

TC 000.497/2016-9
Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos (peça 47), em face do Acórdão 6.128/2017-2^a. Câmara, por intermédio do qual teve suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito solidariamente ao Sr. Fernando Lima Lopes e imputação de multa, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 133/2007, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA) e o Município de Baturité/CE.

A Serur propõe o conhecimento do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, exonerando a responsável do recolhimento do débito, mas mantendo a irregularidade de suas contas com imputação de multa fundamentada no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, tal como constou da proposta original da Secex-CE (peças 23-24).

Divergindo da unidade especializada, entendo que deva ser dado provimento integral ao recurso da recorrente, excluindo sua responsabilidade dos autos. Explico.

**

Como visto, o convênio, no valor de R\$ 84.000,00 (sendo R\$ 4.200,00 de contrapartida), teve por objeto a revitalização da feira pública de Baturité/CE (peça 1, p. 17-21 e 57), envolvendo duas metas específicas:

Meta 1 – aquisição de equipamentos e material permanente (87 barracas) e de material de consumo (87 kits de jaleco e boné);

Meta 2 – capacitação, por meio da realização de oficina, com fornecimento de material de consumo.

Ressalto que o projeto foi apresentado pela prefeitura em resposta ao Edital SESAN/MDS 02/2007 (de maio/2007), destinado à habilitação e seleção de propostas referente ao Programa de Agricultura Urbana – Comercialização Direta da Agricultura Familiar, e teria como objetivo geral a “promoção da segurança alimentar e nutricional a partir do escoamento da produção de famílias agricultoras, via comercialização de produtos alimentícios em feiras livres” (peça 1, p. 25).

Aprovado o projeto (peça 1, p. 25-29), foi o convênio celebrado em 18/12/2007, com execução prevista até 31/12/2008, mais sessenta dias para prestação de contas final (peça 1, p. 57-75), sendo o Sr. Fernando Lima Lopes orientado quanto a obrigatoriedade do envio de relatórios trimestrais relativos à execução do convênio (peça 1, p. 85).

Ante o não recebimento desses relatórios, o órgão repassador deliberou por realizar vistoria *in loco*, ocorrida em 28/8/2008, ocasião em que se verificou que, embora o ex-prefeito tivesse recebido os recursos em 28/12/2007 (peça 1, p. 81 e 277), ainda não havia iniciado a execução do objeto do convênio. Segundo informações prestadas na ocasião, “o não início da execução do projeto seria devido à dificuldade de instauração do processo licitatório”, tendo em

vista a prefeitura municipal estar “passando por dificuldades financeiras e não possuía os recursos necessários para a publicação no Diário Oficial do pregão presencial”. Todavia, comprometeram-se a publicar o edital no dia 29/8/2008 para realização do certame em 11/9/2008 (peça 1, p. 91-93).

Em 21/11/2008, o ex-prefeito requereu a prorrogação do convênio por mais 180 dias, alegando dificuldades na sua execução que teriam impossibilitado a realização de “alguns trabalhos” (peça 1, p. 97). O pleito foi negado por meio de parecer exarado em 26/1/2009, após o encerramento da vigência do convênio, ante a ausência de encaminhamento de um novo plano de trabalho e da constatação de que, até agosto/2008, nada havia sido executado (peça 1, p. 103-109).

Em 31/12/2008, último dia de seu mandato, o Sr. Fernando Lima Lopes encaminhou a prestação de contas, ao tempo que efetuou a restituição de R\$ 16.206,17 (peça 1, p. 99-102). A documentação pertinente não foi juntada aos autos, mas, segundo informação constante da instrução à peça 23, p. 7-8, as barracas e os uniformes foram adquiridos em 25/11/2008 e colocados em depósito sem os cuidados necessários a sua adequada conservação.

Não há, todavia, qualquer documento nos autos que comprove que a Sra. Silvana tenha sido cientificada da compra dos equipamentos com os recursos do convênio ou acerca da sua localização.

Observo que, a despeito de ter recebido a prestação de contas, o MDS notificou a prefeita sucessora a apresentá-la, em 12/3/2009 (peça 1, p. 111-113). Posteriormente, em ofício de 27/10/2009, requereu à Sra. Silvana a “adequação e complementação da documentação da prestação de contas final” enviada pelo ex-prefeito em 31/12/2008 (peça 1, p. 117-123), ante a necessidade de ajustes no Relatório de Cumprimento do Objeto e no Relatório de Execução Físico-Financeira.

Ao que consta, essas demandas foram repassadas ao ex-prefeito, que, fazendo referência à segunda notificação enviada à sua sucessora, encaminhou resposta em 14/12/2009, a título de documentação complementar (peça 1, p. 125-126).

Novamente, esses documentos não foram anexados a esta TCE, mas, segundo consta (peça 1, p. 139-141), o ex-prefeito teria afirmado que “o projeto alcançou seu objetivo principal que era a organização da feira, beneficiou pequenos produtores da agricultura familiar com a geração de emprego e renda (...) que o projeto encontra-se em pleno funcionamento” (grifo meu).

A par dos novos documentos, foi emitido o Parecer Técnico 48/2009, de 23/12/2009 (peça 1, p. 127-141), pela aprovação parcial da prestação de contas, sendo consignado que, apesar de ocorrida a aquisição dos equipamentos programados, não teria havido a plena execução do objeto conveniado no que toca à Meta 2 (capacitação), razão pela qual deveria ser promovida a correspondente glosa.

Após a análise financeira, foi constatado o preenchimento equivocado da Relação de Pagamentos e da Relação de Bens (peça 1, p. 142-149), razão pela qual a prefeitura, na pessoa da Sra. Silvana, veio a ser diligenciada, em 23/2/2010 (peça 1, p. 151-153). Em resposta, informou que a prestação de contas foi efetuada pelo Sr. Fernando Lima Lopes e que não disporia de qualquer documentação acerca da lista de beneficiários ou da quantidade de equipamentos e materiais constantes do objeto do convênio, tendo movido, em decorrência, ação de ressarcimento contra o ex-gestor (peça 1, p. 157-175).

O ex-prefeito, por sua vez, fazendo referência, novamente, ao ofício encaminhado à prefeitura, enviou novos Relatório de Execução Físico-Financeira, Relação de Pagamentos e de Bens, ao tempo que informou que 34 das 87 barracas adquiridas estariam sob a responsabilidade de sua sucessora, por não terem sido distribuídas, “já que era bem na época da mudança de gestão”, e que os recursos referentes às cartilhas foram devolvidos, visto que o município já as havia confeccionado com recursos próprios (peça 1, p. 177-179). Ou seja, alterando a declaração anteriormente prestada, admitiu, desta feita, que o objetivo do convênio não teria sido efetivamente implementado.

Os esclarecimentos prestados pelo Sr. Fernando foram analisados e parcialmente acolhidos (peça 1, p. 183-188), sendo-lhe requerida a restituição dos valores pertinentes às 34

barracas não distribuídas, já que não teria sido alcançado seu benefício social (peça 1, p. 189-193). A Sra. Silvana foi cientificada a respeito (peça 1, p. 197).

Em resposta, o ex-prefeito encaminhou nova relação de beneficiários, incluindo as 34 barracas que não teriam sido distribuídas na sua gestão, ao tempo que ressaltou que o MDS poderia comprovar a plena execução do projeto por meio de fiscalização *in loco* (peça 1, p. 199).

A par disso e diante de informação obtida com o então Secretário Municipal de Agricultura acerca do não funcionamento da feira, deliberou o MDS por efetuar nova vistoria em 6/7/2010 (peça 1, p. 201-211). Na ocasião, a então prefeita, juntamente com seu secretariado, informou que:

- a) só teria tomado conhecimento do projeto quando da solicitação de prestação de contas, ocorrida em 16/3/2009, já que o antigo gestor não havia dado nenhuma informação a respeito. Quanto aos equipamentos, teriam sido “encontrados por um acaso, em um depósito pertencente à prefeitura”, sendo localizados “cerca de 80 barracas e 50 uniformes”;
- b) não dispunha de nenhuma documentação referente ao projeto, assim como a lista com os nomes dos beneficiários, de sorte a permitir que os equipamentos fossem colocados em funcionamento. Por isso ficou acordado com o Secretário de Agricultura (peça 1, p. 206-207 e 241) que o MDS encaminharia à prefeitura o termo do convênio, plano de trabalho, projeto técnico e lista dos beneficiários, e que a prefeitura recomporia os equipamentos faltantes (sete barracas e 37 uniformes – jalecos e bonés – peça 1, p. 213), com vistas ao funcionamento da feira assim que fosse feito o cadastramento dos beneficiários. Posteriormente, a prefeitura enviaria documento que atestasse o efetivo funcionamento da feira.

O relatório de vistoria concluiu, então, que “a feira financiada pelo convênio em epígrafe não está funcionando e nunca funcionou”, mas que poderia funcionar, “se os gestores da Prefeitura de Baturité cumprirem o acordo feito durante a visita” (peça 1, p. 207).

Após o recebimento da documentação pertinente ao convênio, a Sra. Silvana foi demandada quanto ao cumprimento do acordo em duas oportunidades (agosto e dezembro/2010 - peça 1, p. 215-222).

Não havendo manifestação a respeito, foi emitido o Parecer Complementar 23/2011 no sentido da reprovação das contas do convênio. Foram responsabilizados o Sr. Fernando Lima Lopes, por não ter comprovado o efetivo cumprimento dos objetivos do convênio, bem assim a Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos, por não ter dado continuidade ao programa (peça 1, p. 223-229):

1.7. Em relação a justificativa apresentada pelo ex-prefeito, da Município de Baturité, entendemos não ser possível acatá-la, pois tanto a justificativa quanto a relação de beneficiários por ele encaminhados, não são suficientes para comprovar efetivo cumprimento dos objetivos do convênio, visto que os equipamentos, embora tenham sido adquiridos, não foram empregados na finalidade para a qual foram adquiridos. No entanto, há que se ressaltar que a continuidade do programa ficou sob a responsabilidade da atual gestora, que mesmo tendo ciência do Plano de Trabalho do Programa e prazo adicional suficiente, não o pôs em funcionamento, porquanto não cumpriu o acordo de enviar a este Ministério, documento que ateste e permita aferir seu funcionamento em conformidade com as diretrizes do Programa Comercialização Direta da Agricultura Familiar, conforme acordado na última visita ao Município.

Adotadas as providências necessárias à instauração desta TCE, a Sra. Silvana e o Sr. Fernando foram notificados a respeito (peça 1, p. 230-251). Apenas o ex-prefeito encaminhou suas justificativas à peça 1, p. 255-266.

Analisados os esclarecimentos, não foram considerados aptos a afastar a irregularidade das contas (peça 1, p. 267-299), sendo emitido o Relatório do Tomador de Contas, à peça 2, p. 40-58, com a responsabilização do Sr. Fernando Lima Lopes e da Sra. Silvana Furtado de Figueiredo Vasconcelos.

Do exposto, é possível concluir que:

- a) a execução do convênio se deu exclusivamente na gestão do Sr. Fernando Lima Lopes, o qual, a despeito de ter recebido os recursos ainda em dezembro/2017, só adquiriu as barracas/uniformes em 25/11/2008 (peça 23, p. 7), portanto próximo ao encerramento de sua vigência e ao final de seu mandato, prejudicando o fiel cumprimento do pactuado;
- b) não há nos autos qualquer documento que ateste que a Sra. Silvana tenha sido cientificada da compra dos equipamentos com os recursos do convênio ou acerca da sua localização;
- c) a prestação de contas final foi efetuada pelo Sr. Fernando Lima Lopes ao final de seu mandato, tendo o ex-prefeito restituído o saldo do convênio e prestado a falsa informação de que a feira havia sido efetivamente implementada. Foi o ex-prefeito também responsável pelo atendimento de todas as complementações requeridas pelo órgão repassador, ainda que os ofícios tenham sido endereçados à prefeitura, já sob a gestão da Sra. Silvana. Em meu julgamento, tal fato corrobora a alegação da Sra. Silvana no sentido de que não dispunha de qualquer informação/documentação afeta ao convênio em análise. É de se ressaltar que, diante da ausência da documentação necessária à complementação da prestação de contas, a Sra. Silvana impetrou ação judicial contra o ex-prefeito, nos termos da Súmula TCU 230;
- d) os equipamentos adquiridos pelo Sr. Fernando Lima Lopes não foram acondicionados adequadamente pelo ex-gestor e só foram parcialmente localizados em 2010, quando da vistoria *in loco* empreendida pelo órgão repassador.

É certo que, na ocasião, foi firmado acordo informal entre o então Secretário de Agricultura e a equipe de vistoria do MDS, no sentido de que, assim que recebida a documentação afeta ao convênio, a prefeitura restituiria os equipamentos não localizados e adotaria providências para que a feira entrasse em funcionamento. Todavia, em meu entendimento, tal acordo teria caráter “**extra convênio**”, não implicando a responsabilização da Sra. Silvana perante o pacto firmado e executado na gestão anterior, sob o risco de considerá-lo como indevida prorrogação de convênio cuja vigência já havia se encerrado.

Não é demais ressaltar que:

- a) apesar do compromisso assumido configurar a “boa intenção” de ambas as partes em dar utilidade aos equipamentos equivocadamente comprados ao final do mandato do Sr. Fernando Lima Lopes, o fato é que a sua concretização ensejaria despesa para a qual não foram previstos os correspondentes recursos. Tal se mostraria especialmente oneroso para um município que, conforme alegado pelo ex-prefeito, não teria conseguido realizar tempestiva licitação por sequer dispor de recursos para publicação de mero edital;
- b) o descumprimento do acordo não trouxe prejuízo adicional ao já verificado antes de sua celebração;
- c) não há informação sobre a instalação da feira pelas gestões seguintes à Sra. Silvana, as quais, se considerado o alegado princípio da continuidade administrativa, também deveriam ser responsabilizadas, indefinidamente, pela ausência de efetividade do convênio, o que não ocorreu no presente caso. Se válida a tese defendida no acórdão recorrido, pergunta-se: porque só a Sra. Silvana?

Em face dessas considerações, divergindo da Serur, posiciono-me pelo conhecimento do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, afastando a responsabilidade da Sra. Silvana nestes autos.

Ministério Público, em 15 de fevereiro de 2018.

assinado eletronicamente
Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral