um processo de representação autuado a partir de documentação encaminhada ao TCU pelo TCE/PB (TC-031.668/2010-0), conforme determinação do item 1.7.1.1 do Acórdão 1985/2012-TCU-1.ª Câmara.

11.4. O texto do citado item é claro ao registrar que a conversão objetivou "apurar os indícios de débito, quantificar o dano ao erário e qualificar responsáveis e eventuais terceiros" sobre a execução do Convênio 204/2005. Portanto, as ora recorrentes não foram consideradas culpadas antes de poderem exercer o direito ao contraditório.

11.5. Sobre a citação propriamente, a processualística do TCU estabelece que essa etapa concede a todo aquele que figura com 'responsável' em um processo no Tribunal, o direito de apresentar alegações de defesa, ou, se reconhecer o débito imputado, simplesmente quitá-lo, nos termos do artigo 12 da Lei 8443/1992, o que por certo não pode ser confundido com alguma espécie de condenação prévia.

11.6. Em relação à Ação de Improbidade 0002104-67.2013.4.05.8201, houve sentença condenatória proferida em 15/5/2015 (peça 85). Restou caracterizado o cometimento de fraude na execução do convênio e o recebimento ilícito de valores repassados ao município no âmbito da avença. Assim, a ex-prefeita Ana Adélia Nery Cabral foi condenada a restituir o valor de R$10.990,00, creditados em contas de sua titularidade, ou, de seu cônjuge, enquanto que a ex-secretária municipal Joana D´Arc de Matos Dantas Azevedo foi condenada a ressarcir R$ 360,74. Quanto ao restante do valor repassado ao município, a sentença concluiu pela dificuldade em calcular o exato valor a ser ressarcido pelas rés.

11.7. Em 19/6/2015 consta o registro de certidão sobre o trânsito em julgado da sentença condenatória, e em 18/8/2015, de outra certidão acerca do pagamento do valor a ser ressarcido, além da multa civil e custas judiciais, enquanto a outra ré não se manifestou após ser intimada a adimplir sua dívida.

11.8. Ocorre que ante o princípio da independência das instâncias, o TCU não está vinculado à conclusão daquele processo judicial.

11.9. Assim, propõe-se manter o acórdão recorrido em seus exatos termos. Isso porque o pagamento de R$ 360,74 por Joana D´Arc de Matos Dantas Azevedo no âmbito da ação de improbidade ocorreu em data posterior à qual foi prolatado o Acórdão 1536/2015-TCU-1.ª Câmara, sendo que, neste caso, tal valor poderá ser descontado quando da quitação pelas duas responsáveis do débito imputado pelo aresto.

11.10. Em adição, sobre o valor de R$ 10.990,00 depositado em contas bancárias de Ana Adélia Nery Cabral e seu cônjuge, nota-se que as duas responsáveis concorreram para as fraudes verificadas. Nesse sentido cabe destacar os itens 33, 36, 49 e 50 da sentença judicial proferida em 15/5/2015, que bem explicitam a participação da recorrente Joana D´Arc para a consecução das irregularidades verificadas. Assim, cabe a ambas as responsáveis o dever de ressarcir aos cofres públicos aquele valor de R$ 10.990,00, podendo ser discutida pelas devedoras solidárias a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54346127.

circunstância da titularidade daqueles depósitos bancários na fase de execução do acórdão recorrido.

11.11. Por fim, cabe aos responsáveis pela gestão de recursos públicos o ônus de comprovar sua regular utilização (item 10.5 da instrução), o que não foi obtido no presente processo, justificando a manutenção do débito em sua integralidade, incluindo a diferença entre o valor total repassado ao município e os valores identificados como depositados em contas bancárias das ora recorrentes.

CONCLUSÃO

12.Das análises anteriores conclui-se que:

a) não restou efetivamente comprovado que o objeto do Convênio 204/2005-MDS foi cumprido;

b) a ação de improbidade administrativa na qual as recorrentes figuram como réus não obsta o seguimento da TCE na Corte de Contas.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13.Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Ana Adélia Nery Cabral e Joana D´Arc de Matos Dantas Azevedo e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento às recorrentes, à Procuradoria da República e ao Tribunal de Contas no Estado da Paraíba, além da 6.ª Vara da Justiça Federal naquele Estado da deliberação que vier a ser proferida."

5. O encaminhamento obteve a anuência das chefias da unidade instrutiva (peças 87-88).

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a análise realizada pela Serur (peça 89).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54346127.