

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 046.748/2012-1

Natureza: Recurso de Revisão em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Cajazeiras/PB

Responsável: Carlos Antônio Araújo de Oliveira (373.801.094-72)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (05.526.783/0001-65)

Representação legal: Manoel Alves de Oliveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO CONHECIDO, POR INTEMPESTIVO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peças 95-97), que contou com anuência do MPTCU, representado pela Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 98):

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-prefeito municipal de Cajazeiras/PB [peças 40/71], contra o Acórdão 2.296/2014-TCU-1ª Câmara, relator Augusto Sherman Cavalcanti, transcrito na íntegra abaixo [peça 13]:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em razão da omissão do Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-prefeito do Município de Cajazeiras/PB, no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio dos Convênios nºs 113/2006 e 325/2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas de Carlos Antônio Araújo de Oliveira (CPF 373.801.094-72) e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida junto ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das respectivas datas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valores do Débito	Datas de Ocorrência
R\$ 324.000,00	30/06/2006
R\$ 80.000,00	21/12/2007

9.2. aplicar a Carlos Antônio Araújo de Oliveira (CPF 373.801.094-72) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte

mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. remeter cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba/PB, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, com vistas à adoção das providências cabíveis.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos por intermédio dos Convênios 113/2006 [Siafi 560786] e 325/2007 [Siafi 598727], celebrados entre aquele ministério e a Prefeitura Municipal de Cajazeiras-PB.

3. O Convênio 113/2006 [peça 1, p. 15/21, 61/70, 87/90, 106/109, 122/123, 183/189 e 221/222] tinha por objeto o apoio financeiro para implantar o programa de aquisição de alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar/CDLAF - por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrassem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e que se destinassem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da cidade de Cajazeiras-PB [vigência prevista para o período de 30/6/2006 a 31/12/2008].

4. O Convênio 325/2007 [peça 1, p. 138/141 e 151/160], por sua vez, tinha por objeto apoiar a implantação de feiras comunitárias no município de Cajazeiras-PB, por meio da aquisição de equipamentos, material permanente/consumo e contratação de serviços de terceiros, visando à comercialização direta dos produtos oriundos da agricultura familiar, orientando e integrando famílias que estivessem em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar [vigência prevista para o período de 21/12/2007 a 30/11/2008].

5. Seguem os valores previstos para a execução do objeto dos convênios:

Convênio	Valor (R\$)	Concedente	Contrapartida
113/2006	341.052,63	324.000,00	17.052,63
352/2007	84.560,00	80.000,00	4.560,00

6. A tabela abaixo mostra as ordens bancárias utilizadas pelo MDS na liberação dos recursos, com suas respectivas datas e valores [peça 1, p. 74 e 165].

Convênio	Ordem bancária	Data	Valor (R\$)
113/2006	2006OB900248	30/6/2006	324.000,00
352/2007	2007OB900474	21/12/2007	80.000,00

7. O responsável foi notificado pelo MDS para a apresentação das contas, mas permaneceu silente nos autos [peça 1, p. 227/229 e peça 2, p. 55/70].

8. O prefeito sucessor informou que, diante da não localização dos documentos, havia ajuizado ações judiciais de ressarcimento ao erário municipal contra o ex-prefeito Carlos Antônio Araújo de Oliveira e, ao mesmo tempo, solicitou a instauração da tomada de contas especial [peça 2, p. 8/17].

9. O tomador de contas apontou prejuízo no valor integral dos recursos transferidos, entendimento que foi ratificado pela Controladoria Geral da União - CGU, com o conhecimento ministerial [peça 2, p. 84/97, 101/109 e 116].

10. No âmbito do TCU, após regularmente citado, o responsável permaneceu silente no processo [peças 7/8].

11. Após analisar o feito, a Secex/PB propôs declarar a revelia do responsável e julgar irregulares suas contas, para condená-lo ao pagamento do débito integral, além de lhe aplicar multa legal [peças 9/11].

12. O Ministério Público/TCU, o Relator a quo e o Tribunal anuíram à aludida proposta, o que culminou no Acórdão 2.296/2014-TCU-1ª Câmara [peças 12/15].

13. Inconformado, o responsável apresentou intempestivamente recurso de reconsideração, que não foi conhecido em razão da falta de fatos novos, nos termos do Acórdão 2.756/2017-TCU-1ª Câmara, relator José Múcio Monteiro [peças 33, 72/74, 77 e 85].

14. Passa-se à análise do recurso de revisão.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. O Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues admitiu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo [peças 91, 92 e 94].

EXAME DE MÉRITO

16. Delimitação:

16.1 Constitui objeto desta análise definir se: (a) houve omissão do responsável no dever de prestar contas; e (b) os documentos novos são capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos.

Da análise da omissão no dever de prestar contas Argumentos

17. Para justificar sua omissão, o recorrente sustenta que não teve acesso aos documentos solicitados ao prefeito sucessor [2009/2012] e que este, alegando não tê-los localizado, talvez por rivalidade política, ingressou com ação de ressarcimento ao erário contra o recorrente [peça 41, p. 2].

18. Informa que impetrou ação judicial de exibição de documentos contra seu sucessor [peça 2, p. 2 e 4/12].

19. Afirma que a atual gestão municipal [2013/2016] permitiu o acesso aos arquivos municipais [não autorizado pela gestão de 2009/2012] e, em consequência, localizou a documentação necessária à prestação de contas dos convênios 113/2006 e 325/2007 [peça 41, p. 2].

20. Alega que elaborou a prestação de contas dos convênios e, por equívoco, protocolou-as no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [peça 41, p. 2/3 e 13/15].

21. Aponta a responsabilidade do prefeito sucessor, que deveria ter apresentado as contas dos convênios, já que o prazo final adentrou à sua gestão, nos termos da Súmula TCU nº 230 [peça 41, p. 2/3].

22. Assevera que o Juízo Federal julgou improcedente a ação de improbidade administrativa impetrada contra o recorrente [processo 0002966-74.2009.4.05.8202], uma vez que não se demonstrou a prática de ato de improbidade administrativa [peça 41, p. 3 e 46/51].

Análise

23. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-prefeito municipal e responsável pela execução dos convênios, teve suas contas julgadas irregulares, por omissão no dever de prestar contas dos recursos públicos por ele geridos, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'a', e 19, caput, da Lei 8.443/1992 [Acórdão 2.296/2014-TCU-1ª Câmara].

24. *A responsabilidade pela apresentação das contas, a priori, era de Carlos Antônio Araújo de Oliveira, prefeito que executou a integralidade dos recursos dos convênios.*

25. *Segundo a Súmula TCU nº 230, cabe ao prefeito sucessor apresentar as contas ou, na impossibilidade de fazê-lo, deve adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade.*

26. *No presente caso, o prefeito sucessor informou que não havia localizado a documentação necessária nos arquivos municipais e, por consequência, adotou as medidas legais visando à proteção do patrimônio público.*

27. *Consta dos autos que o prefeito sucessor ingressou com ações de ressarcimento do erário municipal contra seu antecessor [recorrente] na 4ª Vara da Comarca de Cajazeiras/PB [processo 0132009000875-9] e na 8ª Vara Federal da Subseção de Souza/PB [processo 2009.82.02.001270-7], por não ter comprovado o correto destino dos recursos dos convênios 325/2007 e 113/2006 [peça 2, p. 10/17].*

28. *Desse modo, entende-se que restou afastada a responsabilidade do prefeito sucessor.*

29. *A alegada dificuldade na obtenção de documentos junto à prefeitura municipal de Cajazeiras/PB vem desacompanhada de quaisquer elementos de prova documental.*

30. *Eventuais dificuldades de obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos pelo ex-prefeito, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal do gestor.*

31. *A alegada ação judicial de exibição de documentos oposta contra o município [na gestão do prefeito sucessor] vem desacompanhada de elementos capazes de comprovar sua efetivação junto ao Juízo da 4ª Vara da Comarca de Cajazeiras/PB. O pedido de liminar, de 10/2/2010, contido à peça 2, p. 4/12, está desprovido de certidão judicial, comprovante de protocolo e de assinatura. Também não se apresentou a decisão do Juízo sobre tal demanda. Em suma, o recorrente não demonstrou que, de fato, tentou obter os documentos junto ao município na gestão sucessora.*

32. *O alegado protocolo da prestação de contas dos convênios no MDS em 6/5/2014 [peça 41, p. 14/15] não afasta a irregularidade constituída na omissão do ex-prefeito no dever de prestar contas.*

33. *Isto porque este processo de tomada de contas especial já se encontrava no Tribunal desde 26/12/2012 [data de sua autuação], tendo sido julgado em 27/5/2014 [peça 13].*

34. *Ainda que a entrega das prestações de contas no MDS tenha ocorrido antes do julgamento do Tribunal, restou caracterizada a irregularidade da 'omissão no dever de prestar contas', a teor do art. 209, §4º, do Regimento Interno do TCU. Isto porque a apresentação das contas se deu no MDS e após a citação do responsável, ocorrida em 11/10/2013 (peças 7/8).*

35. *Importa ressaltar que é da responsabilidade pessoal do gestor a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da União recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que administra recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores recebidos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.*

36. *Assim, os documentos ora apresentados na fase recursal, a título de prestação de contas, não descaracterizam a omissão do responsável no dever de prestar contas, a teor do art. 209, §4º, do RI/TCU:*

Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.

37. Recentes decisões do Tribunal têm destacado a diferença entre a “omissão no dever de prestar contas” da “apresentação intempestiva da prestação de contas”, com base no momento da citação do responsável do art. 209, §4º, do Regimento Interno do TCU:

A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão. Acórdão 4.816/2017-TCU-Segunda Câmara, Relatora Ana Arraes. A apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa. Acórdão 3.771/2017-TCU-Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalvas. Acórdão 5.910/2016-TCU-Segunda Câmara, Relator Augusto Nardes.

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma. Acórdão 7.471/2015-TCU-Primeira Câmara, Relator Benjamin Zymler.

1. A citação prévia à prestação das contas é condição para a aplicação do art. 209, § 4º, do RI TCU. Prestadas as contas, sem que antes tenha havido a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do referido dispositivo, haja vista a ausência do suporte fático delimitado pela norma. 2. Não cumprida a determinação constante do subitem 9.5 do Acórdão 1.792/2009 - Plenário, no sentido de que nos ofícios citatórios relativos aos casos de omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos deve constar informação ao responsável para que apresente justificativas para o descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas, afasta-se, também, a possibilidade de aplicação de sanção e a irregularidade das contas, nos termos do art. 209, § 4º, do RI/TCU. Tal dispositivo, inclusive, prevê a necessidade de o citado ser expressamente instado a justificar a omissão, caso em que a ausência de justificativa (adequada) para a apresentação intempestiva das contas conduz à irregularidade dessas e à multa prevista no art. 58 da LO/TCU, ainda que se conclua pelo afastamento do débito em razão da apresentação da documentação comprobatória requerida. Acórdão 703/2017-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Augusto Sherman.

38. O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas também violação da transparência na prática dos atos de gestão, ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e presunção de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos ao conveniente tenha sido integralmente desviada (Acórdãos 196/2016-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler e 2.256/2017-TCU-1ª Câmara, relator Walton Alencar Rodrigues).

39. Desta forma, considerando que até então não constava nos autos documentos relacionados à prestação de contas dos convênios, restou correta a responsabilização de Carlos Antônio Araújo de Oliveira pela omissão, injustificada, no dever de prestar contas, apontada na decisão impugnada.

40. Diante da gravidade da conduta do gestor, deve-se, portanto, manter o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, ainda que se comprove a regular aplicação dos recursos.

41. Com relação à decisão do Juízo Federal, que julgou improcedente a ação de improbidade administrativa impetrada contra o recorrente, importa esclarecer que a jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional, o que permite o julgamento pela irregularidade de contas dos responsáveis, mesmo que não esteja caracterizado qualquer ato de improbidade administrativa, descrito na Lei 8.429/1992.

Da análise dos documentos novos Argumentos

42. O recorrente apresenta os seguintes documentos: (a) Termo do convênio 113/2006 e plano de trabalho [peça 42, p. 1/15]; detalhamento da contrapartida e proposta do município [peça 42, p. 16/22]; relatórios de execução físico-financeira e de receita e despesa [peça 41 p. 17/18]; relação de bens [peça 41, p. 19]; conciliação bancária [peça 41, p. 20]; relação de pagamentos [peça 41, p. 21/45]; documentos fiscais [peças 43/62]; e extrato bancário da conta específica nº 15.472-5 [peças 63/64]; e (b) Termo do convênio 325/2007 e plano de trabalho [peça 65, p. 3/12 e peça 71]; relatório final de execução físico-financeira e de receita e despesa [peça 66, p. 2, 4, 10 e 12]; relatório complementar de cumprimento de objeto [peça 70, p. 68/107]; relação de bens e fotografias [peça 66, p. 5 e 8 e peça 70, p. 1/48]; relação de serviços prestados [peça 66, p. 6]; certificados de capacitação [peça 70, p. 49/59]; relação de material de consumo [peça 66, p. 7]; conciliação bancária [peça 66, p. 11]; relação de pagamentos [peça 66, p. 3 e 9]; documentos fiscais [peças 67]; e extrato bancário da conta específica nº 16.717-7 [peças 68/69].

Análise

43. Os recursos federais do Convênio 113/2006 [R\$ 324.000,00] destinaram-se à aquisição direta de alimentos de 130 produtores da agricultura familiar, para serem distribuídos pelo município a 50 entidades cadastradas no programa [peça 1, p. 179, 187, 214/215, 221/222 e peça 42, p. 13/14].

44. Sabe-se que a boa e regular aplicação de recursos públicos deve ser evidenciada mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

45. A execução financeira e o nexo de causalidade devem ser demonstrados, no presente caso, por meio de notas fiscais emitidos pelos produtores, atestados de recebimento dos alimentos, comprovantes de pagamento [cheques nominais e recibos] e extrato bancário da conta específica do convênio.

46. Da análise dos documentos fiscais apresentados [notas de empenho, notas fiscais, recibos, comprovantes de recolhimento de taxa, cópias de cheques e extratos bancários da conta específica nº 15.472-5], observa-se a falta de alguns comprovantes de despesa, a seguir listados:

<i>Elementos de despesa não apresentados</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>Nota fiscal 742236 e o cheque 850017 [peça 41, p. 21 e peça 64, p. 16]</i>	<i>3.500,00</i>
<i>Nota fiscal 752199 e o cheque 850057 [peça 41, p. 23 e peça 64, p. 20]</i>	<i>75,60</i>
<i>Nota fiscal 833295 e o cheque 850152 [peça 41, p. 27 e peça 64, p. 24]</i>	<i>474,40</i>
<i>Nota fiscal 833291 e o cheque 850150 [peça 41, p. 27 e peça 64, p. 26]</i>	<i>170,05</i>
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850121 [peça 41, p. 28 e peça 64, p. 27]</i>	<i>157,20</i>
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850134 [peça 41, p. 28 e peça 64, p. 27]</i>	<i>158,20</i>

<i>Nota fiscal 861885 e o cheque 850257 [peça 41, p. 32 e peça 64, p. 32]</i>	850,20
<i>Nota fiscal 861987 e o cheque 850278 [peça 41, p. 32 e peça 64, p. 32]</i>	361,20
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850289 [peça 41, p. 33 e peça 64, p. 33]</i>	3.491,60
<i>Nota fiscal 871518 e o cheque 850380 [peça 41, p. 38 e peça 64, p. 36]</i>	933,00
<i>Nota fiscal 881647 e o cheque 850447 [peça 41, p. 40 e peça 64, p. 40]</i>	1.328,30
<i>Nota fiscal 003025 e o cheque 850477 [peça 41, p. 42 e peça 64, p. 41]</i>	540,50
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850456 [peça 41, p. 42 e peça 64, p. 41]</i>	240,40
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850464 [peça 41, p. 42 e peça 64, p. 41]</i>	225,00
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850474 [peça 41, p. 42 e peça 64, p. 41]</i>	659,50
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850526 [peça 41, p. 44 e peça 64, p. 44]</i>	1.807,40
<i>Nota fiscal, cujo produto teria sido pago com o cheque 850514 [peça 41, p. 44 e peça 64, p. 44]</i>	441,00
<i>Valor total (R\$)</i>	<i>15.413,55</i>

47. *A falta desses documentos impede a comprovação do nexo financeiro entre tais despesas [R\$ 15.413,55] e os recursos federais transferidos no âmbito do Convênio 113/2006.*

48. *A coerência entre as notas fiscais, cheques, recibos, extrato bancário das demais despesas apresentadas às peças 43/62 permite concluir por sua regular execução financeira.*

49. *Quanto à execução física do objeto do convênio, observa-se que a visita in loco, realizada entre 14 e 16/4/2008 por agente do MDS no município de Cajazeiras/PB, resultou no relatório contido peça 1, p. 167/175.*

50. *Ali foi constatada a sistemática adotada pelo município para a realização das aquisições e distribuição dos alimentos: os alimentos levados pelos produtores eram comprados, separados, pesados e organizados em combinações. Em seguida, as instituições buscavam os gêneros alimentícios.*

51. *O agente do MDS entrevistou agricultores, visitou quatro instituições [Creche Nossa Senhora, Abrigo Lucas de Zorn, Lar dos Idosos e Escola de Ensino Infantil e Fundamental Francisco de Assis] e concluiu que: “há um empenho por parte da entidade conveniente em articular os programas de segurança alimentar e nutricional no município. O atraso na execução do convênio é referente aos problemas da falta de mobilização inicial dos agricultores que não acreditavam na realização do cumprimento dos acordos e por causa dos períodos de estiagem que comprometem a produção”.*

52. *Nota-se que o relatório é desprovido das informações necessárias para mensurar o alcance da execução física do objeto ajustado.*

53. *Assim, a execução física deve ser examinada por meio de prova indireta, documental, que comprove a compra e o recebimento dos alimentos pelo município, bem como sua distribuição a cada uma das 50 instituições cadastradas no Programa Compra Direta Local da Agricultura Familiar [peça 1, p. 193/203].*

54. *Quanto ao recebimento de alimentos pelo ente municipal, verifica-se que das 501 notas fiscais emitidas pelos agricultores [de acordo com a relação de pagamentos à peça 41, p. 21/45], apenas 30 delas [16,7%] possuem o carimbo de recebimento, assinado por servidor municipal [peça 43, p. 4, 8, 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36, 40, 44, 48, 52, 55, 62, 66, 70, 74, 78, 82, 86, 90, 94, 98, 102, 106, 118; peça 44, p. 105, 109; peça 45, p. 64]. Ou seja, não há comprovação do recebimento dos alimentos descritos em 471 notas fiscais. Também não se apresentou qualquer registro ou controle do recebimento de alimentos.*

55. *No que diz respeito à distribuição de alimentos, inexistente documento que informe a data, a quantidade e a descrição dos alimentos distribuídos a cada uma das 50 instituições, no período de vigência do convênio, que foi de 30/6/2006 a 31/12/2008.*

56. *Importa ressaltar que um dos objetivos do convênio era a distribuição de alimentos a creches, casas para idosos, escolas, entre outras entidades [peça 1, p. 16]:*

A Prefeitura Municipal tem por objetivo fomentar o comércio local e adquirir alimentos da agricultura familiar e destiná-los aos beneficiários dos programas sociais do município como creches, casas para idosos famílias carentes, visando a superação da vulnerabilidade alimentar e nutricional. Em nosso o Município o programa atenderá a pequenos produtores familiares como também famílias carentes em situação de risco alimentar.

57. Assim, para caracterizar a execução do plano de trabalho, o município, representado por seu prefeito à época [recorrente], propôs como indicador da execução física, além da aquisição de alimentos de 130 agricultores familiares, sua distribuição a 50 entidades beneficiárias do programa [peça 1, p. 179, 187, 193/203 e 221/222].

58. Todavia, não há qualquer indicador físico da distribuição de alimentos às entidades cadastradas no programa, remanescendo, portanto, a falta de comprovação da consecução física de objetivo pactuado no convênio.

59. Na execução de programas nutricionais, que envolvam a aquisição de alimentos, não é suficiente a comprovação da compra dos produtos, mas também a sua distribuição à população assistida, momento em que se materializa a ação pública [Acórdão 3.471/2017-TCU-2ª Câmara, relator José Múcio Monteiro].

60. Nesse sentido, a frustração de objetivo do convênio, que compreendia, além da aquisição de produtos de agricultores familiares, a distribuição desses alimentos a entidades cadastradas no programa, importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio.

61. Tanto o recebimento dos alimentos quanto a sua distribuição, deveriam ter sido rigorosamente controlados e fiscalizados pelo coordenador geral do programa, pelo técnico agrícola ou pelo encarregado de campo, que foram designados pelo recorrente [gestor municipal] para acompanhar a execução do programa e avaliar seus resultados [peça 1, p. 191 e peça 42, p. 16/17].

62. Cabe ao recorrente [ordenador de despesa] o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos federais transferidos ao ente municipal, presumindo-se sua responsabilidade pelas irregularidades identificadas na execução física do objeto do convênio.

63. Desse modo, entende-se que os novos documentos apresentados são incapazes de demonstrar a regular execução física do objeto do Convênio 113/2006. Assim, remanesce o débito original de R\$ 324.000,00, imputado ao recorrente na decisão atacada.

64. O Convênio 325/2007 tinha por objeto apoiar a implantação de feira comunitária no município, por meio da aquisição de material e da capacitação de feirantes, com técnicas de comercialização e de segurança alimentar [peça 65, p. 3 e peça 71, p. 1/2 e 5].

65. As notas de empenho, notas fiscais, recibos, cheques, extrato bancário e a relação de pagamentos permitem concluir pela regularidade da execução financeira, assim como do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos [peça 66, p.3 e peças 67/69].

66. Segundo o projeto técnico e o plano de trabalho, o convênio 325/2007 tinha os seguintes indicadores físicos [peça 71, p.2; e peça 84, p. 13 e 16/17]:

<i>Meta 1 - Implantação de Feira Comunitária</i>		
<i>Descrição</i>	<i>Indicador físico</i>	<i>Custo (R\$)</i>
<i>1.1. Aquisição de equipamento e material permanente</i>	<i>30 barracas 3m x 2m</i>	<i>72.782,00</i>
	<i>18 balanças eletrônicas de 30 Kg</i>	
	<i>20 freezers verticais de 324 litros</i>	

	30 lixeiras grandes de plástico	
1.2. Aquisição de material de consumo	90 caixotes de plástico para transporte	4.818,00 (*)
	17 x 1.000 sacolas para embalagem	
	30 kits (1 jaleco e 1 boné)	
1.3. Contratação de técnico para o acompanhamento da instalação da feira e para fiscalização da qualidade dos produtos	12 meses de prestação de serviço	4.560,00
<i>Meta 2 - Capacitação para 30 alunos</i>		
<i>Descrição</i>	<i>Indicador físico</i>	<i>Custo (R\$)</i>
2.1. Aquisição de material de consumo	60 cartilhas, 60 canetas, 30 cadernos e 100 folders de divulgação	4.818,00 (*)
2.2. Contratação de empresa especializada em comercialização e segurança alimentar	Curso para 2 turmas de 15 alunos com 40 horas/aula	2.400,00
Total geral com recursos do MDS (R\$ 80.000,00) e a contrapartida municipal (R\$ 4.560,00)		84.560,00

(*) Valor total previsto para a aquisição de material de consumo

67. Considerando que não fora feita a inspeção concomitante (prova direta) in loco pelo MDS, a execução física deve ser examinada por prova indireta, documental.

68. Seguem os documentos referentes à aquisição de material permanente, de consumo e de prestação de serviços diversos:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Comprovante de despesa</i>
11/8/2008	5.634,00	Nota fiscal nº 839, emitida por E. Alves Pequeno [CNPJ 08.757.221/0001-10], referente à aquisição de 6 barracas metálicas 3m x 2m [Peça 67, p. 4]. <u>Não há</u> comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.
21/8/2008	22.536,00	Nota fiscal nº 842, emitida por E. Alves Pequeno [CNPJ 08.757.221/0001-10], referente à aquisição de 24 barracas metálicas 3m x 2m [Peça 67, p. 20]. <u>Não há</u> comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.
1/8/2008	33.700,50	Nota fiscal nº 639, emitida por Maurilio Martins de Souza [CNPJ 00.544.039/0001-70], referente à aquisição de 20 freezers verticais de 324 litros [Peça 67, p. 8]. <u>Não há</u> comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.
20/8/2008	2.038,08	Nota fiscal nº 233, emitida por JG Distribuidora Ltda. [CPNJ 07.376.687/0001-03], referente à aquisição de 4 balanças Ramuza de 30 Kg [Peça 67, p. 14]. <u>Não há</u> comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.
20/8/2008	3.057,12	Nota fiscal nº 232, emitida por JG Distribuidora Ltda. [CPNJ 07.376.687/0001-03], referente à aquisição de 6 balanças Ramuza de 30 Kg [Peça 67, p. 15]. Há atesto de recebimento, datado em 20/8/2008.
28/10/08	4.076,16	Nota fiscal nº 369, emitida por JG Distribuidora Ltda. [CPNJ 07.376.687/0001-03], referente à aquisição de 8 balanças Ramuza de 30 Kg [Peça 67, p. 25]. <u>Não há</u> comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.
3/7/2008	4.087,00	Nota fiscal nº 623, emitida por Maurilio Martins de Souza [CNPJ 00.544.039/0001-70], referente à aquisição de 30 lixeiras grandes; 90 caixotes de plástico; e 17 mil sacolas para embalagem [Peça 67, p. 35]. <u>Não há</u> comprovante de recebimento do material, como

		<i>atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.</i>
12/8/2008	1.125,00	<i>Nota fiscal nº 0018, emitida por Inteligência Comércio Serviços de Informática Ltda. [CNPJ 08.060.934/0001-20], referente à aquisição de 30 jalecos e 30 bonês [Peça 67, p. 49]. Não há comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.</i>
21/10/08	160,00	<i>Nota fiscal nº 7921, emitida por Cassiano Maia Neto [CPF 674.750.274-49], referente à caracterização dos jalecos [Peça 67, p. 91]. Não há comprovante de recebimento do material, como atesto na nota fiscal ou registro de entrada de material no estoque do município.</i>
13/10/08	177,50	<i>Nota fiscal nº 2581, emitida pela Editora e Gráfica Vitoriano Ltda. [CNPJ 04.358.604/0001-65], referente à aquisição de 60 cartilhas; 60 canetas; 30 cadernos e 100 folders para divulgação do curso e do programa [Peça 67, p. 95]. Há atesto de recebimento, datado em 13/10/2008.</i>

69. Verifica-se que houve o atesto de recebimento de aquisição de 6 balanças [nota fiscal nº 232]; e de 60 cartilhas; 60 canetas; 30 cadernos e 100 folders [nota fiscal nº 2581], o que comprova a entrega dos referidos materiais ao município.

70. Apesar de ausente o atestado de recebimento nas demais notas fiscais, as fotografias e as informações apresentadas à peça 70, p. 1/48 e 60/67, apontam que as balanças, barracas e freezers foram recebidos pelo município, registrados [número de patrimônio] e entregues aos seguintes beneficiários:

Nome	Balança	Barraca	Freezer
Lenilce Soares da Mota	Peça 70, p.1	Peça 70, p.7	Peça 70, p.29
Ademar Rolim de Freitas	Peça 70, p.1	Peça 70, p.16	Peça 70, p.26
Raimundo Izidro da Silva	Peça 70, p.1	Peça 70, p.13	-
Jose Pereira da Costa	Peça 70, p.2	Peça 70, p.21	Peça 70, p.31
José Evandro da Silva Mota	Peça 70, p.2	Peça 70, p.15	Peça 70, p.25
Antônio Lopes Pereira	Peça 70, p.2	Peça 70, p.17	Peça 70, p.23
Zilda Vieira de Melo	Peça 70, p.3	Peça 70, p.15	-
Francisca Arruda de Lira	Peça 70, p.3	Peça 70, p.11	-
Ginaldo de Oliveira Sousa	Peça 70, p.3	Peça 70, p.14	Peça 70, p.30
Cícera Ferreira da Silva	Peça 70, p.4	Peça 70, p.9	Peça 70, p.22
Francisco de Assis Sousa	Peça 70, p.4	Peça 70, p.7	Peça 70, p.23
Antônio Pereira Gomes	Peça 70, p.4	Peça 70, p.17	-
Valdeci Inácio Bezerra	Peça 70, p.5	Peça 70, p.12	-
Jonas Moreira Dantas	Peça 70, p.5	Peça 70, p.14	Peça 70, p.27
Maria das Neves Carvalho	Peça 70, p.5	Peça 70, p.19	Peça 70, p.29
Maria Inês Gonzaga Bezerra	Peça 70, p.6	Peça 70, p.19	Peça 70, p.25
Avani Maria da Silva	Peça 70, p.6	Peça 70, p.10	Peça 70, p.24
Mariza Gerônimo da Silva	Peça 70, p.6	Peça 70, p.12	Peça 70, p.28
José Pereira de Sousa	-	Peça 70, p.8	Peça 70, p.27
Josino Alves de Moraes	-	Peça 70, p.8	-
Antônio Trajano Neto	-	Peça 70, p.9	-
Edvânia Arruda da Silva	-	Peça 70, p.10	-
José Edgley da Silva Mota	-	Peça 70, p.11	-
Geralda Dias da Silva	-	Peça 70, p.13	Peça 70, p.24
Moaci José do Nascimento	-	Peça 70, p.16	-
Maria do Socorro Andreilino	-	Peça 70, p.18	Peça 70, p.28
Wellington Pereira da Silva	-	Peça 70, p.18	Peça 70, p.31
Jose Liomar Silva de Abreu	-	Peça 70, p.20	Peça 70, p.26
Francisco Vieira de Carvalho	-	Peça 70, p.20	Peça 70, p.22
Danusia Seixas Sousa	-	Peça 70, p.21	Peça 70, p.30
Francisco Eugênio de Assis Dias	-	-	-
Total	18 Balanças	30 Barracas	20 Freezers

71. Há evidências, portanto, de que tais bens permanentes, adquiridos para o funcionamento da feira livre, ficaram sob a guarda dessas pessoas.

72. O MDS informou ao Tribunal que as contas do convênio, apresentadas de forma extemporânea, foram reprovadas na sua integralidade, visto que não se comprovou a execução física e o alcance dos objetivos firmados. Transcreve-se excerto do parecer conclusivo [peça 84, p. 1 e 14/15]:

3.9. No que tange a destinação ou aplicação dos materiais adquiridos, aos fins conveniados, nota-se, através das poucas inserções no RCO, relatos acerca da cessão dos bens adquiridos a supostos beneficiários, amplia esse entendimento as "declarações de recebimento" sobrepostas às fls. 327 a 358, das quais se extrai a doação de todos os materiais adquiridos, contudo, queda-se a imprecisão da utilização destes bens junto ao objeto conveniado.

3.10. Atesta-se que não fora juntado aos autos meios de prova inequívocos que possibilitem o entendimento acerca da aplicação dos bens no objeto conveniado. Da análise remanesce a suspeição de que a Prefeitura optou por adquirir os bens e doá-los, sem cuidar se estes seriam colocados, em uso na feira livre, ou em outro empreendimento, estranho às atividades previstas no termo pactuado, conforme se depreende da "declaração de recebimento de bens" exarada às fls. 335, desta colhe-se que o Sr. Jonas Moreira Dantas recebeu materiais como: barraca; balança; freezer; lixeira; caixotes; kit jaleco/boné; e sacolas plásticas; mas, optando por não fazer uso de alguns bens - mantendo-se proprietário somente dos freezers, incumbiu-se da responsabilidade de dar propósito aos demais bens doando-os a alguém interessado em utilizá-los. Ora, diante do tratamento dado ao Sr. Dantas mantém-se a impressão, de que os bens conveniados podem ter sido utilizados em atividades estranhas ao convenio ou, no mínimo, permanece a incerteza da utilização destes nas atividades conveniadas.

3.11. Destaca-se, por relevante, que a mera aquisição dos materiais e a sua entrega aos supostos beneficiários não fazem meios de prova suficientes para entender cumprida a meta pactuada, pois se compreende que cabia ao conveniente implantar a feira livre e dar utilização aos bens adquiridos; além de manter guarda e a conservação do patrimônio da União, mas o que se percebeu pelos documentos juntados aos autos de contas foi que todo o aparato para a execução do objeto conveniado ficou conferido a terceiros que fizeram uso dos bens na forma que melhor lhes competia. Ademais, a transferência dessa responsabilidade de execução ou da posse dos bens a terceiros prejudicou, sobremaneira, a demonstração da utilização desses materiais aos objetivos propostos no Plano de Trabalho, isto é, diante da forma fluida que correu a execução inicial desse convênio, entende-se que a não existência de controle dificultou ao conveniente juntar documentos que pudessem comprovar a execução da meta ora analisada e do mesmo modo identificar o paradeiro dos bens públicos doados aos terceiros em questão. [destaques acrescidos]

73. De fato, não há nos autos elementos que comprovem a aplicação dos bens adquiridos no objeto ajustado, ou seja, não se demonstrou que os bens adquiridos foram utilizados no funcionamento da feira livre.

74. As balanças, barracas, freezers e as 30 lixeiras grandes de plástico [bens permanentes], estimados em R\$ 72.361,36 [peça 67, p. 4, 8, 14, 15, 20, 25 e 35], eram, nos termos da décima terceira cláusula do Convênio 325/2007, de propriedade do concedente [MDS], que, a seu critério, poderia doá-los ao município após o cumprimento do objeto pactuado, o que não veio a se comprovar.

75. Portanto, o referido material ainda é de propriedade do MDS.

76. Sem a demonstração cabal do funcionamento da feira livre, bem como do uso dos bens permanentes [barracas, balanças, freezers e lixeiras] e dos bens de consumo [caixotes plásticos, sacolas para embalagem, jalecos e bonés], remanesce o respectivo débito.

77. *A execução do apoio técnico para a comercialização de produtos agropecuários, descrito no contrato 887/2008 [peça 67, p. 82/83], não restou demonstrada nos autos, apesar do pagamento efetuado em favor da Sra. Charlene Gomes dos Santos no valor total de R\$ 4.560,00.*

78. *Não há qualquer anotação, relatório ou registro que comprove a realização do referido serviço no período de 1/1/2008 a 31/12/2008.*

79. *O concedente examinou o tema, nos seguintes termos [peça 84, p. 15]:*

3.12. *Atinente à etapa 1.3 - contratação de Serviços de Terceiros - Pessoa Física - que objetivava o acompanhamento das atividades realizadas na feira livre destaca-se que a admissão da profissional aconteceu em 16/07/2008 (cinco meses antes do fim da vigência do convênio), em que pese o contrato de serviço prever a contratação retroativa à 01/01/2008. Diante do estranhamento que causa o fato da contratação da profissional ter-se dado quase no final da vigência, questiona-se se a execução do serviço prestado teria atendido ao preconizado pelo contrato de serviço apostado às fls. 423/424 e pelo Plano de Trabalho, pois nota-se que a profissional fez três ou quatro visitas à feira (relatos do RCQ), quando o mínimo esperado era que tivesse havido um acompanhamento mais atencioso ao projeto (no mínimo visitas mensais).*

3.13. *Nesse sentido, fixa-se entendimento de que hesitações sobre a adequada aplicação do serviço não deveriam perdurar na fase de prestação de contas, pois cabia ao conveniente aclarar a execução de modo que não restassem dúvidas acerca da forma e quantidade do serviço prestado, tampouco se este guardou ou não compatibilidade com o pactuado. Nestes termos, diante da completa inexistência de documentos referentes às atividades realizadas pela senhora Charlene Gomes dos Santos que comprovem seu acompanhamento, no mínimo, mensal às atividades da feira opina-se pela reprovação da etapa em comento. [destaques acrescidos]*

80. *Quanto à capacitação dos 30 agricultores [2 turmas de 15 alunos com 40 horas/aula cada], o relatório complementar de cumprimento de objeto informou que [peça 70, p. 79/92]: - o curso fora ministrado pela consultora do Sebrae, Márcia Ramos Luiz, entre os dias 15/08/2008 a 23/08/2008; - foram providenciadas pastas, contendo cartilhas, canetas, folders e apostila elaborada pela consultora; - a frequência dos feirantes foi oscilante, na média de 30 agricultores. A evasão em alguns encontros foi justificada pelas atividades agrícolas cotidianas; - a capacitação contou com exposições orais, apresentações interativas com uso de slides, flip charp, dinâmicas de grupo e discussão orientada; e - a capacitação dividiu-se nas seguintes etapas: orientação e discussão temática; ambientação e organização; e entrega de certificados. - 4 agricultores não estiveram presentes na entrega dos certificados - a cópia de 11 certificados de conclusão dos cursos consta à peça 70, p.49/59.*

81. *O relatório complementar foi confeccionado em 2013 e é apócrifo [peça 70, p. 68/107]. Apesar das informações ali apresentadas, o responsável não apresentou a lista de frequência das 2 turmas de 15 alunos com 40 horas/aula cada.*

82. *As fotografias vêm desacompanhadas de data ou algo que identifique a capacitação ali registrada. Também não foi apresentada a fotografia ou cópia do material didático adquirido [cartilhas, canetas, cadernos, etc.].*

83. *Sobre o tema, o concedente assim se manifestou [peça 84, p. 19]:*

3.9. *Afirma-se que os documentos juntados à comprovação da execução da etapa 2.2. (fotografias, relatórios e certificados) são pouco esclarecedores para se identificar uma execução nos moldes do convencionado pelo Plano de Trabalho. É dizer que: a) os relatórios fazem afirmações sem a devida comprovação documental; b) os certificados não possuem assinatura dos beneficiários, o que dificulta a aceitação de que estes tenham o recebido ou mesmo participado da capacitação; e c) as fotografias apresentadas não permitem fazer vinculação entre as pessoas ali*

apostas e os beneficiários do projeto, tampouco que o curso ora lecionado seja o intentado por esse convênio, além da ausência de data impressa por meio de configuração da máquina fotográfica. Ou seja, tudo isso dificulta a avaliação da correta relação temporal da aplicação do curso.

84. Dessa forma, entende-se que os documentos novos são incapazes de demonstrar a correta execução física do objeto do Convênio 325/2007. Assim, remanesce o débito original de R\$ 80.000,00, imputado ao recorrente na decisão atacada.

CONCLUSÃO

85. A omissão no dever de prestar contas significa não somente descumprimento de preceitos constitucionais e da legislação em vigor, mas também violação da transparência na prática dos atos de gestão, ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e presunção de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos ao conveniente tenha sido integralmente desviada. Tal conduta culposa omissiva do ex-prefeito restou caracterizada nestes autos, porquanto os reclamados documentos somente foram apresentados pelo responsável após a sua citação feita pelo TCU, nos termos do art. 209, §4º, do RI/TCU, não tendo sido apresentadas razões capazes de justificar a omissão.

86. A jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional, o que permite o julgamento pela irregularidade de contas dos responsáveis sem a necessidade de caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa, descrito na Lei 8.429/1992.

87. A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

88. Os documentos novos não foram capazes de demonstrar a correta aplicação dos recursos disponibilizados nos Convênios 113/2006 [Siafi 560786] e 325/2007 [Siafi 598727].

89. Nesse sentido, propõe-se a negativa de provimento ao recurso, mantendo-se o acórdão recorrido nos seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão apresentado por Carlos Antônio Araújo de Oliveira contra o Acórdão 2.296/2014-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 35, da Lei 8.443/1992:

(a) conhecer o recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento; e

(b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado de Paraíba, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.