

TC 028.085/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Prefeitura Municipal de Ipu/CE

Responsável: Maria do Socorro Pereira Torres, CPF 241.725.023-34

Procurador: Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB-CE 31.566) – peça 15

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em desfavor da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres (CPF 241.725.023-34), ex-prefeita municipal de Ipu/CE, gestão 2005-2008, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados àquele município por força do Convênio 231/2007, Siafi 598705, que teve por objeto o apoio à implantação de feira livre no município de Ipu/CE, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares (peça 1, p. 108-124).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio, foram previstos recursos no total de R\$ 81.028,80 para a execução do objeto, dos quais R\$ 76.628,80 seriam repassados pelo concedente e R\$ 4.400,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 114).

3. Os recursos federais foram repassados à conta do conveniente em parcela única, por meio da ordem bancária 2007OB900430, emitida em 21/12/2007 (peça 1, p. 134-136).

4. O ajuste vigeu no período de 17/12/2007 a 31/12/2008 e previa a apresentação da prestação de contas até 1/3/2009, conforme cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 112-114 e 130-132).

5. Em 29/12/2008, por meio do Ofício 005/2008 (peça 1, p. 150), a Prefeitura Municipal de IPU/CE encaminha ao MDS, a título de prestação de contas do 4º trimestre de 2008, a documentação inserta à peça 1, p. 152-154. Referida documentação, entretanto, restringiu-se a Relatório de Avaliação Qualitativa e a planilha com informações consolidadas atinentes à execução do programa, não sendo constituída, assim, dos documentos exigidos na cláusula nona do termo de convênio (peça 1, p. 118-120).

6. Ante a não apresentação da prestação de contas, o MDS solicitou em 12/3/2009, ao gestor municipal sucessor, Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, que encaminhasse aludida documentação (peça 1, p. 156-160, solicitação essa que foi reiterada em 18/5/2009 (peça 1, p. 166-170).

7. Por sua vez, em 13/3/2009, assistente técnico da Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana, vinculada ao MDS, realizou visita *in loco* no município de IPU/CE, por meio da qual concluiu que “o Projeto não segue as diretrizes que regem o **Programa de Feiras Populares**, e que não segue o previsto no Projeto Técnico, visto que os beneficiários não se

enquadram como Agricultores Familiares, conforme o público-alvo descrito também no plano de trabalho” – grifo no original (peça 1, p. 162-164).

8. Em 16/6/2009, o Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, por meio do Ofício 16.06.002/2009, informou ao MDS acerca de representação criminal impetrada contra a ex-gestora daquele município, Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, em razão da não apresentação da prestação de contas do Convênio 231/2007, Siafi 598705 (peça 1, p. 172-182).

9. O MDS, então, notifica a ex-prefeita Maria do Socorro Pereira Torres para que encaminhe a prestação de contas ou proceda à devolução dos recursos repassados por meio do Convênio 231/2007, devidamente atualizados (peça 1, p. 192-194). Tendo em vista o insucesso na localização da ex-gestora, é realizada nova notificação, desta feita por meio do Edital 02/2010, publicado no Diário Oficial da União de 19/3/2010 (peça 1, p. 202).

10. Registre-se que o prefeito Henrique Sávio Pereira Pontes foi igualmente notificado para apresentar a prestação de contas do Convênio 231/2007, procedimento este adotado tão somente visando à instauração de tomada de contas especial em desfavor de citada ex-prefeita, visto que mencionado gestor já promovera a devida ação judicial (peça 1, p. 196-198).

11. Instaurada a tomada de contas especial (peça 1, p. 222-234), o MDS concluiu que houve dano ao Erário no montante original de R\$ 76.628,80, sob a responsabilidade da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, na condição de ex-prefeita do município de Ipu/CE (gestão 2005-2008).

12. No mesmo sentido apontaram o Relatório de Auditoria 1472/2014 (peça 1, p. 238-240), com os respectivos Certificado de Auditoria, parecer do dirigente do órgão de controle interno e Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 241-242 e 250).

13. Em exame técnico à peça 4, a Secex/CE considerou que os autos encontravam-se devidamente instruídos e havia sido apurada a responsabilidade do agente público envolvido, bem assim quantificado o valor pelo qual o mesmo deveria ser citado, e propôs a citação da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, ex-prefeita municipal de Ipu/CE (gestão 2005-2008), para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio MDS 231/2007, Siafi 598705, bem como para que se manifestasse quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

EXAME TÉCNICO

14. Em cumprimento ao Despacho do Secretário-Substituto da Secex/CE (peça 5), foi promovida a citação da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, mediante o Ofício 1106/2015, datado de 22/5/2015 (peça 6).

15. A Sra. Maria do Socorro Pereira Torres tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 13, tendo solicitado e obtido prorrogação de prazo para atendimento à citação (peças 10 a 12), bem como apresentado tempestivamente suas alegações de defesa por intermédio de representante legal, conforme documentação integrante das peças 14 e 15.

16. Inicialmente, o representante legal da Sra. Maria do Socorro Torres aduz que o Convênio 231/2007 foi executado em concordância com o plano de trabalho apresentado e cumprindo integralmente as determinações do MDS (peça 14, p. 2).

17. Em seguida, questiona o fato de o prefeito sucessor (Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes) não ter apresentado a prestação de contas de mencionado convênio, já que dispunha dos extratos bancários, da nota fiscal de comercialização dos produtos adquiridos, bem como do respectivo processo licitatório (Convite 26/08/CC/FG), ressaltando, a esse respeito, que a vigência do convênio expirara em 31/12/2008 e que o prazo para prestação de contas encerra em 1/3/2009 (peça 1, p. 156), já na gestão do Sr. Henrique Sávio (peça 14, p. 2-3).

18. Sobre esse ponto, enfatiza que a Súmula 230 desta Corte de Contas estabelece que compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, devendo o ingresso em juízo com ações de improbidade administrativa e de ressarcimento ao erário, no seu entender, ocorrer apenas após a apresentação da prestação de contas e verificação de pendências insanáveis (peça 14, p. 3).

19. Não obstante tal argumentação, informa estar encaminhando, em anexo às suas alegações de defesa, a prestação de contas protocolada no MDS (peça 14, p. 11-66), de forma a sanar a irregularidade de que trata a presente tomada de contas especial.

20. Esclarece que a prestação de contas somente foi encaminhada intempestivamente ao MDS porque nunca recebeu comunicado acerca da omissão de sua apresentação, pois a comunicação enviada à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres foi feita por edital.

21. Frisa que, em que pese saber da legalidade da comunicação oficial por edital, “uma pessoa física comum não costuma acessar os diários oficiais”, acrescentando que a administração municipal de Ipu/CE nunca comunicou à ex-prefeita Maria do Socorro Torres acerca dos ofícios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que aquela municipalidade recebera, solicitando a adoção das providências visando à regularização da pendência de apresentação da prestação de contas (peça 14, p. 4).

22. Manifesta, ante os argumentos acima expostos, entendimento de que mencionada ex-prefeita cumpriu com o dever de prestar contas dos recursos federais recebidos em face do convênio 231/2007, com o que, a seu ver, a devolução dos recursos já aplicados na implantação de feira livre no município de Ipu/CE seria considerada enriquecimento ilícito, ou seja, sem causa, da União. Em complemento, transcreve excerto do voto condutor do Acórdão 5662/2014-TCU-1ª Câmara, no qual o Ministro Relator posicionou-se no sentido de que, não havendo indícios de dano ao erário, e estando comprovados a execução do objeto e o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados, a determinação para a devolução dos recursos seria indevida (peça 14, p. 4).

23. Aduz, assim, que as contas da Sra. Maria do Socorro Torres deveriam ser julgadas regulares, dando-lhe quitação plena do débito a ela imputado, a teor do disposto no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/92, ou mesmo regulares com ressalva, caso se entenda que existam elementos que comprovem alguma falha formal.

24. O representante legal da ex-prefeita afirma, ainda, não caber a irregularidade das contas, pois não restou comprovada qualquer das ocorrências elencadas no art. 16, inciso III, da Lei 8.443/92, mormente a relativa à omissão no dever de prestar contas, visto que, no seu entendimento, essa pendência foi regularizada com o envio da prestação de contas ao MDS e a apresentação de uma segunda via protocolizada a esta Corte (peça 14, p. 6-7).

25. Dessa forma, requer, em essência, o acolhimento das alegações de defesa e o julgamento pela regularidade das contas, dando-se quitação à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres (peça 14, p. 7-8).

Análise

26. Cabe ressaltar inicialmente que, ao contrário do asseverado pelo representante legal da ex-prefeita, o Convênio 231/2007 não foi executado em conformidade com as determinações do MDS. Isso porque, conforme constatado por assistente técnico daquele ministério em visita ao município de Ipu/CE, “o Projeto não segue as diretrizes que regem o **Programa de Feiras Populares**, e que não segue o previsto no projeto Técnico, visto que os beneficiários não se enquadram como Agricultores Familiares, conforme público-alvo descrito também no plano de trabalho” – grifo no original (peça 1, p. 164).

27. Sobre essa questão, o técnico do MDS afirma que os beneficiários que estavam utilizando as barracas na sua maioria não eram agricultores familiares, mas sim feirantes que revendiam produtos trazidos da Centrais de Abastecimento do Ceará S.A. (CEASA/CE), em Maracanaú/CE (peça 1, p. 164).

28. Importa destacar a esse respeito, que a própria Sra. Maria do Socorro Pereira Torres apresentou como justificativa para proposição do projeto intitulado “Comercialização Direta da Agricultura Familiar no Município de Ipu-CE”, que viria a ser objeto do Convênio 231/2007, o fato de que “Os produtores rurais sofrem bastante com a questão da comercialização de seus produtos, visto que o escoamento da produção fica comprometido diante da atuação dos intermediários que pagam um valor irrisório pelo que é produzido, a fim de obterem vantagem na negociação” (peça 1, p. 86).

29. Em sua justificativa para proposição de aludido projeto, a ex-gestora Maria do Socorro acrescenta que “O Projeto em questão constitui-se em uma excelente oportunidade de minimização dessa problemática sofrida pelos agricultores e pelas famílias que não possuem poder aquisitivo para ter acesso a uma alimentação de qualidade, pois beneficiará exatamente essas duas categorias” (peça 1, p. 86).

30. Merece relevo, ainda, que, consoante informado em Nota Explicativa de área técnica do MDS, “esse projeto faz parte de um edital ‘conjunto’ com o Programa Compra Direta da Agricultura Familiar, portanto um dos requisitos acordados é que os beneficiários do projeto de Comercialização sejam famílias de agricultores familiares pertencentes ao CDLAF e ao Programa Bolsa Família” (peça 1, p. 104). No entanto, não foi isso que se observou, conforme abordado nos parágrafos 26 e 27.

31. De igual modo, a execução da despesa informada na documentação encaminhada à Secex/CE, a título de prestação de contas final do Convênio 231/2007, não está em concordância com o plano de trabalho de referido convênio constante dos autos.

32. Assim, tanto no Relatório Final de Execução Físico-Financeira (peça 14, p. 14), como no Relatório de Execução de Receita e Despesa (peça 14, p. 15), não consta a realização de despesas referentes a atividades de planejamento e formação (curso e oficina), atinentes à meta “2. MOBILIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DAS FAMÍLIAS A SEREM BENEFICIADAS PELO PROJETO”, relacionadas no cronograma de execução do plano de trabalho (peça 1, p. 88).

33. Há divergência, também, com relação à quantidade de cestas coletoras de lixo, visto que no cronograma de execução do plano de trabalho há a indicação de que seriam adquiridas treze cestas coletoras (peça 1, p. 88), enquanto que na documentação encaminhada pela ex-prefeita é informado que foram adquiridas 23 caixas coletoras (peça 14, p. 14 e 63).

34. Acerca dessa questão, informe-se que a Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Familiar, vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, integrante do MDS, solicitou à então prefeita de Ipu/CE, Maria do Socorro Torres, que encaminhasse, previamente à celebração do Convênio 231/2007, novo plano de trabalho rubricado com as datas atualizadas, em relação às planilhas do cronograma de execução e do cronograma de desembolso (peça 1, p. 106).

35. Referida solicitação, que decorreu de recomendação constante do item 2.4.a do Parecer 1525/2007 CJ/MDS, da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (peça 1, p. 98), foi atendida pela prefeitura de Ipu/CE, consoante informado em Nota Explicativa de 19/3/2008, emitida por citada Coordenação Geral (peça 1, p. 146).

36. Não há no presente processo, entretanto, cópia desse novo plano de trabalho, com o que não se tem como aferir, nesta etapa processual, se a execução da despesa informada pela ex-prefeita está em consonância com referido plano atualizado.

37. No que concerne à obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas, cabe salientar que o único pagamento atinente ao Convênio 231/2007 ocorreu em 14/8/2008, e que sua vigência expirou em 31/12/2008, ainda na gestão da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres. Não se afigura razoável, assim, que a ex-prefeita queira se eximir de seu dever de prestar contas dos recursos que foram dispendidos em sua totalidade na sua gestão, sob o argumento de que o prazo para prestação de contas adentrava na gestão de seu sucessor, mormente tendo em vista que o MDS, dois meses antes do término da vigência de citado convênio, alertou-a sobre o prazo para apresentação das contas e de que seu descumprimento acarretaria, para o município de Ipu/CE, a inscrição no Siafi, como inadimplente (peça 1, p. 148).

38. Acrescente-se que, em 29/12/2008, o Município de Ipu/CE encaminhou ao MDS, a título de prestação de contas do quarto trimestre de 2008, a documentação inserta à peça 1, p. 150-154, prestação de contas parcial essa que não contém qualquer um dos documentos relacionados nos subitens 9.1.4 a 9.1.8 e 9.1.10 da cláusula nona de referido convênio, em desacordo, assim, com o disposto na subcláusula primeira de citada cláusula (peça 1, p. 118-120), e que tampouco atende ao estatuído no subitem 2.2.9 da cláusula segunda daquele convênio (peça 1, p. 112).

39. Frise-se que foi exatamente a ausência de encaminhamento ao Concedente, em periodicidade trimestral, de relatório de execução físico-financeira (exigido pelo subitem 2.2.9 da cláusula segunda do convênio), um dos fatores ensejadores da visita de técnico do MDS ao município de Ipu/CE, em março/2009 (peça 1, p. 162).

40. Destaque-se, ainda, que, encerrado o prazo estipulado para a conclusão do objeto pactuado (31/12/2008), a ex-prefeita não procedeu ao recolhimento do saldo não aplicado em sua execução, conforme atesta a documentação anexa às suas alegações de defesa (peça 14, p. 15, 17 e 61-62), descumprindo, dessa forma, o estabelecido no subitem 2.2.12 da cláusula segunda do convênio (peça 1, p. 112).

41. A esse respeito, informe-se que o último dado disponível nos autos, quanto ao montante desse saldo, é referente ao mês de dezembro/2008, havendo ainda informação, datada de março/2009, de que o saldo existente na conta corrente vinculada ao convênio estaria sendo devolvido (peça 1, p. 164).

42. Não obstante, consulta efetuada no Siafi não evidenciou recolhimento, pela Prefeitura Municipal de Ipu/CE, do saldo não utilizado relativo ao Convênio 231/2007 (peça 19). Constatou-se, apenas, recolhimentos efetivados em dezembro/2011, mas que são referentes ao Convênio 190/2007 (peça 19, p. 3-7), objeto do TC 030.155/2008-0. Persiste, assim, dúvida se o saldo do Convênio 231/2007 teria sido efetivamente recolhido.

43. Com relação à alegação concernente à Súmula TCU 230, diverso do entendimento exposto pela ex-prefeita, o ingresso em juízo, pelo prefeito sucessor, com ações de improbidade administrativa e de ressarcimento ao erário contra o gestor municipal antecessor, não se dá apenas após a apresentação da prestação de contas e verificação de pendências insanáveis, mas sim ante a impossibilidade de efetivar tal apresentação.

44. Igualmente improcedente é o argumento de que a apresentação extemporânea de documentos comprobatórios da despesa sana, por si só, a irregularidade que caracteriza a omissão no dever de prestar contas, mormente tendo em vista que, no caso presente, não se fez acompanhar de razões plausíveis para não tê-lo feito no prazo certo, conforme Jurisprudência desta Corte (Acórdão 855/2015-Plenário; Acórdão 848/2013-Plenário; Acórdão 1615/2012-Plenário; Acórdão 2162/2012-2ª Câmara; Acórdão 11918/2011-2ª Câmara; Acórdão 7474/2011-2ª Câmara; Acórdão 4994/2011-2ª Câmara).

45. Quanto ao argumento de que a prestação de contas foi encaminhada intempestivamente ao MDS, porque nunca recebera comunicado acerca da omissão de sua apresentação, repise-se que

a ex-prefeita foi alertada pelo ministério, dois meses antes do término da vigência do Convênio 231/2007, acerca da necessidade de apresentação da prestação de contas, e da repercussão para o Município de Ipu/CE que adviria da não apresentação das contas.

46. Ademais, a própria responsável reconheceu a validade da notificação efetivada, pelo MDS, por meio de edital. Esclareça-se, ainda, que eventual falha na notificação do responsável na fase interna da tomada de contas especial é superada pela sua citação e apresentação de defesa no âmbito do TCU, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdão 2599/2008-2ª Câmara; Acórdão 1467/2008-Plenário; Acórdão 1940/2008-Plenário; Acórdão 1941/2008-Plenário; Acórdão 1942/2008-Plenário; Acórdão 5661/2014-1ª Câmara; Acórdão 6941/2015-1ª Câmara).

47. Quanto à alegada inexistência de dano ou de débito, cabe ter presente que o MDS afirmou não terem sido localizados vários itens adquiridos com os recursos do convênio (peça 1, p. 164). Por sua vez, o último extrato de aplicação financeira dos recursos do Convênio 231/2007 é referente ao mês de dezembro/2008, que coincide com o fim da vigência do convênio. Não há informação nos autos quanto à efetiva devolução do saldo não utilizado, conforme abordado acima.

CONCLUSÃO

48. De todo o exposto, conclui-se que persistem lacunas no presente processo quanto às alterações procedidas no Projeto Técnico e no Plano de Trabalho do Convênio 231/2007; quanto à devolução do saldo não utilizado desse convênio, e dos rendimentos decorrentes de aplicações no mercado financeiro; bem como quanto à conclusão da análise procedida, pelo MDS, na documentação encaminhada àquele ministério, pela Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, a título de prestação de contas final de mencionado convênio.

49. Assim, necessária se faz a realização de diligências, na forma a seguir proposta, para suprir tais lacunas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) realizar, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/92 c/c os art. 157 e 201, § 1º do RI/TCU, diligência à Superintendência Regional do Banco do Brasil S/A, em Fortaleza/CE, para que encaminhe à Secex/CE a seguinte documentação:

a.1) cópia dos extratos bancários do período de janeiro/2009 até a presente data, relativos à conta corrente 16059-8, da agência 0332-8, e às aplicações financeiras vinculadas a essa conta corrente, que tem como correntista a Prefeitura Municipal de Ipu/CE – Programa Compra Direta Local da Agricultura Familiar, e que é referente ao Convênio 231/2007, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Município de Ipu/CE;

b) realizar, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/92 c/c os art. 157 e 201, § 1º, do RI/TCU, diligência à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para que encaminhe à Secex/CE as seguintes informações/documentações:

b.1) cópia do Projeto Técnico e do Plano de Trabalho do Convênio 231/2007 – Sifi 598705, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Município de Ipu/CE; Projeto Técnico e Plano de Trabalho esses já com as alterações recomendadas no item 2.4.a do Parecer 1525/2007 CJ/MDS, da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e que foram encaminhados ao MDS pela Prefeitura Municipal de Ipu/CE, conforme informado na Nota Explicativa da



Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana, datada de 19/3/2008 (Processo 71000.008671/2007-41);

b.2) esclarecimento quanto a se foi efetivada ou não a devolução do saldo não utilizado do Convênio 231/2007 – Siafi 598705, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Município de Ipu/CE, inclusive rendimentos resultantes de aplicação no mercado financeiro; informando, em caso afirmativo, a data e o valor do recolhimento, e encaminhando cópia da respectiva documentação comprobatória;

b.3) parecer conclusivo quanto à aprovação ou à rejeição da prestação de contas final do Convênio 231/2007 – Siafi, prestação de contas essa encaminhada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 27/7/2015, pela ex-prefeita municipal de Ipu/CE, Sra. Maria do Socorro Pereira Torres (protocolo 71000.091199/2015-18), conforme cópia em anexo;

c) encaminhar, como subsídio à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cópia da presente instrução e da peça 14 dos autos.

Secex/CE, 1ª DT, em 17 de março de 2016.

(Assinado eletronicamente)
CARLOS AMÍLCAR TELES TAVORA
AUFC – Mat. 365-4