

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em apreciação a Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA), em nome do Sr. Fernando Lima Lopes e da Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, Prefeitos do Município de Baturité/CE nas gestões respectivas de 1997-2000 e 2005-2008 (o primeiro) e 2009-2012 (a segunda), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio n. 133/2007 (peça 1, p. 57-75).

2. O mencionado instrumento tinha por escopo o apoio à revitalização da feira pública de Baturité/CE, por meio da aquisição de materiais de consumo/permanentes e da realização de cursos de capacitação, destinados à comercialização dos produtos da agricultura familiar, visando à geração de renda e a segurança alimentar das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em conformidade com o respectivo Plano de Trabalho (peça 1, p. 17-23).

3. De acordo com a Cláusula Quarta do Termo (peça 1, p. 63), foi previsto valor total de R\$ 84.000,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 79.800,00 de recursos federais repassados pelo concedente e R\$ 4.200,00 de contrapartida da conveniente.

4. O Convênio foi firmado em 18/12/2007, com prazo de vigência fixado em 31/12/2008, sendo até 28/02/2009 para apresentação da prestação de contas final (Cláusula Terceira – peça 1, p. 61-62).

5. A verba federal foi transferida mediante a Ordem Bancária 2007OB900549, de 26/12/2007 (peça 1, p. 79), e de acordo com o subitem 30.1 da Informação 017/2012-COPC/CGEOF/Sesan/MDS, emitida pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério – Sesan (peça 1, p. 277), o respectivo crédito ocorreu em 28/12/2007.

II

6. Neste Tribunal, foram promovidas as citações solidárias dos responsáveis, Sr. Fernando Lima Lopes, Prefeito Municipal de Baturité/CE no período de 2005 a 2008, e da Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, Prefeita de 2009 a 2012 (peças 5 e 6), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio n. 133/2007.

7. As alegações de defesa encaminhadas foram examinadas pela Secex/CE e pelo Ministério Público junto a este Tribunal, na pessoa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, que ofertaram propostas de mérito divergentes para a presente Tomada de Contas Especial (peças 23 a 25), cabendo rememorar as opiniões expostas em cada instância, com o fito de formar convicção acerca do melhor encaminhamento a ser dado a este feito, sem prejuízo de considerações adicionais que se fizerem necessárias.

8. Consoante instrução parcialmente reproduzida no Relatório antecedente, a unidade instrutiva concluiu que não foram apresentados elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos repassados àquele Município no âmbito do Convênio 133/2007, tampouco a descaracterizar as ocorrências atribuídas a cada responsável.

9. Assim – mormente considerando a não execução do ajuste, o que resultou em evidente prejuízo ao fim colimado, visto que não houve a revitalização da feira pública –, a Secex/CE sugere a irregularidade das contas dos dois agentes citados, mas somente a condenação em débito do Sr. Fernando Lima Lopes, por ter sido o gestor financeiro dos valores repassados àquele Município, mas não à sucessora, Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, que não administrou os recursos do Convênio.

10. Nada obstante, tendo em vista as condutas criticadas nestes autos, sugere a unidade técnica a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 ao Sr. Fernando Lima Lopes, de forma proporcional ao dano. E no que se refere à Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos – que não deu qualquer utilidade aos bens adquiridos pela gestão anterior, assim como deixou de dar continuidade ao

convênio que ficou sob sua responsabilidade –, propõe a aplicação da pena do art. 58 da referida lei.

11. Já o Ministério Público junto ao TCU manifesta discordância em relação à proposta da unidade técnica, por considerar que a não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 133/2007, motivo da instauração desta TCE, decorre de causa distinta das condutas do Sr. Fernando Lima Lopes Filho e da Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, nada obstante as falhas por eles cometidas.

12. Consoante o **Parquet**, o que impediu a execução do objeto do convênio foi que a realização dos objetivos pactuados estava relacionada a ações não explicitadas no Plano de Trabalho e, sobretudo, que não dependiam da vontade das partes, mas de terceiros.

13. Ressalta, ainda, que os objetivos pretendidos com a assinatura da avença não estão claramente definidos nos autos. Nada obstante, pelo teor da “justificativa da proposição”, intentava-se dotar a feira que ocorre na Praça Santa Luzia de barracas higiênicas e portáteis para facilitar a venda dos produtos, assim como de roupas adequadas e limpas para identificação do produtor, de local devidamente demarcado e apropriado para venda de cada produto, além de eliminar o custo para os produtores com aluguel de bancas de madeira indevidas para desenvolver as atividades.

14. No entendimento da Procuradoria, as finalidades intentadas somente poderiam ser alcançadas mediante a cessão dos materiais adquiridos com os recursos do convênio aos feirantes, mas não há, no plano de trabalho, previsão de ações nesse sentido, em especial no tocante a como deveria se dar essa cessão, em relação à qual não há informações neste feito. E o imponderável teria se concretizado na situação em exame, pois, ainda que não se tenha exigido contribuição financeira ou de qualquer outro tipo aos beneficiários, estabeleceu-se a necessidade da intervenção da vontade desses particulares para a realização da ação de interesse público, ao menos para a aceitação da doação e a da alteração que isso implicaria no seu trabalho.

15. De acordo com o raciocínio do Ministério Público junto a este Tribunal, incabível atribuir o descumprimento dos objetivos do convênio à culpa dos gestores municipais, muito menos à alguma conduta dolosa, uma vez que a proposta de condenação dos gestores não se restringiu a imputar-lhes o descumprimento de objetivos implícitos, mas também a omissão em relação a ações que sequer foram explicitadas, limitando-se as peças a fazer referência a não adoção das “medidas necessárias para a continuidade do projeto”, as quais somente poderiam ser aquelas que fossem necessárias a fazer os beneficiários mudarem de opinião.

16. Em conclusão, o Subprocurador-Geral junto ao TCU – por considerar que a causa de os objetivos do convênio em tela não terem sido alcançados decorreu de atos estranhos às responsabilidades dos entes e gestores concedente e convenente – manifesta-se contrário à proposta da unidade técnica e propõe o arquivamento desta Tomada de Contas Especial, na forma prevista no art. 212 do Regimento Interno/TCU.

III

17. Expostas as opiniões formadas no âmbito da Secex/CE e da Procuradoria, dou início ao exame do assunto pelos óbices mencionados pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, quanto ao seguimento deste processo.

18. A Procuradoria entende que não foram devidamente explicitados nestes autos os objetivos pretendidos com a assinatura do Convênio n. 133/2007 e respectivo Plano de Trabalho. Segundo o **Parquet**, melhor noção da finalidade ajustada entre as partes somente se obteria a partir da leitura das justificativas da proposição do instrumento, mas, ainda assim, essa finalidade estaria estreitamente vinculada à vontade de terceiros, pois estabeleceu-se a necessidade da intervenção da vontade desses particulares para a realização da ação de interesse público, qual seja, a revitalização da feira pública em Baturité/CE.

19. Ressalto, desde logo, que o Termo de Convênio em causa possui especificidades que devem ser abordadas, neste feito, em especial no tocante às normas de regência para a transferência de recursos federais.

20. De acordo com o preâmbulo do instrumento (peça 1, p. 57), as cláusulas então pactuadas seriam regidas, dentre outras disposições normativas, pelas Lei n. 8.666/1993 e IN/STN n. 01/1997, assim como pelo Edital Sesan/MDS n. 02/2007 – expedido pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério.
21. Esse Edital – cuja cópia foi obtida junto ao atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, a qual fiz juntada como a peça 26 destes autos –, foi publicado no Diário Oficial da União em 24/05/2007 (sessão 3, p. 76). Tal chamamento tratou de tornar públicos os critérios de habilitação e seleção das propostas municipais relativas a apoio a projetos de “Compra Direta Local da Agricultura Familiar e Comercialização Direta da Agricultura Familiar”, conforme as diretrizes ali expostas.
22. Consta à peça 1 (p. 25/30) o Parecer Técnico n. 262/CGAAU/DPSD/Sesan/MDS, emitido no processo que versou sobre o projeto encaminhado pelo Município de Baturité/CE ao Ministério concedente, em resposta ao mencionado Edital n. 02/2007, projeto esse que foi selecionado e aprovado pelo órgão.
23. Seguindo o trâmite para os casos da espécie, foram expedidos pronunciamentos da Consultoria Jurídica e da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério, com recomendações de ajustes da proposta municipal inicial, para fins de assinatura do respectivo Convênio.
24. Da consulta aos termos do referido Edital, mormente o contido à p. 29 da peça 26, nos casos de Plano de Trabalho para “Comercialização Direta da Agricultura Familiar”, como a situação ora em comento, constata-se que o Cronograma de Execução poderia prever atividades de planejamento/formação de curso e oficina para os beneficiários, além de aquisição de barracas (3m x 2m) e equipamentos para manuseio e transporte dos produtos, assim como compra de **Kits**, compostos por jaleco e boné.
25. Do cotejo entre os termos do Edital e os do Convênio n. 133/2007 em exame, observa-se a aderência entre as diretrizes definidas pelo MDS e as cláusulas pactuadas, sobretudo no que diz respeito à definição das atividades/metasp do Plano de Trabalho (peça 1, p. 17-23), que fez parte integrante do aludido instrumento, indicando a ciência e o comprometimento dos gestores na execução das referidas atividades, na forma veiculada pelo órgão concedente da verba federal em comento.
26. Ademais, convém assinalar que este Tribunal tem se deparado com situações assemelhadas à descrita nestes autos, quais sejam, Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo antigo MDS em decorrência da não execução do objeto avençado entre as partes, referente ao apoio à implantação ou revitalização de feiras livres municipais, visando à comercialização de produtos agroalimentares de pequenos produtores familiares, para a melhoria da qualidade de vida e da renda do produtor, incremento à economia local pela geração de empregos e maior circulação de mercadorias, além do aumento do conhecimento técnico dos agricultores por meio de capacitação, fortalecendo seu potencial empreendedor.
27. E nessas situações, este Tribunal tem desempenhado sua missão constitucional e legal de julgar as contas dos agentes responsáveis, a exemplo dos Acórdãos ns. 12.481/2016 – 2ª Câmara (da minha relatoria) e 4.471/2017 – 2ª Câmara (da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).
28. Desse modo, louvo a preocupação externada pelo Subprocurador-Geral, mas, com as vênias de estilo, deixo de acolher a sua proposta de arquivamento desta Tomada de Contas Especial, por não vislumbrar as fragilidades e lacunas por ele descritas, em seu parecer, à peça 25, mormente considerando as conclusões decorrentes dos exames nos documentos integrantes da peça 1, além dos da peça 26, relativamente ao Edital cuja cópia foi fornecida pelo Ministério concedente dos valores advindos do Convênio n. 133/2007.

IV

29. Em consequência dessa interpretação, deve ser avaliada a proposição de mérito ofertada pela Secex/CE, quanto às contas especiais em nome do Sr. Fernando Lima Lopes e Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos.

30. Foram efetivadas as citações dos referidos agentes, de forma solidária em relação ao débito total de R\$ 79.800,00, sendo individualizadas as condutas atribuídas a cada um, conforme a seguir descrito:

30.1 Sr. Fernando Lima Lopes:

a) assinatura e gestão dos recursos do Convênio, aplicando parte deles na aquisição de bens (R\$ 66.294,00) e material de consumo (R\$ 5.046,00) e no pagamento de serviços (R\$ 301,00), não resultando, porém, na execução de nenhuma parte do objeto finalístico estabelecido na Cláusula Primeira do Termo de Convênio e respectivo Plano de Trabalho, tendo efetuado o recolhimento de R\$ 16.206,17, a título de saldo do Convênio, sem adotar providências para a continuidade da implantação do mencionado objeto;

b) transferência de parte dos materiais adquiridos (80 das 87 barracas previstas e 50 dos 87 uniformes) à gestão sucessora, mas sem cuidar de sua adequada conservação;

c) falta de demonstração da existência ou do destino de parcela dos materiais adquiridos (7 das 87 barracas previstas; 37 dos 87 uniformes; 87 jalecos; 87 bonés);

d) ausência de evidências da realização de serviços previstos (curso e oficina para capacitação dos beneficiários, incluindo fornecimento de material e brochuras), assim como de comprovação de atendimento, na execução do Convênio, a pessoas em situação de vulnerabilidade social para tanto cadastradas, além de documentação relacionada ao projeto conveniado, de forma a demonstrar as ações previstas no Convênio;

30.2 Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos:

a) ausência das medidas necessárias para a continuidade do projeto conveniado, que ficou sob sua responsabilidade a partir de 1º/1/2009, inclusive quanto à conservação do material adquirido;

b) não apresentação da prestação de contas final relativa à execução do Convênio, mesmo tendo tido acesso à documentação relativa a ele, deixando de cumprir a Cláusula Terceira do respectivo instrumento, no prazo ali estabelecido (28/02/2009);

c) falta de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, conforme estabelecido na Súmula 230 da jurisprudência do TCU, objetivo que não foi suprido pela impetração de ação judicial de ressarcimento, em 8/3/2010, dado que intempestiva e inócua.

31. Como apontado pela Secex/CE, as alegações de defesa do Sr. Fernando Lima Lopes consistiram, em essência, na argumentação de que teria assinado o Termo de Convênio, mas devido a problemas burocráticos, ocorreu atraso no processo licitatório e no início da execução do objeto avençado entre as partes. Adquiriu as 87 barracas do convênio, conforme Nota Fiscal 336, de 25/11/2008, e cinquenta uniformes para os feirantes, devidamente atestados por técnicos do MDS, porém houve dificuldade na conclusão do objeto, em face da não participação de 37 beneficiários no curso de capacitação.

32. Nada obstante, argumenta o ex-Prefeito que a administração sucessora ficou encarregada de colocar a feira em funcionamento, bem como da devolução equivalente a sete barracas e aos 37 uniformes não localizados no almoxarifado do município, conforme acordo firmado pela Secretaria de Agricultura, o que acabou não ocorrendo.

33. Já a Prefeita sucessora, Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, alega que, quando assumiu a gestão do Município de Baturité/CE, o convênio em apreço já estaria concluído e que eventual devolução de verbas caberia ao seu antecessor, Sr. Fernando Lima Lopes. Sustenta, ainda, que teria aplicado corretamente os recursos de convênios em sua gestão de 2009 a 2012, sendo que, no caso específico do Convênio n. 133/2007, não há nos autos indícios de sua responsabilidade solidária.

34. A unidade técnica, considerando a não execução do ajuste, sugere a irregularidade das contas dos dois agentes citados, mas somente a condenação em débito do Sr. Fernando Lima Lopes, por ter sido o gestor financeiro dos valores repassados àquele Município, mas não à sucessora, Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, que não administrou os recursos do Convênio.

35. Nada obstante, tendo em vista as condutas criticadas nestes autos, sugere a Secex/CE a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 ao Sr. Fernando Lima Lopes, de forma

proporcional ao dano. E no que se refere à Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos – que não deu qualquer utilidade aos bens adquiridos pela gestão anterior, assim como deixou de dar continuidade ao convênio que ficou sob sua responsabilidade – propõe a aplicação da pena do art. 58 da referida lei

36. Do exame às alegações de defesa formuladas pelos dois ex-gestores, concordo com a Secex/CE quanto à ausência de elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos repassados àquele Município no âmbito do Convênio 133/2007, tampouco a descaracterizar as ocorrências que constaram das respectivas citações.

37. Em que pese tenha acolhido as conclusões técnicas assinaladas neste feito, endosso a proposição de mérito ofertada somente com relação ao Sr. Fernando Lima Lopes, mas entendo necessários reparos à análise no que diz respeito à Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, pois o contexto ora exposto evidencia claramente solidariedade entre gestores em relação ao ressarcimento do débito quantificado nesta TCE.

38. Verifica-se que o Sr. Fernando Lima Lopes deu início à execução convencional e efetivou transferência de parte dos materiais adquiridos (80 das 87 barracas previstas e 50 dos 87 uniformes) à gestão sucessora, mas sem cuidar se sua adequada conservação, o que resultou na deterioração dos bens. Também deixou de demonstrar a existência ou o destino de parcela das aquisições (7 das 87 barracas previstas; 37 dos 87 uniformes; 87 jalecos; 87 bonés), assim como não comprovou a realização do curso e oficina para capacitação dos beneficiários, incluindo fornecimento de material e brochuras, além das demais ações previstas no atendimento ao público pretendido.

39. Quanto à sucessora, não deu sequência à execução do ajuste, comprometendo os objetivos almejados. Essa responsável assumira, em acordo firmado com o MDS, em agosto de 2010, conforme expediente da Sesan/MDS, à peça 1 (p. 215-217), o compromisso de que o Município restituiria o material não localizado, faria o recadastramento, implantaria a feira e enviaria ao MDS documentos comprovando o seu efetivo funcionamento, noticiando sua localização e dias/horários de trabalho, assim como demais comprovações, atestando o atendimento a todos os itens previstos no ajuste, incluindo identificação dos beneficiários e detalhamento dos resultados alcançados com o empreendimento.

40. Ressalto, aqui, a Nota Técnica 198/2012 – COPC/CGEOF/Sesan/MDS (peça 1, p. 237-245), de 22/06/2012, elaborada com a finalidade de informar à sucessora, já na qualidade de responsável solidária, a respeito da situação apurada e, fazendo referência aos documentos apresentados pelo antecessor, assim como à falta de cumprimento, pelo Município, do acordo acima mencionado. Ao final, o órgão concedente termina propondo a concessão de novo prazo de trinta dias para a adoção das medidas regularizadoras, constituídas de “envio de documentos que permitam a aferição do cumprimento do objeto proposto/pactuado, e, conseqüentemente, a constatação quanto à boa e regular aplicação dos recursos repassados para a execução do convênio”.

41. Nada obstante os prazos elastecidos concedidos, até meados de 2012 – cabe frisar, mais de três anos após o início da administração da sucessora –, nenhum dos compromissos assumidos foi concretizado.

42. Neste ponto, importa transcrever os termos da Súmula/TCU 230:

“Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade”.

43. Tal entendimento sumulado, como já reafirmado em outras oportunidades (Acórdãos desta 2ª Câmara ns. 2.344/2008 (Relator Ministro Raimundo Carreiro), 331/2010 (Relator Ministro José Jorge) e 503/2016, da minha relatoria, entre outros julgados) –, deve ser aplicado quando, apesar de os recursos terem sido transferidos e aplicados na gestão do prefeito antecessor, o prazo para apresentação da prestação de contas tenha se encerrado na gestão do sucessor.

44. E essa é a circunstância verificada nesta Tomada de Contas Especial, pois a competente prestação de contas deveria ter sido apresentada até 28/02/2009, já na gestão da Prefeita sucessora, que se iniciou em janeiro daquele ano. A propósito, cumpre enfatizar que esse prazo possivelmente restrito para

prestação de contas e/ou regularização de pendências foi postergado, a partir do compromisso assumido pela sucessora junto ao órgão concedente, como abordado alhures.

45. Ainda que se possa argumentar que o ex-Prefeito, Sr. Fernando Lima Lopes, já teria oferecido documentação a título de prestação de contas, ao final do seu mandato em dezembro de 2008, não se pode olvidar que tal documentação não foi aprovada pelo órgão concedente, tanto é que foi providenciada notificação da sucessora para regularização das pendências e seguimento na execução do Convênio, como indicado na Nota Técnica 198/2012 – COPC/CGEOF/Sesan/MDS retromencionada (peça 1, p. 237-245).

46. A citação solidária dos responsáveis requereu à Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos alegações de defesa acerca da não apresentação de contas final do ajuste e da ausência das medidas necessárias para a continuidade do projeto conveniado, que ficou sob sua responsabilidade a partir de 1º/01/2009, inclusive quanto à conservação do material adquirido.

47. Entretanto, conforme o quadro delineado nestes autos, a aludida responsável não logrou comprovar que agiu com zelo no trato dos recursos públicos, apesar de o próprio concedente ter-lhe concedido prazo adicional para a consecução das atividades faltantes, até meados de 2012, cerca de três anos após o início de sua administração, resultando em desperdício dos recursos públicos já empregados na gestão antecessora no âmbito do Convênio n. 133/2007.

48. Desse modo, reputo cabível, além de julgar irregulares as contas da Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, condenar-lhe ao ressarcimento solidário do débito ora quantificado, além da multa objeto do art. 57 da Lei n. 8.443/1992, nos moldes da responsabilização do Sr. Fernando Lima Lopes.

V

49. À vista de todo o exposto, considero adequado fazer ajustes na proposta de encaminhamento formulada pela Secex/CE, para que este Tribunal julgue, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei n. 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Fernando Lima Lopes e da Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, condenando-os, solidariamente, ao ressarcimento do valor originário de R\$ 79.800,00, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos (R\$16.206,17, em 29/12/2008), nos termos da Súmula/TCU n. 128, assim como aplicando a esses agentes a multa do art. 57 da referida lei, de forma proporcional ao dano.

50. Quanto às demais medidas propostas pela unidade instrutiva, indicadas nos subitens 4.4 a 4.6 do Relatório precedente, acolho-as, pela sua pertinência.

51. Por derradeiro, considerando a data da assinatura do ajuste em causa, vale ressaltar que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, nos termos definidos por esta Corte mediante o Acórdão n. 1.441/2016 – Plenário, porquanto os valores do Convênio n. 133/2007 foram transferidos ao Município de Baturité/CE em 28/12/2007 e o ato que ordenou as citações dos envolvidos, Sr. Fernando Lima Lopes e Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, ocorreu em 22/03/2016, consoante o Despacho da peça 4.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 04 de julho de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator