

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 028.085/2014-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Ipu – CE.

Responsável: Maria do Socorro Pereira Torres (CPF 241.725.023-34).

Representação legal:

_Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB-CE nº 31.566), representando a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. ENTÃO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. OMISSÃO INICIAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ANÁLISE PELO ÓRGÃO REPASSADOR. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. JUSTIFICATIVA PARA A OMISSÃO INICIAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS, A DESPEITO DA SUBSISTÊNCIA DO DESVIO DE FINALIDADE NA CONCESSÃO DE BARRACAS DA FEIRA PARA OS PROFISSIONAIS EM DISSONÂNCIA COM O PREVISTO NA AVENÇA. NÃO COMPROVAÇÃO DO EFETIVO RECEBIMENTO DOS MATERIAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em desfavor da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, como então prefeita de Ipu – CE (gestão: 2005-2008), diante da original omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados pelo Convênio 231/2007 para o apoio à *“implantação de feira livre naquele município, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e peri-urbanos, na perspectiva de estimular a diversificação da produção agrícola local”*, tendo a vigência do ajuste sido fixada para o período de 17/12/2007 a 31/12/2008, com a previsão do aporte de R\$ 76.628,80 em recursos federais e de R\$ 4.400,00 em recursos da contrapartida, perfazendo o valor total de R\$ 81.028,80.

2. Após a análise final do feito, a auditora federal lançou o seu parecer conclusivo à Peça 67, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 68 e 69), nos seguintes termos:

“(…) 2. O convênio teve o propósito de apoiar ‘a implantação de feira livre no Município de Ipu/CE, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e peri-urbanos’ (peça 1, p. 108), incluindo a aquisição de quarenta barracas guarnecidas com equipamentos (toldo, balança etc.) e material de consumo (sacolas), bem assim a capacitação dos feirantes (peça 1, p. 32). O acordo envolveu repasse federal de R\$ 76.628,80 ao município (peça 1, p. 134).

*3. Ante a incompletude da prestação de contas do convênio, o concedente realizou vistoria **in loco** após três meses do término da vigência do acordo. Na oportunidade, verificou que as barracas adquiridas para instalação da feira ‘não se encontravam identificadas com o selo de identificação do programa’ (peça 1, p. 164) e que ‘os beneficiários que estavam utilizando as barracas na sua maioria não eram agricultores familiares, mas feirantes que revendem produtos trazidos do Ceasa de Fortaleza’ (peça 1, p. 164).*

4. A visita técnica constatou que, afora o uso das bancas expositoras e seus respectivos toldos, o termo de concessão das instalações contemplava materiais como ‘kit vestuário, 4 caixas

plásticas e 5 kg de sacolas plásticas', os quais não foram encontrados em poder dos feirantes. O relatório de visita é silente sobre as balanças previstas no plano de trabalho do convênio em tela.

5. Em conclusão, o MDS considerou que 'o Projeto não segue as diretrizes que regem o Programa de Feiras Populares, e que não segue o previsto no Projeto Técnico' (peça 1, p. 164).

6. Notificado, o prefeito subsequente, Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, alegou ter ofertado representação criminal em desfavor da ora responsável, juntando cópia daquele documento (peça 1, p. 174/180).

7. A Secex/CE procedeu à citação da ex-prefeita pela 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do referido convênio' (peça 6, p. 1), instruindo o ofício citatório com manifestação na qual aponta, como irregularidade 'a omissão no dever de prestar contas' (peça 4, p. 2).

8. Em resposta à citação, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres apresentou 'prestação de contas devidamente protocolada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, sob o nº 71000.091199/2015-18' (peça 14, p. 3), atribuindo sua mora ao fato de que, tendo sido convocada por edital, 'nunca recebeu nenhum comunicado acerca da omissão de sua apresentação' (peça 14, p. 3). Retrucou, ainda, que o prazo para prestação de contas da avença recaiu sobre o mandato de seu sucessor, o qual não apenas dispunha de extratos e notas fiscais relativas ao convênio, como efetivamente os teria apresentado ao concedente durante a vistoria **in loco** realizada (peça 14, p. 2).

9. Após diligências complementares ao Banco do Brasil e ao próprio MDS, a equipe técnica da Secex/CE relata que, 'ao analisar a defesa apresentada em resposta à citação, a instrução de peça 20 constatou outras irregularidades' a partir de 'novos elementos carreados aos autos' (peça 53, p. 8-9), dentre elas:

a) a prestação de contas final do convênio só foi apresentada ao MDS e ao TCU em 2015, tendo expirado o prazo para tanto em 2009;

b) os objetivos do convênio não teriam sido atingidos, uma vez que a maioria dos feirantes encontrados durante vistoria **in loco** não eram agricultores familiares;

c) o Relatório Final de Execução Físico-Financeira não consigna 'a realização de despesas referentes a atividades de planejamento e formação (curso e oficina)' (peça 53, p. 10), não havendo 'justificativas para a não realização dos cursos (...) nem foi apresentada documentação comprobatória da realização do mesmo' (peça 53, p. 12), cujo valor assomaria a R\$ 10.200,00;

d) o cronograma de execução e o Relatório Final de Execução Físico-Financeira divergem entre si quanto à quantidade de cestas coletoras de lixo providenciadas, tendo sido prevista a aquisição de treze cestas e declarada a aquisição de 23 unidades, gerando diferença a maior que corresponde ao exato valor da contrapartida municipal (R\$ 4.400,00);

e) o saldo na conta específica da avença (R\$ 5.966,10 ao tempo da última apuração) não teria sido restituída ao erário;

f) apesar de ter apresentado imagens das barracas adquiridas, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres não teria feito registro fotográfico dos 'demais equipamentos (balanças, caixotes, medidores, sacolas, lixeiras, kits (jaleco/boné)' (peça 53, p. 12), não tendo sido 'localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT [Plano de Trabalho]' (peça 53, p. 14); e

g) a vistoria verificou que as barracas instaladas não se encontravam identificadas com o selo de identificação do Programa de Feiras Populares – o que, segundo a Secex/CE, comprometeria o nexo entre os recursos federais e a despesa no âmbito do convênio (peça 53, p. 12).

10. Em consequência, a instrução de peça 53, com a anuência do Diretor, alvitrou a irregularidade das contas da respondente, com sua consequente condenação à reparação do dano **in totum** e pagamento da multa proporcional encartada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 53, p. 14/15). Em adição, pugnou para que fosse determinado ao município que restituísse os R\$ 5.966,10 detectados na conta específica do acordo.

11. O titular da unidade técnica anuiu à proposta da equipe, atentando, no entanto, para

que, diante da incerteza quanto ao valor remanescente na conta bancária do convênio, fosse determinado ao ente federado o simples recolhimento daquele saldo (sem especificar, na determinação, seu valor exato), comprovando a transação.

12. O Douto **Parquet** (peça 56), no entanto, ponderou que o encaminhamento proposto não poderia ser adotado sem reservas sem o prévio saneamento do feito. Destacou que, juntados elementos provenientes de diligências expedidas ao Banco do Brasil e ao MDS, a Secex/CE concluiu, a partir de 'novos elementos carreados aos autos' (peça 53, p. 9), pela existência de 'outras irregularidades' (peça 53, p. 9). Seria nesse conjunto de irregularidades, ausentes da citação e do acervo processual até então colacionado, que a unidade técnica pretendia basear sua proposta de encaminhamento.

13. O MP/TCU entendeu faltar correspondência entre o conteúdo da citação e as condutas evocadas para lastrear a proposta condenatória. A disjunção observada impediria o pleno exercício da ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição da República) por parte da ex-gestora, a qual não teve oportunidade de justificar os pontos ora levantados.

14. Assim, o Ministério Público opinou por novo chamamento processual da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, desta feita instando-a a manifestar-se sobre as conclusões a que chegou a Secex/CE após análise dos ofícios recebidos do Banco do Brasil e do MDS

15. O Exmo. Sr. Ministro Relator acolheu a proposta e determinou a realização de nova citação à responsável.

EXAME TÉCNICO

16. A Secex/CE expediu o Ofício 3003/2017, de 15/12/2017 (peça 60), respondido por meio da peça 66.

Alegação de defesa da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres

17. Em síntese, através de advogado constituído, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres argumentou:

17.1. que nunca recebera nenhuma notificação ou citação do MDS para a apresentação da prestação de contas; causa estranheza que o MDS alega ter efetuado diversas notificações, mas sem sucesso; questiona, então, como poderia o TCU realizar apenas uma e ter sucesso;

17.2. nunca pensou que a prestação de contas não teria sido apresentada pelo gestor subsequente, uma vez que, na forma da Súmula 230/TCU ele teria a responsabilidade de fazê-lo;

17.3. o gestor sucessor não apresentou a prestação de contas na ânsia de prejudicá-la, como adversária política;

17.4. uma vez notificada pelo TCU, prontamente se dirigiu a Prefeitura de Ipu/CE, e com mais ou menos, 20 dias estava de posse de alguns extratos e do processo de pagamento, senão da nota fiscal e recibo da empresa contratada e procedeu à apresentação da prestação de contas;

17.5. a conduta do gestor seguinte fez com que todos os documentos comprobatórios de execução deste termo de convênio se esvaíssem no tempo; se a defendente tivesse tomado conhecimento, ainda em 2009, de que a gestão subsequente não honraria com a Súmula 230/TCU e que o MDS estaria encaminhando diversas notificações ao Município de Ipu/CE para a apresentação da prestação de contas, teria tido a oportunidade de realizar a juntada de mais fotografias e de outras comprovações de execução da época;

17.6. a prestação de contas, atualmente, somente se constitui da nota fiscal e recibo emitido, por algumas fotografias, pelos extratos bancários e pelas declarações com firma reconhecida agora acostadas aos autos;

17.7. o Termo de Convênio 231/2007 tinha como objetivo a implantação de Feira Popular no Município de Ipu/CE e foi devidamente cumprido e executado, conforme plano de trabalho aprovado;

17.8. o prazo de vigência se encerrara em 31/12/2008, isto é, nos últimos dias do mandato 2005-2008 da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres como chefe do Executivo;

17.9. aos 31/12/2008, deixou um saldo de R\$ 5.966,10, devidamente aplicado na conta específica do convênio;

17.10. entendia que o caberia a gestor subsequente a prestação de contas, consoante cláusula terceira- da vigência, item 3.1, que estabelecia o prazo de 60 (sessenta) dias para tal ato, encerrando-se em 1/3/2009;

17.11. reconhece que, de fato, a prestação de contas não fora apresentada;

17.12. o MDS, em 2009, notificou a defendente em endereço incerto, que não lhe pertencia, bem como notificou o Município de Ipu/CE por diversas vezes, o qual prontamente lhe encaminhou uma Representação junto do Ministério Público e um pedido de instauração de TCE;

17.13. em 13/3/2009, um Técnico do MDS visitou o Município de IPU/CE, constatando ali a Feira Popular e indícios verdadeiros da execução do convênio em comento;

17.14. a TCE sobre o convênio 231/2007 foi instaurada por conta da não manifestação da defendente, a qual nunca recebeu nenhuma notificação do MDS;

17.15. em 2015, por meio do Ofício 1106/2015 Secex/CE, de 22/5/2015, recebeu notificação e, estranhamente constatou a ausência de notificação desde 2009 até 2015 por parte do MDS quanto a pedidos de apresentação de prestação de contas, o que, de fato, era para ter sido realizada por pelo gestor subsequente;

17.16. dirigiu-se ao Município de Ipu/CE e conseguiu os principais documentos comprobatórios de despesa e apresentou a prestação de contas ao MDS;

17.17. foi novamente notificada pelo TCU, por meio do Ofício 3003/2017 - Secex/CE, de 15/12/2017, encaminhando as alegações de defesa seguintes;

17.18. as supostas irregularidades, constantes da Proposta de Encaminhamento, da instrução de peça 53 seriam:

17.18.1. da prestação de contas extemporânea ('a) a prestação de contas final do convênio só foi apresentada ao MDS e ao TCU em 2015, tendo expirado o prazo para tanto em 2009');

17.18.1.1. embora extemporânea, a apresentação da prestação de contas foi apresentada;

17.18.1.2. justifica pelo fato de que, até o ano de 2015, não havia recebido nenhuma notificação do MDS para a apresentação da prestação de contas;

17.18.1.3. tal incumbência era da total e integral responsabilidade do Sr. Sávio Pontes, gestor subsequente do Município de Ipu/CE, tendo em vista que o mandato da defendente se encerrava em 31/12/2008 e o prazo para a apresentação da prestação de contas se daria até 1/3/2009, já na outra gestão;

17.18.1.4. esperava que, nos termos da Súmula TCU 230, o então gestor realizasse a prestação de contas, o que de fato não ocorreu;

17.18.1.5. ressalta ainda que, em nenhum momento o Município de Ipu/CE, ciente da falta da prestação de contas, alertou, notificou ou usou de qualquer artifício para comunicar a defendente da suposta impossibilidade de prestar contas;

17.18.1.6. o gestor seguinte, ao não informar a defendente sobre a pendência no MDS, deixou que o tempo se incumbisse de apagar todas as provas de execução do termo pactuado, quando em 2015, ano em que se tomou conhecimento da ausência da prestação de contas, não havia mais a feira popular e, muito menos, indícios mínimos da execução do plano de trabalho;

17.18.2. existência de feirantes que não faziam parte da agricultura familiar ('b) os objetivos do convênio não teriam sido atingidos, uma vez que a maioria dos feirantes encontrados durante vistoria in loco não eram agricultores familiares');

17.18.2.1. destacou a Cláusula Primeira do Termo de Convênio pactuado:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1 O presente Convênio tem por objeto o apoio à implantação de feira livre no Município de Ipu/CE, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e peri-urbanos, na perspectiva de estimular a diversificação da produção agrícola local e viabilizar a auto-

sustentação econômica de suas atividades, garantindo um aumento de renda real, proteção social e fortalecimento da cidadania, bem como uma melhor qualidade de vida dos beneficiários, obedecido o Plano de Trabalho aprovado, que passa a fazer parte integrante deste Convênio, independente de transcrição.

17.18.2.1. é certo que todos os feirantes faziam parte da agricultura familiar, tendo em vista tratar-se de agricultores que se utilizam de pequenas glebas rurais para o plantio de subsistência, ou seja, para o sustento da família;

17.18.2.2. para que não houvesse somente um produto à venda, ou seja, aquele que a família produz, e com vistas a incrementar a barraca, diversificando os produtos e atraindo mais clientes, foi estimulado que os produtores/feirantes, adquirissem outros produtos de outras fontes para incorporá-los na sua barraca (ex.: o feirante que produz o feijão e a mandioca era estimulado a adquirir ou fazer parcerias com outras famílias para vender o milho, a batata, o tomate, etc.);

17.18.2.3. a melhor forma encontrada por eles para incrementar as suas barracas era adquirindo produtos das Centrais de Abastecimento do Ceará - Ceasa, que diariamente são trazidos ao Ipu/CE por caminhões;

17.18.2.4. dessa forma, nas barracas dos feirantes não havia somente produtos da agricultura familiar local, mas também produtos de outras fontes;

17.18.2.5. alega que não se pode fazer uma feira somente com produtos da agricultura familiar local devido à sazonalidade das culturas: no Ceará se planta somente no inverno, período da estação chuvosa; para cultivar e colher o ano todo, faz-se necessário ter equipamentos de irrigação, fora das condições dos beneficiários da agricultura familiar: elas mal possuem condições do próprio sustento; assim, quando não está chovendo, não há cultivo de nenhuma cultura quando, por vezes, pode-se ter um pequeno plantio, irrigado à mão, para o sustento próprio;

17.18.2.6. é certo que existiam sim produtos que não eram da agricultura familiar local à venda nas barracas fornecidas através do MDS, mas que tal fato não comprometia a venda dos produtos locais; em verdade, os produtos de outras fontes serviam para complementar o rol ofertado pelas barracas, vindo a atrair mais consumidores: o feirante familiar em nenhum momento deixou de vender o seu feijão, produto de seu trabalho, para vender outro insumo; vendia o seu feijão, juntamente com o tomate da Ceasa, com o doce de seu vizinho, com o tomate da serra, etc.;

17.18.2.7. o programa do MDS não trata somente da comercialização da produção da agricultura familiar local, mas sim de 'viabilizar a auto-sustentação econômica de suas atividades, garantido um aumento de renda real, proteção social e fortalecimento da cidadania, bem como uma melhor qualidade de vida dos beneficiários ...', consoante cláusula primeira -Do Objeto, do Termo de Convênio nº 231/2007;

17.18.2.8. enxergar somente a comercialização da produção local é desvirtuar a totalidade do objeto do convênio pactuado;

17.18.2.9. ao comercializar vários insumos, os agricultores locais estariam incrementando a sua capacidade de sustento, aumentando a sua capacidade de gerar renda, acrescentando à produção e comercialização de sua cultura, a venda de outras;

17.18.2.10. se houvesse somente a comercialização de produtos da agricultura familiar, questiona o que seria vendido no verão, nessa estação que não possui chuvas para suportar o plantio das culturas;

17.18.2.11. trata-se de um local onde não existem as 04 estações do ano, tão somente o inverno e o verão; a água é recurso escasso no Estado do Ceará, quando as famílias beneficiadas não possuem as mínimas condições de adquirir equipamentos de irrigação e de perfurar poços profundos, porque aqui não há água em abundância na superfície para todos e para quaisquer fins;

17.18.2.12. por fim, destaca que não há condições de se produzir todos os dias do ano, porque não há água, assim, não existiria a feira popular no verão;

17.18.3. não realização dos cursos e oficinas ('c) o Relatório Final de Execução Físico-Financeira não consigna 'a realização de despesas referentes a atividades de planejamento e

formação (curso e oficina)' (peça 53, p. 10), não havendo 'justificativas para a não realização dos cursos (...) nem foi apresentada documentação comprobatória da realização do mesmo' (peça 53, p. 12), cujo valor assomaria a R\$ 10.200,00;)

17.18.3.1. as despesas com relação aos cursos e oficinas não foram realizadas por intermédio do Convênio 231/2007;

17.18.3.2. não se efetuou nenhuma despesa com relação a isso a partir da conta específica;

17.18.3.3. foram aproveitados os próprios assistentes sociais do município, juntamente com o pessoal da Ematerce para a realização dos cursos, uma vez que os recursos pactuados não seriam suficientes;

17.18.3.4. com vistas a comprovar a realização dos cursos, encaminha diversas declarações anexas, com firma reconhecida, de alguns supostos beneficiários, afirmando que participaram dos referidos cursos e oficinas (peça 66, p. 20-48);

17.18.4. aquisição a maior de cestas coletoras de lixo. ('d) o cronograma de execução e o Relatório Final de Execução Físico-Financeira divergem entre si quanto à quantidade de cestas coletoras de lixo providenciadas, tendo sido prevista a aquisição de treze cestas e declarada a aquisição de 23 unidades, gerando diferença a maior que corresponde ao exato valor da contrapartida municipal (R\$ 4.400,00));

17.18.4.1. admite que houve aquisição a maior de 10 unidades de cestas coletoras de lixo, adquirindo, na oportunidade, 23 unidades ao todo;

17.18.4.2. tal fato decorreu da real necessidade da utilização dos coletores de lixo de forma mais eficaz, quando se queria colocar, ao menos, 01 cesto para cada 02 barracas, o que de fato ocorreu, restando ainda 03 unidades para colocação em pontos estratégicos da feira, nas esquinas das ruas;

17.18.4.3. tal fato não resultou em dano ou prejuízo ao erário, muito pelo contrário, ocasionou um ganho na qualidade da coleta de lixo, verificada no encerramento da feira, quando os feirantes da agricultura familiar se utilizavam dos mesmos para depositar os restos, senão o lixo produzido no dia.

17.18.5. do saldo da conta específica ('e) o saldo na conta específica da avença (R\$ 5.966,10 ao tempo da última apuração'), que não teria sido restituída ao erário.

17.18.5.1. conforme extratos bancários anexos, o saldo de R\$ 5.966,10 restou depositado na conta corrente, quando na oportunidade, o gestor subsequente, ao realizar a prestação de contas, teria que restituí-lo aos cofres públicos, o que de fato não aconteceu;

17.18.5.2. o dinheiro ficou depositado em conta, mas a responsabilidade de sua movimentação era da gestão administrativa subsequente;

17.18.6. registro fotográfico e localização de equipamentos ('j) apesar de ter apresentado imagens das barracas adquiridas, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres não teria feito registro fotográfico dos 'demais equipamentos (balanças, caixotes, medidores, sacolas, lixeiras, kits (jaleco/boné)' (peça 53, p. 12), não tendo sido 'localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT (Plano de Trabalho)' (peça 53, p. 14))

17.18.6.1. quanto ao registro fotográfico, não era nenhuma incumbência trazida pelo termo de convênio pactuado, quando na oportunidade somente os itens a seguir eram parte integrantes da prestação de contas, consoante Cláusula Nona - Da Prestação De Contas;

17.18.6.2. coligiu excertos dos Acórdãos TCU 163/2015 e 6807/2014, ambos da 2ª Câmara;

17.18.6.3. pugna que o registro fotográfico não é, e nem fazia parte, do rol taxativo de documentos a se apresentar na prestação de contas;

17.18.6.4. se o Sr. Sávio Pontes, prefeito sucessor da defendente, a tivesse notificado da impossibilidade de prestar contas, fato nunca ocorrido, as fotografias e outras formas comprobatórias

de execução teriam sido colecionadas ainda em 2009, com a feira popular ainda em atividade, e juntadas aos autos deste processo;

17.18.6.5. reconhece que as fotografias poderiam ajudar na fiel comprovação da execução do plano de trabalho, mas, atualmente, a feira não mais existe, sendo assim, impossível a obtenção de tais insumos;

*17.18.6.6. quanto à localização dos equipamentos, destaca que houve uma fiscalização **in loco** dos técnicos do MDS à Feira Popular de Ipu/CE em 13/3/2009, consoante se depreende do parecer técnico do MDS:*

(...) No período da tarde conversamos com o Secretário de Infraestrutura Francisco Martins S. Torres que nos mostrou 27 contratos de concessão entre a Prefeitura e os beneficiários datado de 23/12/2008. Ressalto que estes documentos estavam assinados pelos beneficiários. Neste termo constava a concessão de uso dos materiais previstos no projeto. Dentre eles: bancas expositoras de vendas, toldo de lona, kit vestuário, 4 caixas plásticas e 5 kg de sacolas plásticas. No entanto, não localizamos estes itens, com exceção das barracas e toldos. A atual gestão não tem informações sobre a situação e localização dos mesmos. O Secretário nos mostrou uma nota fiscal da compra dos itens, datada de 14/08/2008. Conversamos com o Roberto, responsável pela tesouraria, que informou a existência de um saldo em conta que será devolvido por meio de GRU (fl. 180).

17.18.6.7. questiona a razão pela qual o município e a própria fiscalização do MDS não contactaram pelo menos um beneficiário a fim de verificar se ele estava ou não de posse dos equipamentos;

*17.18.6.8. na feira popular, que posteriormente foi terminada pelo gestor subsequente, sob a alegação de que os beneficiários eram, em sua maioria, adversários políticos, restando somente alguns feirantes persistentes, é certo que os equipamentos não estariam todos nas barracas, ou até mesmo todos os feirantes não estariam lá naquele momento, uma vez que a fiscalização foi realizada **in loco** no dia 13/3/2009, em uma sexta-feira, dia que, em todo o Estado do Ceará, não há uma feira sequer funcionando nesse dia da semana; o resultado seria outro se a fiscalização visitasse a feira popular no fim de semana, quando são os reais dias de feira e todos da agricultura familiar e local vêm para expor e vender seus produtos;*

17.18.6.9. questiona a razão pela qual o MDS não notificou o município para ir atrás dos beneficiários, já que eles tinham os termos de cessões e, se solicitassem os equipamentos de volta, resguardariam o patrimônio público;

17.18.6.10. destaca que atualmente não existe mais a Feira Popular em Ipu/CE; não houve a continuidade de um importante programa de geração de renda para a agricultura familiar local;

17.18.6.11. não havendo como comprovar o feito através de fotografias e de outros meios comprobatórios de execução, optou por realizar uma declaração de cada beneficiário, com firma reconhecida em cartório, atestando o recebimento dos kits da feira popular (peça 66, p. 20-48);

17.18.6.12. foram acostadas 26 declarações, atestando o recebimento do kit composto de 01 barraca, 01 balança, 04 caixotes, 04 medidores, 1670 sacolas, 01 jaleco e 01 boné, bem como tendo participado dos cursos para feirantes;

17.18.6.13. constam 02 declarações à rogo, quando na oportunidade o próprio beneficiário não tinha mais condições de assinar a declaração, colocando somente a sua digital, sendo a declaração confirmada pelo cartório;

17.18.6.13. há 02 confirmações de falecimento, sendo, na oportunidade, juntada as devidas Certidões de Óbito;

17.18.6.14. os demais 10 beneficiários não foram localizados neste curto espaço de tempo, e não se obteve a declaração pertinente;

17.18.6.15. ressalta que as declarações não estão datadas, uma vez que se iniciou o trabalho de localizar os beneficiários, em 2017, e as declarações foram assinadas e reconhecidas

firmas em 2018; portanto, optou-se em deixar somente a data do reconhecimento da assinatura no cartório, porque foi quando todos eles comparecem ao tabelião para externar suas vontades;

17.18.6.16. destaca a obtenção de 30 declarações, que consubstanciam a boa-fé dos beneficiários na defendente;

17.18.7. Identificação das barracas ('g) a vistoria verificou que as barracas instaladas não se encontravam identificadas com o selo de identificação do Programa de Feiras Populares - o que, segundo a Secex/CE, comprometeria o nexó entre os recursos federais e a despesa no âmbito do convênio') (peça 53, p.12)

17.18.7.1. a identificação das barracas não era necessário, uma vez que elas não eram bens duráveis; de outra forma, elas não se incorporariam ao patrimônio do município, porque seriam doadas aos beneficiários;

17.18.7.2. à época, não se achou necessária a fixação de selos do patrimônio público para tal fim;

17.18.7.3. de outra forma, para efetivar a doação, com as barracas devidamente identificadas como sendo do patrimônio do município, haveria necessidade de uma Lei Municipal que autorizasse a doação aos beneficiários, o que de fato, acabaria em burocracia e atraso aos feirantes, e nunca se teria tal ato;

17.18.7.4. a falta da identificação não ocasionou dano ou prejuízo ao erário porque os beneficiários foram devidamente identificados nos termos de cessões com seu referidos equipamentos, ou seja, os kits;

17.18.7.5. as declarações com firmas reconhecidas corroboram o exposto (peça 66, p. 20-48);

17.18.8. em relação ao mérito, ponderou que a devolução das verbas já aplicadas seria considerado enriquecimento ilícito da União, haja vista que a Feira da Agricultura Familiar foi devidamente implantada, tendo reproduzido o Acórdão 5662/2014 - 1ª Câmara;

17.18.9. destaca que agiu de boa-fé, executou o plano de trabalho como previsto, adquirindo todos os equipamentos para a implantação da feira popular, inclusive com o envio do processo licitatório já acostado aos autos, com a nota fiscal e recibo e os extratos bancários;

17.18.10. salienta que, embora extemporânea, a apresentação da prestação de contas foi cercada de todos os documentos necessários elencados no Termo de Convênio 231/2007, comprovando a fiel aplicação dos recursos;

17.18.11. requer que as contas sejam julgadas regulares, com quitação plena (ante a ausência de débito), ou regulares com ressalvas, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, uma vez que não restariam dúvidas quanto ao não cabimento do julgamento das contas da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres irregulares na forma do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992;

17.18.12. **in fine**, requer que seja reconhecida a boa-fé da defendente, uma vez que:

17.18.12.1 realizou um processo de licitatório, aplicou integralmente os recursos no objeto pactuado, não havendo investimentos em finalidade diversa daquela firmada;

17.18.12.2 não teria havido a ocorrência de dano ou prejuízo ao erário, uma vez que a Feira Popular foi implantada em Ipu/CE da forma como fora previsto no plano de trabalho aprovado, restando comprovada sua execução pelos documentos ora apresentados e pelos demais já constantes nos autos do processo;

17.18.12.3 não houve malversação dos recursos públicos: o gasto público ocorreu de forma transparente, lícita, através do processo licitatório, quando se economizou recursos, gerando um saldo de convênio, que restou depositado em conta corrente para ser devolvido aos cofres públicos quando da apresentação da prestação de contas, pela gestão administrativa subsequente de Ipu/CE, obedecendo todos os preceitos legais para este fim.

17.18.13. conclusivamente, solicita:

17.18.13.1. o acolhimento tempestivo das alegações de defesa, conforme preceitua o art. 160 do Regimento Interno do TCU;

17.18.13.2. o afastamento das irregularidades constatadas pelo MDS na execução do Termo de Convênio 231/2007, pelos motivos de fato e de direito expostos, em especial acatando as declarações com firma reconhecida dos beneficiários, atestando a boa-fé dos mesmos e da defendente;

17.18.13.3. o julgamento regular das contas do Termo de Convênio 231/2007, nos moldes do art. 16, da Lei Nº 8443/92;

17.18.13.4. a plena quitação da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, nos termos ao art. 17 da Lei 8.443/1992.

Análise

18. A Secex/CE expediu o Ofício 3003/2017, de 15/12/2017 (peça 60), de citação à responsável para que apresentasse suas alegações de defesa em relação às seguintes irregularidades:

a) a prestação de contas final do convênio só foi apresentada ao MDS e ao TCU em 2015, tendo expirado o prazo para tanto em 2009;

b) os objetivos do convênio não teriam sido atingidos, uma vez que a maioria dos feirantes encontrados durante vistoria **in loco** não eram agricultores familiares;

c) o Relatório Final de Execução Físico-Financeira não consigna 'a realização de despesas referentes a atividades de planejamento e formação (curso e oficina)' (peça 53, p. 10), não havendo 'justificativas para a não realização dos cursos (...) nem foi apresentada documentação comprobatória da realização do mesmo' (peça 53, p. 12), cujo valor assomaria a R\$ 10.200,00;

d) o cronograma de execução e o Relatório Final de Execução Físico-Financeira divergem entre si quanto à quantidade de cestas coletoras de lixo providenciadas, tendo sido prevista a aquisição de treze cestas e declarada a aquisição de 23 unidades, gerando diferença a maior que corresponde ao exato valor da contrapartida municipal (R\$ 4.400,00);

e) o saldo na conta específica da avença (R\$ 5.966,10 ao tempo da última apuração) não teria sido restituída ao erário;

f) apesar de ter apresentado imagens das barracas adquiridas, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres não teria feito registro fotográfico dos 'demais equipamentos (balanças, caixotes, medidores, sacolas, lixeiras, kits (jaleco/boné)' (peça 53, p. 12), não tendo sido 'localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT [Plano de Trabalho]' (peça 53, p. 14); e

g) a vistoria verificou que as barracas instaladas não se encontravam identificadas com o selo de identificação do Programa de Feiras Populares – o que, segundo a Secex/CE, comprometeria o nexo entre os recursos federais e a despesa no âmbito do convênio (peça 53, p. 12).

19. Em síntese, apresentou os seguintes argumentos:

a) em relação à prestação de contas intempestivamente, arguiu que entendia que, consoante a Súmula TCU 230, caberia ao prefeito sucessor, e que não havia recebido qualquer comunicação processual até o ofício da Secex/CE;

b) no tocante aos objetivos do convênio, que não teriam sido atingidos, uma vez que a maioria dos feirantes encontrados durante vistoria **in loco** não eram agricultores familiares, a responsável alegou que nas barracas dos feirantes não havia somente produtos da agricultura familiar local, mas também produtos de outras fontes, uma vez que os produtores/feirantes foram estimulados a adquirirem outros produtos de outras fontes para aumentar a diversificação e atrair uma clientela maior;

c) no que diz respeito a não realização dos cursos e oficinas, a defendente alegou que os recursos disponíveis para o convênio não seriam suficientes, tendo os treinamentos sido ministrados com os próprios assistentes sociais da prefeitura; para comprovar a realização dos treinamentos, fez acostar aos autos declarações de participantes (peça 66, p. 20-48);

d) em relação à aquisição de uma quantidade maior de cestas coletoras de lixo, a responsável confirmou o excedente, justificando-o pela necessidade, acrescentando ainda que tal ocorrência não configura dano ao erário;

e) em referência ao saldo residual do convênio em conta-corrente específica, no valor de R\$ 5.996,10, alegou que a responsabilidade pela restituição caberia ao prefeito subsequente;

f) em relação ao registro fotográfico e à localização de equipamentos (v.g., balanças, caixotes, medidores e outros), atribuiu responsabilidade ao prefeito sucessor, que não a notificou oportunamente das pendências suscitadas pelo MDS; de outra sorte, próximo à ocorrência dos fatos em 2009, a defendente poderia realizar as pesquisas e os registros fotográficos necessários; contudo, diante do transcurso do tempo e não mais existindo hodiernamente a feira, torna-se impossível resgatar tais evidências acerca dos equipamentos; arguiu, também, que o MDS poderia ter solicitado da prefeitura, quando da vistoria *in loco*, a verificação da existência dos materiais;

g) por fim, no tocante à identificação das barracas com selo do programa, argumentou que não se tratava de material permanente, e sim de objetos que seriam doados aos beneficiários.

20. Verifica-se, portanto, que as alegações de defesa em quase nada acresceram às informações que já constavam nos autos, que foram analisadas de forma percuciente na instrução técnica de peça 53.

21. A análise técnica do MDS foi efetuada por meio do Parecer Técnico 35/2016 (peça 52, p. 1-12) que concluiu, com base na visita *in loco* realizada pelos técnicos do ministério em março de 2009 e na documentação encaminhada, que não foi comprovado o atingimento da finalidade do convênio em tela nos seguintes termos:

(...) considerando os fatos que impossibilitam avaliar o nível do alcance social do projeto e do impacto econômico pretendido na avença, e por consequência, impedem a aferição da real execução do convênio, esta Unidade Técnica manifesta-se pela REPROVAÇÃO TOTAL da prestação de contas do Convênio nº 231/2007 (...).

22. A análise financeira foi realizada no âmbito da Nota Técnica 79/2016, que, diante do posicionamento de reprovação total da área técnica, apontou os valores devidos por cada responsável.

23. Portanto, as análises técnicas e financeiras do MDS concluíram pela devolução total do valor pactuado na avença.

24. Em relação ao atingimento do objetivo pactuado no convênio, verificou-se o a seguir descrito.

25. Para comprovar o cumprimento da meta pactuada, a ex-prefeita, Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, apresentou somente a Nota Fiscal 35, emitida em 23/7/2008 (peça 14, p. 63) pela empresa Fort Max - Francisco Regys Araújo Escolástico - ME (CNPJ 09.444.215/0001-76), no valor de R\$ 77.628,80. Também apresentou algumas imagens (peça 14, p. 26-32) sobre a situação das barracas. Sobre os demais equipamentos (balanças, caixotes, medidores, sacolas, lixeiras, kits (jaleco/boné), não foram apresentadas quaisquer imagens. Também não houve justificativas para a não realização dos cursos constantes do plano de trabalho, nem foi apresentada documentação comprobatória da realização do mesmo, apenas apresentou declarações de supostos feirantes beneficiários.

26. No extrato bancário verifica-se que a OB no montante de R\$ 76.628,80 foi creditada na conta específica em 26/12/2007 (peça 14, p. 60), foi depositado o valor da contrapartida municipal no montante de R\$ 4.400,00, em 14/8/2008 (peça 14, p. 52), bem como houve débito/compensação de cheque no valor de R\$ 77.628,80, no dia 18/8/2008 (peça 14, p. 52), que corresponde ao valor da nota fiscal emitida. A conciliação bancária apresentada na prestação de contas (peça 14, p.18) apresenta um saldo do convênio no valor de R\$ 5.966,10.

27. Por outro lado, os técnicos do MDS que realizaram a visita *in loco* na feira do Município de Ipu/CE em março de 2009, somente três meses após encerrada a vigência do convênio, constataram apenas a existência de equipamentos barracas, que não estavam devidamente identificadas com o 'Selo de Identificação do Programa' (que diverge do tradicional tombamento de material permanente, como alegado pela defendente), o que torna quase impossível ter a certeza de que tais equipamentos foram adquiridos com recursos do convênio em comento, assim como os demais equipamentos não foram localizados nas dependências da prefeitura, tampouco estavam na posse dos feirantes, a saber: balanças, caixotes, medidores, sacolas, caixas coletoras e kits

Jaleco/boné. Assim não foi possível comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais descentralizados e os equipamentos encontrados.

28. Ademais, se tais equipamentos foram de fato adquiridos com recursos do convênio (o que não ficou comprovado na visita *in loco*), a equipe técnica do MDS comprovou o desvio de finalidade no uso dos mesmos, pois os beneficiários que estavam utilizando as barracas, na sua maioria, não eram agricultores familiares (agricultores com plantio de subsistência) e sim feirantes que revendiam produtos trazidos do Ceasa de Fortaleza, não tendo sido seguidas, portanto, as diretrizes que regem o Programa de Feiras Populares, tampouco o que fora acordado no projeto técnico, tendo em vista a constatação de que os beneficiários não se enquadravam na condição de agricultores familiares, previsto na avença e no plano de trabalho, indo de encontro ao objeto pactuado, que foi 'a implantação de Feira Livre no Município de: Ipu/CE, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e peri-urbanos'.

29. 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).

30. Acrescente-se que 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).

31. 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 (CDLAF), 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 no presente feito, onde o fortalecimento da agricultura familiar (objetivo do convênio) não foi evidenciado na medida em que os técnicos do MDS verificaram *in loco* (em março de 2009) que as barracas eram ocupadas por feirantes que revendiam produtos da Ceasa.

32. Ressalte-se, ainda, que 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.

33. 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). Em relação a esse ponto a defendente apenas alegou que os recursos disponíveis para o convênio não seriam suficientes, tendo os treinamentos sido ministrados com os próprios assistentes sociais da prefeitura; para comprovar a realização dos treinamentos, fez acostar aos autos declarações de participantes (peça 66, p. 20-48). Considera-se que somente declarações apresentadas por pessoas, supostamente, beneficiárias do convênio, desacompanhadas de outras provas materiais, não comprovam a realização dos cursos, com a alegação de que não havia dinheiro suficiente para a realização dos mesmos, uma vez que os custos estavam previstos no plano de trabalho do convênio, sendo mais uma evidência de que a prestação de contas não está acorde com o plano de trabalho avençado.

34. 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). Em relação a esse ponto, a responsável confirmou o excedente, justificando-o pela necessidade, acrescentando ainda que tal ocorrência não configura dano ao erário. Esse ponto apenas realça que a prestação de contas não está acorde com o plano de trabalho avençado.

35. No que concerne à obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas, não deve prosperar a alegação de que a responsabilidade pela apresentação intempestiva da prestação de contas da avença seja atribuída exclusivamente ao prefeito sucessor, Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, como defendeu a responsável pelas razões a seguir.

36. Cabe salientar que o único pagamento atinente ao Convênio 231/2007 ocorreu em 18/8/2008, através do débito/compensação de cheque no valor de R\$ 77.628,80 (peça 14, p. 52), que corresponde ao valor da nota fiscal emitida (Nota Fiscal 35, emitida em 23/7/2008 (peça 14, p. 63) pela empresa Fort Max - Francisco Regys Araújo Escolástico - ME (CNPJ 09.444.215/0001-76)), que ocorreu na gestão da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres (CPF 241.725.023-34), ex-prefeita municipal de Ipu/CE, gestão 2005-2008.

37. A vigência do convênio em apreço 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 (único pagamento realizado em 18/8/2008), sob o argumento de que o prazo final para prestação de contas (1/3/2009) adentrava na gestão de seu sucessor. Registre-se que a defendente apresentou ao MDS somente uma prestação de contas parcial, em 29/12/2008 (peça 1, p. 150), quando já dispunha de todos elementos para apresentar a prestação de contas final. Referida documentação apresentada restringiu-se ao Relatório de Avaliação Qualitativa e à 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). Ressalte-se 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. Ante a não apresentação da prestação de contas no prazo final do convênio, 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). Em resposta o Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, por meio do Ofício 16.06.002/2009, de 16/6/2009, 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).

39. 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. Considera-se, assim, que o prefeito sucessor atendeu a Súmula 230 do TCU na medida em que, impossibilitado de apresentar a prestação de contas do convênio em apreço, integralmente gasto na gestão anterior, adotou as medidas legais cabíveis para assegurar a defesa do patrimônio público.

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). Não obstante, consulta efetuada no Siafi não se evidenciou recolhimento, pelo Município 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.

42. 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).

43. 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.

44. 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).

45. 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.

46. Portanto, uma vez que está devidamente demonstrada a ocorrência das irregularidades, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, propõe-se que as presentes Contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito, bem como, lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

47. Ante todo o exposto e considerando que:

a) a responsável não apresentou justificativas capazes de elidir a irregularidade concernente à não apresentação da prestação de contas no prazo avençado, tendo sido encaminhada após a abertura desta TCE;

b) a responsável não conseguiu comprovar o nexo de causalidade entre as despesas por ela apresentadas na prestação de contas final e os recursos federais pactuados;

c) a responsável não conseguiu comprovar que o objeto do convênio foi cumprido acorde com o Plano de Trabalho readequado;

d) somente a apresentação de NF desacompanhada de outros elementos comprobatórios não comprovam o nexo causalidade e o atingimento do objeto do convênio;

e) o MDS considerou que houve desvio de finalidade do convênio, pois não houve comprovação de que as barracas mostradas pelo representante do município realmente tenham sido adquiridas com os recursos do convênio, pois não estavam identificadas, e em entrevistas no local foi verificado que a maioria dos feirantes não era produtor rural e sim intermediários que vendiam produtos da Ceasa, o que desvirtuava o objetivo do convênio;

f) não foram localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT, como também não foi comprovada a realização do curso de treinamento previsto na etapa II do PT, no valor de R\$ 10.200,00;

g) não houve a devolução do saldo do convênio no valor de R\$ 5.966,10 pelo Município de Ipu/CE;

h) o ônus de comprovar a regular aplicação da integralidade dos recursos públicos compete à responsável, por meio de documentação consistente, a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução do objeto pactuado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres (CPF 241.725.023-34), ex-prefeita municipal de Ipu/CE, gestão 2005-2008 e condená-la ao pagamento da quantia indicada a seguir, acrescida da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir de 21/12/2007 até a efetiva quitação, abatendo-se o valor as quantias eventualmente já ressarcidas, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao tesouro nacional:

Data	Valor (R\$)
21/12/2007	76.628,80

b) aplicar à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres a multa prevista nos art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, caso requerido pela responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor; esclarecendo ainda ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais.

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

e) determinar ao Município de Ipu/CE que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação desta deliberação, relativamente ao Convênio MDS 231/2007, Siafi 598705, adote as providências cabíveis com vistas ao ressarcimento do valor de R\$ 5.966,10 aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidos dos encargos legais pertinentes a partir de 1/1/2009 até a data do efetivo recolhimento, encaminhando a este Tribunal comprovante dessa providência, ao término do referido prazo, sem prejuízo de encaminhar-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam;

f) remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o sustentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.”

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, o MPTCU manifestou a sua parcial dissidência em relação ao referido parecer da unidade técnica, a partir da eventual discordância sobre o valor do débito e da adicional proposta para a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, consignando, para tanto, o seu parecer à Peça 70, nos seguintes termos:

“Em apreço, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) contra a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, ex-prefeita municipal de Ipu/CE (gestão 2005-2008), em decorrência de irregularidades na prestação de contas relativas ao Convênio 231/2007 (peça 1, p. 108/124).

2. O acordo teve o propósito de apoiar ‘a implantação de feira livre no Município de Ipu/CE, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e peri-urbanos’ (peça 1, p. 108), incluindo a aquisição de quarenta barracas guarnecidas com equipamentos (toldo, balança etc.) e material de consumo (sacolas), bem assim a capacitação dos feirantes (peça 1, p. 32).

3. O acordo envolveu repasse federal de R\$ 76.628,80 ao Município (peça 1, p. 134), convencionando-se, ainda, contrapartida de R\$ 4.400,00, destinada a custear (exclusivamente) as lixeiras que guarneceriam a feira (peça 1, p. 72).

*4. Ante a incompletude da prestação de contas do convênio, o concedente realizou vistoria **in loco** após três meses do término da vigência do acordo. Na oportunidade, verificou-se que as barracas adquiridas para instalação da feira ‘não se encontravam identificadas com o selo de identificação do programa’ (peça 1, p. 164) e que ‘Os beneficiários que estavam utilizando as barracas na sua maioria não eram agricultores familiares, mas feirantes que revendem produtos trazidos do Ceasa de Fortaleza’ (peça 1, p. 164).*

5. A visita técnica constatou que, afora o uso das bancas expositoras e seus respectivos toldos, o termo de concessão das instalações contemplava materiais como ‘kit vestuário, 4 caixas plásticas e 5 kg de sacolas plásticas’, os quais não foram encontrados em poder dos feirantes. O relatório de visita é silente sobre as balanças previstas no Plano de Trabalho do convênio em tela.

6. Em conclusão, o MDS considerou que ‘o Projeto não segue as diretrizes que regem o Programa de Feiras Populares, e que não segue o previsto no Projeto Técnico’ (peça 1, p. 164).

7. O prefeito subsequente, Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, alegou ter ofertado representação criminal em desfavor da ora responsável, juntando cópia daquele documento (peça 1, p. 174/180).

*8. Ingresso o feito neste Tribunal, a Unidade Técnica procedeu à citação da ex-prefeita pela ‘não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do referido convênio’ (peça 6, p. 1), instruindo o ofício citatório com manifestação na qual aponta, como **ratio cognoscendi** desta TCE, a omissão no dever de prestar contas (peça 4, p. 2).*

9. Em atenção ao chamamento, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres apresentou ‘prestação de contas devidamente protocolada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, sob o nº 71000.091199/2015-18’ (peça 14, p. 3), atribuindo sua mora ao fato de que, tendo sido convocada por edital, ‘nunca recebeu nenhum comunicado acerca da omissão de sua apresentação’ (peça 14, p. 3).

*10. Sustentou, ainda, que o prazo para prestação de contas da avença recaiu sobre o mandato de seu sucessor, o qual não apenas dispunha de extratos e notas fiscais relativas ao convênio, como efetivamente os teria apresentado ao concedente durante a vistoria **in loco** realizada (peça 14, p. 2).*

11. Após diligências complementares ao Banco do Brasil e ao próprio MDS, a equipe técnica da Secex/CE relata que, ‘ao analisar a defesa apresentada em resposta à citação, a instrução de peça 20 constatou outras irregularidades’ a partir de ‘novos elementos carreados aos autos’ (peça 53, p. 8/9). Extraem-se, da manifestação daquela equipe (peça 53), os seguintes resultados:

a) a prestação de contas final do convênio só foi apresentada ao MDS e ao TCU em 2015, tendo expirado o prazo para tanto em 2009;

b) os objetivos do convênio não teriam sido atingidos, uma vez que a maioria dos feirantes encontrados durante vistoria *in loco* não eram agricultores familiares;

c) o Relatório Final de Execução Físico-Financeira não consigna 'a realização de despesas referentes a atividades de planejamento e formação (curso e oficina)' (peça 53, p. 10), não havendo justificativas para a não realização dos cursos (...) nem foi apresentada documentação comprobatória da realização do mesmo' (peça 53, p. 12), cujo valor assomaria a R\$ 10.200,00;

d) o cronograma de execução e o Relatório Final de Execução Físico-Financeira divergem entre si quanto à quantidade de cestas coletoras de lixo providenciadas, tendo sido prevista a aquisição de treze cestas e declarada a aquisição de 23 unidades, gerando diferença a maior que corresponde ao exato valor da contrapartida municipal (R\$ 4.400,00);

e) o saldo na conta específica da avença (R\$ 5.966,10 ao tempo da última apuração) não teria sido restituída ao erário;

f) apesar de ter apresentado imagens das barracas adquiridas, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres não teria feito registro fotográfico dos 'demais equipamentos (balanças, caixotes, medidores, sacolas, lixeiras, kits (jaleco/boné)' (peça 53, p. 12), não tendo sido localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT [Plano de Trabalho]' (peça 53, p. 14); e

g) a vistoria verificou que as barracas instaladas não se encontravam identificadas com o selo de identificação do Programa de Feiras Populares – o que, segundo a Secex/CE, comprometeria o nexo entre os recursos federais e a despesa no âmbito do convênio (peça 53, p. 12).

12. Propugnou a equipe técnica, ao fim de sua instrução (peça 53), pela irregularidade das contas da respondente, com sua consequente condenação à reparação integral do dano e pagamento da multa proporcional encartada no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 (peça 53, p. 14/15). Em adição, pugnou por que fosse determinado ao Município que restituísse os R\$ 5.966,10 detectados na conta específica do acordo.

13. Observando dissintonia entre a conduta atribuída à ex-prefeita naquele ofício citatório (i.e. omissão no dever de prestar contas) e a natureza das irregularidades pelas quais a gestora estaria sendo responsabilizada, o **Parquet** opinou pela renovação da citação (peça 56). O Ministro Relator aquiesceu ao referido entendimento (peça 57), de modo que a responsável fora citada pelos fatos apurados (peças 60 e 62), tendo apresentado resposta à peça 66.

14. Em sua defesa, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres argumenta, em apertada síntese, que:

a) não recebera notificação para prestar contas anteriormente a 2015 (peça 66, p. 5);

b) 'Nas famílias beneficiadas, muitas vezes não existe produção agrícola suficiente para o seu sustento e a sua venda' (peça 66, p. 6) nem diversificação daquela produção, de modo que os produtores teriam sido estimulados a adquirir outros produtos, inclusive junto ao Ceasa. Pondera, ainda, que 'não se pode fazer uma feira somente com produtos da agricultura familiar local devido a sazonalidade das culturas' (peça 66, p. 7) e que os agricultores locais não deixavam de ali vender seus excedentes;

c) esclarece que 'Aproveitaram-se os próprios assistentes sociais do Município, juntamente com o pessoal da EMATERCE para a realização dos cursos' (peça 66, p. 8), arcados com recursos do próprio município, não tendo havido a correspondente despesa à conta do convênio;

d) reconhece terem sido adquiridas dez unidades a mais de cestas coletoras de lixo, justificadas pela 'real necessidade da utilização dos coletores de lixo de forma mais eficaz quando se queria colocar, ao menos, 01 cesto para cada 02 barracas, o que de fato ocorreu, restando ainda 03 unidades para colocação em pontos estratégicos da feira, nas esquinas das ruas' (peça 66, p. 9). Sustenta que tal fato não ensejou prejuízo ao erário;

e) entende comprovado, mediante extrato bancário, que o saldo existente na conta específica (R\$ 5.966,10) teria ali permanecido, cabendo ao prefeito sucessor a sua devolução;

f) pondera que o instrumento do convênio não previa a apresentação de fotografias das balanças, aventais e demais itens. Questiona, ainda, 'por que o Município e a própria fiscalização do MDS não contataram [por ocasião da vistoria técnica], pelo menos, 01 beneficiário, para saber se ele estava ou não de posse dos equipamentos?' (peça 66, p. 12). Por fim, aponta que a visita ocorreu durante uma sexta-feira e que 'em todo o Estado do Ceará não há uma feira sequer funcionando no dia de sexta-feira' (peça 66, p. 12); e

g) assevera que '(...) a identificação das barracas não era necessária por conta que elas não são bens duráveis. E de outra forma, elas não [se] incorporariam ao patrimônio do Município, até porque elas seriam doadas aos beneficiários' (peça 66, p. 14).

15. A defendente aduz, na sequência (peça 66, p. 13), que:

Sapientes de que não se tem como comprovar o feito através de fotografias e de outros meios comprobatórios de execução, optou-se por realizar uma declaração de cada beneficiário, com firma reconhecida em cartório, atestando o recebimento dos kits da feira popular, juntando aos autos nessa ocasião.

16. A Secex/CE, a outro turno, rememora que 'os técnicos do MDS que realizaram a visita *in loco* (...) constataram apenas a existência de equipamentos barracas, que não estavam devidamente identificadas com o 'Selo de Identificação do Programa', o que tornaria 'quase impossível ter a certeza de que tais equipamentos foram adquiridos com recursos do convênio' (ambas citações à peça 67, p. 11).

17. Aponta a unidade técnica que 'os beneficiários que estavam utilizando as barracas, na sua maioria, não eram agricultores familiares' (peça 67, p. 11), consoante verificou a equipe do MDS. Destaca que os relatórios de execução, componentes da prestação de contas, não consignam 'a realização de despesas referentes a atividades de planejamento e formação (curso e oficina)' (peça 67, p. 12).

18. Repisa a secretaria o fato de que foram adquiridas mais cestas de lixo do que previsto inicialmente em Plano de Trabalho. Assinala, ainda, que a ex-gestora poderia ter devolvido o saldo do convênio, porém não o fez. Sublinha, em adição, que todas as despesas efetuadas em sede do acordo ocorreram durante o mandato da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, que teria se eximido de prestar contas 'sob o argumento de que o prazo final para prestação de contas (1/3/2009) adentrava na gestão de seu sucessor' (peça 67, p. 13).

19. Por fim, a Secex/CE sugere o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com sua condenação a ressarcir R\$ 76.628,80 ao Tesouro Nacional, bem assim ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

20. O Ministério Público acompanha a conclusão da Secex/CE quando assevera ter a ex-prefeita provocado dano ao erário na administração do Convênio 231/2007. Todavia, o **Parquet** dissente da extensão assumida pelo referido dano, diante das ponderações seguintes. Passamos, pois, ao exame de cada tópico constante do ofício citatório.

II

21. O primeiro item pelo qual a ex-prefeita foi chamada a se justificar corresponde à prestação de contas (alegadamente) a destempo: 'a) a prestação de contas final do convênio só foi apresentada ao MDS e ao TCU em 2015, tendo expirado o prazo para tanto em 2009' (peça 60, p. 1). Em que pese a aparente simplicidade do achado, o caso exige análise à luz de suas particularidades e da jurisprudência da Corte.

22. É consabido que o dever de prestar contas dos haveres públicos promana diretamente do texto constitucional, sendo inafastável a todo aquele que guarda, administra etc. 'dinheiros, bens e valores públicos' (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República).

23. No caso de verbas da União transferidas discricionariamente mediante convênio, o momento em que as respectivas contas se tornam exigíveis é determinado por dois critérios: 1) de forma convencionada entre o órgão ou entidade concedente e o beneficiário, inscrevendo-se prazo no instrumento do acordo, observado o limite máximo imposto pelo 7º, inciso VIII, da IN STN 1/1997

(sessenta dias do término da vigência); 2) a qualquer tempo, a requerimento do concedente ou de órgão de controle (interno ou externo).

24. Seguindo o primeiro critério declinado acima, verifica-se que o prazo convencionado para apresentação de contas recaiu em 2009 (cláusula terceira do convênio – peça 1, p. 112 e 114), desbordando, portanto, do mandato da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres. Em tais casos, torna-se aplicável a Súmula 230 do TCU, que assim enuncia:

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 co-responsabilidade.

25. Conforme visto, o prefeito sucessor apresentou cópia de representação criminal protocolizada em desfavor da responsável (peça 1, p. 174/180), pretendendo desincumbir-se do dever de prestar contas.

26. Nota-se, portanto, aplicar-se ao caso a segunda hipótese ventilada acima: o dever de prestar contas a qualquer tempo, a requerimento do concedente ou do órgão de controle.

27. Observa-se que a Súmula 230 do TCU reconhece o dever atribuível às autoridades municipais, especialmente em fim de mandato, de se precaverem contra a elevada possibilidade de que seus sucessores evoquem a inviabilidade de prestar contas dos recursos geridos no mandato anterior. Na prática, daqueles que deixaram o comando municipal espera-se que guardem cópia dos documentos necessários a comprovar a lisura de sua gestão.

28. Todavia, a venerada súmula não reconhece (ou impõe) o dever de antecipar automaticamente a prestação de contas, entregando-a ao fim de cada mandato. Isto é, não se institui presunção absoluta de que o sucessor falhará na oferta dos documentos ao concedente – hipótese em que a súmula teria simplesmente exculpado, **ab initio**, o prefeito subsequente.

29. O dever jurídico de prestar contas a qualquer tempo se condiciona, assim, ao requerimento ou solicitação por parte do concedente (no caso, o MDS) ou de órgão controlador, não sendo razoável esperar que a própria antecessora tivesse apurado se seu sucessor prestara ou não as contas no prazo devido – para, então, apresentá-las em seu lugar.

30. Acerta a Secex/CE ao afirmar que as contas do ajuste em epígrafe encontravam-se pendentes desde 2009. Equivoca-se a unidade técnica, todavia, ao cogitar que tal prestação seria automaticamente exigível junto à prefeita antecessora, independentemente de comunicação àquela responsável.

31. Conclui-se, por conseguinte, que as contas do Convênio 231/2007 tornaram-se exigíveis para a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres somente a partir do momento em que fora oficialmente instada pelo MDS a prestá-las. Torna-se, portanto, crucial avaliar a data da real comunicação travada com a ex-prefeita.

32. Argumenta a responsável que ‘até o ano de 2015 (...) não havia recebido nenhuma notificação do MDS para a apresentação da prestação de contas’ (peça 66, p. 5). A esse respeito, a Secex/CE se limita a registrar 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’ (peça 66, p. 14).

33. O alerta do MDS, referido na instrução da Secex/CE, é cristalino ao registrar o prazo de sessenta dias após o término da vigência do convênio para prestação de contas (peça 1, p. 148), servindo aquela comunicação para indagar e orientar a então prefeita sobre eventual ‘necessidade de prorrogação do prazo, para garantir a plena execução do objeto pactuado’ (peça 1, p. 148), e não para antecipar a exigibilidade da comprovação do destino dos recursos.

34. Nos autos, não se encontra cópia do aviso de recebimento da comunicação exarada pelo MDS à responsável em 2009 (peça 1, p. 192/194) – ao contrário dos ofícios expedidos ao prefeito sucessor (peça 1, p. 156 e 166), que contam com a respectiva comprovação de entrega (peça 1, p. 160, 170 e 200).

35. Reconhecendo o insucesso do contato, e sem diligências outras mencionadas nos autos, o MDS publicou edital no Diário Oficial da União conclamando a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres a 'regularizar pendências e a atender a notificação referente à diligência da prestação de contas de recursos transferidos pelo Ministério' (peça 1, p. 202).

36. Com as vênias devidas, ponderamos que 'as notificações realizadas via publicação de Edital no Diário Oficial da União deverão ser utilizadas somente nos casos em que o agente responsabilizado se encontre em local incerto e não sabido', consoante bem afirma a então Controladoria-Geral da União em publicação voltada à orientação dos gestores públicos (<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/tomadadecontasespecial.pdf>).

37. Por definição, o conceito de 'local incerto e não sabido' pressupõe esforços para localização do agente, os quais devem ser registrados nos autos. Considerando a natureza excepcional da citação ficta, reputamos indemonstrado que a responsável se encontraria em 'local incerto e não sabido' quando da publicação do edital, calhando mencionar argumento manejado pela própria gestora no sentido de que o TCU não encontrou dificuldades para encontrá-la (peça 66, p. 2).

38. Nessa esteira de entendimento, o Ministério Público compreende ausente a demonstração de que a ex-prefeita foi exitosamente instada a prestar contas pelo MDS, concluindo que o primeiro momento em que a responsável tomou ciência de tal necessidade corresponde a 22/6/2015, data de sua citação em sede do TCU (peça 13).

39. Em 26/6/2015, a responsável protocolizou solicitação de dilação do prazo para resposta (peça 10), a qual foi deferida (peça 11). Em 6/8/2015 – no último dia, portanto, do prazo prorrogado – a ex-prefeita ofertou as contas demandadas (peça 14).

40. Diante da cronologia dos fatos acima, e no sentir deste representante do Ministério Público de Contas, é forçoso concluir que a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres não se constituiu em mora relativamente à prestação de contas do Convênio 231/2007.

III

41. O segundo tópico da citação expedida corresponde à assertiva de que 'os objetivos do convênio não teriam sido atingidos, uma vez que a maioria dos feirantes encontrados durante vistoria *in loco* não eram agricultores familiares' (peça 60, p. 1).

42. Com efeito, a concessão de barracas de feira para serem operadas por intermediadores ('atravessadores') profissionais subverte a razão de ser do convênio, configurando desvio de finalidade – e, portanto, dano ao erário. Como bem destacado pela unidade técnica, a justificativa do acordo (peça 1, p. 86) estriba-se no argumento 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.

43. Sobre o tema, o MDS registrou em seu relatório de visita *in loco* que 'Os beneficiários que estavam utilizando as barracas na sua maioria não eram Agricultores Familiares, mas Feirantes que revendiam produtos na trazidos do CEASA de Fortaleza' (peça 1, p. 164 - grifamos).

44. Partindo da constatação acima, não se pode acatar as alegações da defendente (peça 66, p. 7) no sentido de que:

'Em vista das explicações aqui elencadas, é certo que existiam sim produtos que não eram da agricultura familiar local à venda nas barracas fornecidas através do MDS, mas que tal fato não comprometia a venda dos produtos locais, em verdade, os produtos de outras fontes serviam para complementar o rol ofertado pelas barracas, vindo a atrair mais consumidores.

O feirante familiar em nenhum momento deixou de vender o seu feijão, produto de seu trabalho, para vender outro insumo. Ele vendia o seu feijão, juntamente com o tomate da CEASA, com o doce de seu vizinho, com o tomate da serra etc.

É pífia a mentalidade de querer fazer com que os agricultores familiares comercializem somente a sua cultura de produção, sem poder adicionar novos insumos à venda.'

45. A defesa apresentada descarta o fato de que esta TCE não impugna a comercialização de 'outros' produtos por agricultores familiares, e sim a presença de não-agricultores (i.e. comerciantes profissionais) entre os beneficiários do convênio. Em outros termos, inquina-se a concessão de barracas para exploração por agentes intermediários, em detrimento do público-alvo da iniciativa em tela.

46. A observação decorrente da vistoria **in loco** permite inferir logicamente que parte dos beneficiários se compunha de agricultores familiares (em sua minoria), enquanto outra parcela consistia de feirantes não-agricultores (maioria). Infelizmente, o signatário do relatório deixou de indicar quantas, entre as quarenta barracas integrantes da feira, estavam sendo utilizadas por feirantes revendedores (i.e.: e não por agricultores familiares).

47. A única indicação acerca da proporção tratada acima é a de que os agricultores familiares consistiam na minoria dos que ali comercializavam, não quantificando (nem ao menos adjetivando) tal aspecto minoritário. Tal informação revela-se imprescindível para precisar a extensão do dano ocasionado ao erário, decorrente do desvio de finalidade de parte das barracas.

48. No cenário descortinado, o Ministério Público entende aplicáveis as seguintes disposições regimentais:

'Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.'

49. Afirmer que a maioria das barracas era operada por não-agricultores, por evidente, implica em asserir que mais da metade daquelas instalações encontrava-se em desvio de finalidade – não se conhecendo, todavia, exatamente quantas.

50. Desse modo, concluímos que a estimativa que 'seguramente não excederia o real valor devido' corresponde a imputar, a título de dano, o valor correspondente a metade do montante repassado, excluído do saldo na conta do convênio.

51. Considerando que os repasses perfizeram R\$ 76.628,80 e que o saldo da conta bancária assomou a R\$ 5.966,10, temos que o dano a ser imputado à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres em razão do desvio de finalidade de metade das barracas deve corresponder a R\$ 35.331,35, valor que corresponde à metade de R\$ 70.662,70 (i.e. R\$ 76.628,80 – R\$ 5.966,10).

52. Sendo essa a expressão do dano a ser imputado, recordamos que a multa a ele proporcional (art. 57 da Lei 8.443/1992) deve incidir sobre a mesma quantia.

IV

53. O terceiro item pelo qual a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres foi citada remete à não realização de curso e oficina (treinamento) aos beneficiários do programa, ações originalmente orçadas em R\$ 10.200,00.

54. A responsável argumenta ter realizado os cursos com recursos outros que não os do convênio, não tendo despendido os correspondentes valores transferidos pelo MDS. Em contraponto, a Secex/CE se limita a constatar (peça 67, p. 12) que:

'Considera-se que somente declarações apresentadas por pessoas, supostamente, beneficiárias do convênio, desacompanhadas de outras provas materiais, não comprovam a realização dos cursos, com a alegação de que não havia dinheiro suficiente para a realização dos mesmos, uma vez que os custos estavam previstos no plano de trabalho do convênio, sendo mais uma evidência de que a prestação de contas não está acorde com o plano de trabalho avençado.'

55. Apesar das considerações da unidade técnica, verificando-se que não foram gastos recursos do convênio na concretização dos alegados cursos, naturalmente não cabe perseguir os respectivos valores junto à ex-prefeita.

56. De fato, somando-se o saldo encontrado na conta do convênio (R\$ 5.966,10) com o valor gasto com lixeiras adicionais (R\$ 4.400), obtém resultado similar ao valor dos cursos (R\$ 10.366,10) o que reforça a verossimilhança das alegações da ex-gestora.

57. Não subsistindo a irregularidade objeto deste tópico, passamos à análise do item seguinte.

V

58. O quarto ponto da citação refere-se à aquisição de cestas coletoras de lixo em adição às previstas no plano de trabalho do convênio. A responsável justifica-se arguindo a necessidade de instalar um cesto a cada duas barracas, 'restando ainda 03 unidades para colocação em pontos estratégicos da feira, nas esquinas das ruas' (peça 66, p. 9).

59. A Secex/CE, a seu turno, comenta apenas que 'a responsável confirmou o excedente, justificando-o pela necessidade, acrescentando ainda que tal ocorrência não configura dano ao erário. Esse ponto apenas realça que a prestação de contas não está acorde com o plano de trabalho avençado' (peça 67, p. 12).

60. Preliminarmente, observamos que a execução física da despesa – isto é, a aquisição e instalação das lixeiras em prol da feira – não foi contestada nesta TCE, nem consistiu ressalva na oportunidade da vistoria *in loco* (peça 1, p. 164). O único aspecto questionado nos autos, portanto, consiste na adequação formal da aquisição em relação ao plano de trabalho.

61. Nesse ponto, ponderamos que o objeto da aquisição se coaduna perfeitamente com o escopo do convênio, tendo sido mero acréscimo de item já previsto, não representando desvio de finalidade a ser sancionado.

VI

62. O saldo remanescente na conta específica do convênio é tema do quinto ponto da citação expedida (peça 60, p. 2). Argumenta a defendente que 'o Gestor subsequente, ao realizar a prestação de contas, teria que restituí-lo aos cofres públicos, o que de fato não aconteceu' (peça 66, p. 9).

63. A Secex/CE, por sua vez, assinala que 'encerrado o prazo estipulado para a conclusão do objeto pactuado (...), a ex-prefeita não procedeu ao recolhimento do saldo (...), descumprindo, dessa forma, o estabelecido no subitem 2.2.12 da cláusula segunda do convênio' (peça 67, p. 13).

64. O referido subitem 2.2.12 assim dispõe:

'2.2.12 por ocasião do encerramento do prazo estipulado para a conclusão do objeto pactuado, ou no caso de denúncia, rescisão ou extinção deste Convênio, recolher à Conta Única do Tesouro Nacional o saldo não aplicado, utilizando a Guia de Recolhimento da União - GRU, disponível no site www.tesouro.fazenda.gov.br, portal SIAFI, informando a Unidade Gestora (UG) 550008 e Gestão 00001 (Tesouro)';

65. Assiste razão à secretaria, uma vez que o ajuste fixou, como momento para devolução do saldo existente na conta específica, o encerramento do prazo para conclusão do objeto conveniado, e não o prazo estipulado para prestação de contas.

66. Embora a conduta da responsável não tenha ocasionado dano, já que os autos dão conta de que o valor em testilha permanece naquela conta bancária, a ex-prefeita certamente contrariou expressa disposição do acordo. Diante do exposto, o Ministério Público opina pela imposição de multa à ex-gestora, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem assim seja reiterado ofício ao município para que restitua o valor em discussão.

VII

67. O item 'f' do ofício citatório atribui a seguinte irregularidade à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres:

f) apesar de ter apresentado imagens das barracas adquiridas, a Sra. Maria do Socorro Pereira Torres não teria feito registro fotográfico dos 'demais equipamentos (balanças, caixotes,

medidores, sacolas, lixeiras, kits (jaleco/boné)', não tendo sido 'localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT [Plano de Trabalho]'; e

68. Alega a ex-prefeita que apresentar tais fotografias 'não era nenhuma incumbência trazida pelo termo de convênio pactuado' (peça 66, p. 10), evocando os Acórdãos 163/2015-2ª Câmara (Rel. Min. André de Carvalho) e 6.807/2014-2ª Câmara (Rel. Min. Marcos Bemquerer) para sustentar sua inexigibilidade.

69. Nesse ponto, tendo em mente a descontinuidade da feira, a ex-gestora juntou ao feito 'declaração de cada beneficiário, com firma reconhecida em cartório, atestando o recebimento dos kits da feira popular, juntando aos autos nessa ocasião' (peça 66, p. 13).

70. A outro giro, a Secex/CE (peça 67, p. 11) repisa que, tirante as barracas e os toldos de lona:

'(...) os demais equipamentos não foram localizados nas dependências da prefeitura, tampouco estavam na posse dos feirantes, a saber: balanças, caixotes, medidores, sacolas, caixas coletoras e kits Jaleco/boné.'

71. A esta altura, o Ministério Público obtempera que o relatório de visita **in loco** não impugna a existência de balanças, anotando não ter localizado 'kit vestuário, 4 caixas plásticas e 5kg de sacolas plásticas' (peça 1, p. 164).

72. Ponderamos, ademais, que sacolas plásticas – afora os modelos ecológicos, de superior durabilidade – inscrevem-se entre os insumos da atividade comercial, sendo entregues aos consumidores juntamente com os produtos vendidos. Não seria razoável, portanto, esperar que os beneficiários preservassem consigo aquelas sacolas.

73. Quanto aos jalecos, bonés e caixas plásticas, o **Parquet** entende indemonstrado o seu paradeiro, cabendo atribuir débito à responsável no valor daqueles itens. A fim de evitar dupla contagem com o débito já propugnado na seção IV deste parecer, impende calcular como dano a metade do quantitativo de cada item, pois a outra metade já se encontra impugnada a outro título (barracas confiadas a não-agricultores).

74. Acedendo à orçamentação submetida ao MDS (peça 1, p. 66), chega-se aos seguintes valores:

Tabela 1 – Débito referente aos 'kits vestuários' e caixas plásticas não comprovadas

Item	Valor total	Dano ao erário
Caixote de plástico 0,34 x 0,28 cm	R\$ 2.508,80	R\$ 1.254,40
Kit jaleco com boné	R\$ 2.400,00	R\$ 1.200,00
Total		R\$ 2.454,40

75. Registramos que, de acordo com o plano de trabalho, os valores acima teriam sido integralmente custeados com recursos da União, não havendo previsão de contrapartida municipal para esses itens. Além do dano no importe de R\$ 2.454,40, opina-se pela aplicação de multa, calcada no art. 57 da Lei 8.443/1992, sobre aquela importância.

VIII

76. O último tópico da citação versa sobre a falta do selo de identificação do Programa de Feiras Populares nas barracas componentes da iniciativa. A ex-prefeita, confundindo o referido selo com a indicação de patrimônio do município, equivoca-se ao afirmar sua desnecessidade 'até porque elas seriam doadas aos beneficiários' (peça 66, p. 14).

77. A unidade técnica anota que a ausência do selo em apreço 'torna quase impossível ter a certeza de que tais equipamentos foram adquiridos com recursos do convênio em comento' (peça 67, p. 11).

78. O Ministério Público diverge dos argumentos acima. Ao tempo em que reconhecemos a necessidade de aposição do selo identificador do programa, ex vi da cláusula 2.2.5 do convênio (peça 1, p. 112), rejeitamos a noção de sua imprescindibilidade para demonstração do liame entre os recursos percebidos e as despesas efetuadas.

79. Ao contrário do afirmado pela Secex/CE, nada obstará a que os referidos selos fossem fixados em barracas adquiridas com recursos de outras proveniências. É consabido, entretanto, que a regularidade da execução financeira do convênio é demonstrada pelo extrato bancário, nota fiscal e demais elementos integrantes da prestação de contas.

80. Assim, considerando que a irregularidade em questão não conduz à presunção de dano ao erário, opinamos por que seja sancionada com a imposição da multa insculpida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

IX

81. Este representante do Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento lavrada pela unidade técnica (peças 67/69), propugnando por que o Colegiado delibere no seguinte sentido:

a) acolha parcialmente as alegações de defesa da Sra. Maria do Socorro Pereira Torres (CPF 241.725.023-34) para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares suas contas, condenando-a ao pagamento da quantia indicada a seguir, acrescida da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir de 21/12/2007 até a efetiva quitação, abatendo-se do valor as quantias eventualmente já ressarcidas, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional:

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Irregularidade</i>
21/12/2007	R\$ 35.493,33	Ao menos vinte das quarenta barracas foram concedidas a não-agricultores familiares (desvio de finalidade)
21/12/2007	R\$ 1.254,40	Não comprovação da aquisição de oitenta ¹ caixotes plásticos de 0,34 x 0,28 cm
21/12/2007	R\$ 1.200,00	Não comprovação da aquisição de vinte ¹ kits 'jaleco com boné'

¹ - O valor relativo aos demais caixotes e kits se encontra inserido no débito relativo às barracas

b) aplicar à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres a multa prevista nos art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) aplicar à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres a multa prevista nos art. 58 inciso I, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, caso requerido pela responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor; esclarecendo ainda ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no

vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais.

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

f) determinar ao Município de Ipu/CE que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação desta deliberação, relativamente ao Convênio MDS 231/2007, Siafi 598705, adote as providências cabíveis com vistas ao ressarcimento do valor de R\$ 5.966,10 aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidos dos encargos legais pertinentes a partir de 1/1/2009 até a data do efetivo recolhimento, encaminhando a este Tribunal comprovante dessa providência, ao término do referido prazo, sem prejuízo de encaminhar-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam;

f) remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o sustentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.