

Processo 028.085/2014-0
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Examina-se, na presente etapa processual, recurso de reconsideração (peça 84) interposto pela Sra. Maria Socorro Pereira Torres, ex-prefeita municipal de Ipu/CE, contra o Acórdão 11.268/2018-2ª Câmara (Rel. Min. André de Carvalho), decisão que julgou irregulares suas contas e a condenou a ressarcir R\$ 76.628,80 ao Tesouro Nacional, além de pagar multa de R\$ 20.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 71).

2. Invertendo a ordem habitual de nossos pronunciamentos, adiantamos que, em nossa percepção, os argumentos da recorrente, em sua maioria, merecem acolhida, de modo que a eles nos rendemos, no essencial.

II – Histórico: da instauração da TCE à prolação do aresto recorrido

3. Narram os autos que a recorrente fora responsabilizada por irregularidades observadas na condução do Convênio 231/2007, o qual 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, 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.

(peça 1, p. 108).

4. Mais concretamente, o MDS destinou R\$ 76.628,80 ao Município (peça 1, p. 134) para aquisição dos bens necessários à comercialização dos produtos agrícolas – a saber, itens de vestuário para uniformizar os feirantes (bonés e aventais/jalecos) e quarenta barracas guarneçadas com equipamentos (toldo, balança e caixas plásticas) e embalagens para acondicionar os produtos vendidos (*i.e.* sacolas) –, prevendo-se também a aplicação daqueles recursos para capacitação dos feirantes (peça 1, p. 32).

5. As irregularidades que motivaram a TCE foram detectadas mediante vistoria *in loco* realizada 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 revendiam produtos trazidos do Ceasa de Fortaleza” (peça 1, p. 164 - grifamos).

6. A visita técnica constatou que, afóra 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. Sublinhamos que o relatório de visita não impugna a localização das balanças previstas no Plano de Trabalho do convênio em tela.

7. Observando dissonância entre a conduta atribuída à ex-prefeita no primeiro ofício citatório expedido (peça 6) e a natureza das irregularidades pelas quais a gestora estaria sendo responsabilizada (peça 53), este representante do *Parquet* opinou pelo aditamento do libelo (peça 56). O Ministro Relator aquiesceu ao referido entendimento (peça 57), de modo que a responsável fora citada pelos seguintes fatos:

- 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)”, não havendo “justificativas para a não realização dos cursos (...) nem foi apresentada documentação comprobatória da realização do mesmo”, 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 restituído 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)”, não tendo sido “localizadas as balanças (R\$ 23.920,00) e outros objetos previstos no PT [Plano de Trabalho]”; 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 nexos entre os recursos federais e a despesa no âmbito do convênio.
- (peça 60)

8. No ápice da fase instrutória, a Sra. Maria Socorro Pereira Torres ofertou alegações de defesa (peça 66) nas quais argumentou, 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 incorporariam ao patrimônio do Município, até porque elas seriam doadas aos beneficiários” (peça 66, p. 14).

9. A então defendente, ora recorrente, aduziu, na sequência, 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.

(peça 66, p. 13)

10. Contrapondo-se às alegações acima, a Secex/CE propôs o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com sua condenação a ressarcir integralmente o erário e a pagar multa proporcional ao débito.

11. O Ministério Público, em oitava regimental obrigatória (art. 62, inciso III, do RI/TCU), pronunciou-se favorável ao acolhimento dos tópicos ‘a’, ‘c’, e ‘d’, e o parcial acolhimento dos itens ‘b’, ‘e’, ‘f’ e ‘g’, todos da defesa acima (peça 70). Por conseguinte, no sentir deste *Parquet*, restaria afastada a imputação de débito integral – remanescendo, todavia, dano parcial no montante de R\$ 37.947,73, estimado sob a égide do art. 210, inciso II, do Regimento da Casa. Ademais, havendo tanto irregularidades conducentes ao dano quanto outras desprovidas desse efeito, propusemos a aplicação concomitante das multas encartadas nos arts. 57 (proporcional ao dano) e 58, inciso II (“multa autônoma”), ambas da Lei 8.443/1992.

12. Seguindo Proposta de Deliberação de peça 72, o Colegiado houve por bem acompanhar o entendimento do *Parquet* unicamente quanto ao ponto ‘a’ acima, perfilhando o posicionamento da unidade técnica quanto aos demais temas da citação. Desse modo, a responsável foi condenada à reparação integral dos recursos e ao pagamento de multa proporcional ao prejuízo causado, com espeque no seguinte raciocínio:

10. Todavia, como demonstrado pelo MPTCU, a então prefeita não teria sido efetivamente notificada pelo órgão repassador sobre a falta de apresentação da prestação de contas no prazo devido, tendo ela tomado ciência dessa falha por intermédio da citação no âmbito do TCU, quando teria encaminhado a documentação encontrada nos arquivos da prefeitura, a título de prestação de contas, restando elidida a referida irregularidade.

11. Por outro lado, em sua maioria, as barracas adquiridas não estariam em uso pelos agricultores familiares, a despeito de essa exigência constar expressamente do termo de convênio, tendo essa falha sido identificada pela vistoria in loco realizada em 13/3/2009 (três meses após o término da vigência do ajuste), e, assim, não merece ser acolhida a mera alegação de que os agricultores familiares teriam sido estimulados a agregar o correspondente valor ao seu negócio, acrescendo, aos seus próprios produtos, as mercadorias adquiridas junto à Ceasa com a subsequente atuação apenas como revendedores.

12. Não pode prosperar, então, a proposta do MPTCU no sentido de calcular o débito por meio da suscitada estimativa, nos termos art. 210 do RITCU, já que, ao analisar os elementos inerentes à execução física do objeto pactuado, o órgão repassador pugnou pela total reprovação da correspondente prestação de contas, pois os fatos “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”, cabendo ao gestor-responsável demonstrar a regularidade e a economicidade do aludido dispêndio perante o TCU, nos termos do art. 113 da Lei n.º 8.666, de 1993.

13. Na mesma esteira, também se mostrou irregular a aquisição de 10 cestas coletoras de lixo para além da quantidade prevista sob o valor total de R\$ 4.400,00, não devendo ser acolhida a frágil justificativa, sem a devida comprovação, no sentido da necessidade de ser alocada uma cesta para cada duas barracas na feira, além de 3 unidades para a colocação em pontos estratégicos no local.

14. De igual sorte, a suposta capacitação dos feirantes sob o valor previsto de R\$ 10.200,00, sem a devida inclusão na prestação de contas, não pode ser admitida pelo TCU, não se mostrando adequada, nesse ponto, a ponderação suscitada pelo MPTCU no sentido da pretensa utilização desse valor para a compra das adicionais cestas coletoras de lixo (R\$ 4.400,00), com a suscitada manutenção do saldo remanescente na conta do convênio (R\$ 5.966,10).

15. O TCU não deve acolher, ainda, a vulnerável justificativa no sentido de que a referida capacitação não teria sido realizada, em virtude da exiguidade dos recursos então previstos e da sua efetivação pelo uso de outros recursos, com o emprego do próprio pessoal do município, não servindo como prova suficiente as declarações dos possíveis beneficiários, não só porque a realização dos eventos estaria expressamente prevista no plano de trabalho, mas também porque, isoladamente, as referidas declarações não teriam força probante sobre a efetiva realização de todos os correspondentes dispêndios.

16. Não se mostra razoável, contudo, a proposta do MTCU para a aplicação da multa fundada no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, em face da não devolução do saldo remanescente do ajuste, com o devido rendimento pela aplicação financeira, já que a vigência do convênio teria expirado junto ao término da gestão da aludida responsável (31/12/2008), cabendo ao prefeito sucessor promover a aludida devolução.

17. A despeito, todavia, de o registro fotográfico dos equipamentos não estar fixado pelo termo de convênio, inobstante a visita in loco não identificou a existência dos caixotes, dos medidores, das sacolas, das lixeiras e kit de jalecos e boné, entre outros materiais, e, também por essa linha, mostra-se adequada a referida proposta da unidade técnica para a condenação em débito e em multa.

(peça 72, p. 2)

III – Os argumentos recursais (peça 84)

13. Inconformada com a decisão acima, a Sra. Maria Socorro Pereira Torres interpôs o recurso de reconsideração de peça 84. Em seu apelo, argumenta:

a) Quanto à prestação de contas supostamente extemporânea:

a.1) o prazo previsto no instrumento do convênio recaía no mandato de seu sucessor, o qual recebeu a conta específica do convênio com saldo de R\$ 5.966,10, sendo que “(...) a prestação de contas não fora apresentada por culpa exclusiva do prefeito sucessor” (peça 84, p. 2 - grifo suprimido);

a.2) “O MDS, em 2009”, notificou a defendente em endereço incerto, que não era mais o dela” (peça 84, p. 2 - grifo suprimido);

b) “É bem 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” (peça 84, p. 4), sublinhando-se que a eventual venda complementar de produtos “que não eram da agricultura familiar local (...) não comprometia a venda dos produtos locais” (peça 84, p. 5), em vista da dinâmica adiante descrita:

b.1) Nas famílias beneficiadas, muitas vezes não existe produção agrícola suficiente para o seu sustento e a sua venda, concomitantemente, ou seja, ou há o consumo da produção ou a sua venda;

b.2) Nestes casos, as famílias são carentes, e acontece que ao plantar uma só cultura, quando muitas vezes duas, quando há a sobra, elas vendem o excedente na feira popular;

b.3) Para que não haja 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;

b.4) Assim, 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;

b.5) 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 a Ipu/CE por caminhões;

b.6) Diante disso, nas barracas dos feirantes não havia somente produtos da agricultura familiar local, mas também produtos de outras fontes;

b.7) Acrescente-se a isso que, não se pode fazer uma feira somente com produtos da agricultura familiar local devido a sazonalidade das culturas. Aqui no Ceará se planta somente no inverno, que é quando se tem a chuva. Destarte esse fato, tem-se que ter irrigação para cultivar e colher o ano todo;

b.8) Os beneficiários da agricultura familiar não possuem condições de comprar equipamentos de irrigação, isto é, 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;

b.9) Nesse último caso, por vezes, há uma sobra de insumos, até porque eles são, em maioria, monocultores, e como a família não subsiste somente de um produto, eles vendem o excedente para adquirir outros insumos/ produtos que não produzem.

(peça 84, p. 4-5, ajustada a capitulação dos tópicos)

c) “As despesas com relação aos cursos e oficinais não foram realizadas por intermédio do Convênio nº 231/2007. Assim, não se efetuou nenhuma despesa com relação a isso da conta específica” (peça 84, p. 6);

d) a aquisição a maior de dez unidades de cestas coletoras de lixo adveio 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 (...) ocasionou um ganho na qualidade da coleta de lixo, verificada no encerramento da feira” (peça 84, p. 7);

e) o saldo remanescente na conta específica do convênio teria de ser restituído pelo prefeito sucessor;

f) o registro fotográfico – quer das barracas, quer dos bonés, aventais etc. – “não era nenhuma incumbência trazida pelo termo de convênio pactuado” (peça 84, p. 8), fato que o torna inexistente, consoante Acórdãos 163/2015-2ª Câmara (Rel. Min. André de Carvalho) e 6.807/2014-2ª Câmara (Rel. Min. Marcos Bemquerer) (peça 84, p. 9). Nada obstante, “optou-se por realizar [comprovação mediante] uma declaração de cada beneficiário, com firma reconhecida em cartório, atestando o recebimento dos kits da feira popular, juntando aos autos nessa ocasião” (peça 84, p. 11); e

g) a identificação das barracas não seria necessária “por conta que elas não são bens duráveis. E de outra forma, elas não incorporariam ao patrimônio do Município, até porque elas seriam doadas aos beneficiários” (peça 84, p. 12).

14. Adicionalmente, alega a recorrente que:

Na feira popular, que posteriormente foi terminada pelo Gestor subsequente, sob a alegativa de que os beneficiários eram, em sua maioria, adversários políticos, restando somente alguns feirantes persistentes, é bem certo que os equipamentos não estariam todos nas barracas, ou até mesmo todos os feirantes não estariam lá naquele momento [da vistoria *in loco*].

(peça 84, p. 10)

IV – Exame dos argumentos recursais pela Secretaria de Recursos (peça 89)

15. Diante das razões recursais acima sumariadas, a equipe da Secretaria de Recursos (Serur) produziu análise (peça 89), ratificada pelo escalão superior da unidade (peça 90). Nela, a auditora reitera a proposta pela admissibilidade do recurso, tal como acolhida pelo Ministro Relator do apelo (peça 88). No mérito, a Serur observa que a apelante revisita suas alegações de defesa, consignando que “Não serão analisados argumentos sobre questões que restaram elididas no **decisum** recorrido, como omissão no dever de prestar contas [item ‘a’ da citação] e devolução do saldo devedor da conta específica [item ‘e’ da citação]” (peça 89, p. 4).

16. Para fins de exposição, consignamos todas as conclusões da Serur (peça 89) no Quadro 1 abaixo, no qual aparecem contrastadas com os respectivos argumentos trazidos pela Sra. Maria Socorro Pereira Torres:

Quadro 1 – Argumentos recursais e os motivos levantados pela Serur para refutá-los

Item da citação	Argumento recursal	Argumento da Serur
‘a’	A omissão no dever de prestar contas não pode remontar a 2009, já que a responsável só foi notificada em 2015.	A irregularidade restou elidida na Proposta de Deliberação que precedeu o acórdão recorrido, a qual acolheu o argumento da defendente.
‘b’	i. Todos os agricultores pertenceriam à agricultura familiar, já que habitantes de pequenas glebas; ii. A eventual venda de produtos” que não eram da agricultura familiar local (...) não comprometia a venda dos produtos locais”, os quais, pela sazonalidade das culturas, não se encontravam, todos eles, disponíveis durante todas as épocas do ano.	O convênio colimava a “comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e periurbanos”, sendo que o “aumento de renda real, proteção social e fortalecimento da cidadania, bem como uma melhor qualidade de vida dos beneficiários” não seria o objetivo do convênio, e sim “o que se esperava promover” (peça 89, p. 4).
‘c’	Não foram utilizados recursos do convênio para custear o treinamento avançado, e sim recursos dos cofres municipais.	A providência tomada pela responsável “É mais uma alteração no plano de trabalho aprovado, sem a ciência prévia e a devida autorização do MDS” (peça 89, p. 5)
‘d’	A aquisição de dez lixeiras a mais do que o previsto derivou de necessidade percebida, tendo favorecido a limpeza do local da feira.	“No mesmo sentido [do argumento anterior, isto é, alteração não autorizada do plano de trabalho] deve ser considerada a aquisição a maior de 10 unidades de cestas coletoras de lixo” (peça 89, p. 5).
‘e’	O saldo remanescente da conta específica do convênio deveria ter sido restituído ao MDS pelo prefeito sucessor, a quem cabia prestar contas.	A Serur entende que a questão teria restado elidida no <i>decisum</i> recorrido (peça 89, p. 4).
‘f’	i. O registro fotográfico dos itens (barracas, bonés, jalecos etc.) não constavam como obrigação da conveniente no termo de convênio firmado entre as partes; ii. a vistoria <i>in loco</i> conferiu os termos de cessão devidamente assinados pelos beneficiários (peça 84, p. 10); e iii. a recorrente juntou aos autos declarações dos beneficiários, registradas em cartório, no sentido de que receberam os itens impugnados.	i. “(...) a visita <i>in loco</i> do técnico do MDS ocorreu em apenas 3 meses após o fim de vigência do convênio, em março de 2009 (peça 1, p. 162-164, e peça 49, p. 182-185). É possível observar no relatório fotográfico que acompanha o Relatório de visita <i>in loco</i> a feira em pelo funcionamento, com fatura de produtos e bom fluxo de pessoas (peça 49, p. 184-185). No entanto, balanças, caixotes, medidores, sacolas, lixeiras e kits de jaleco e boné não foram localizados com os feirantes nem nas dependências da prefeitura.” (peça 89, p. 6); ii. “A própria recorrente reconhece que fotografias poderiam ajudar a comprovar a fiel execução do plano de trabalho. É justamente nesse sentido que a garantia do devido processo legal e seus corolários abrange o direito da parte no processo judicial ou administrativo a produzir a prova que entende necessária e capaz a eliminar as pretensões reparatória e punitiva da Administração Pública.” (peça 89, p. 6)

Item da citação	Argumento recursal	Argumento da Serur
		iii. “(...) as declarações apresentadas pela recorrente têm valor probatório reduzido e não são aptas a afastar a presunção de veracidade do Relatório de visita <i>in loco</i> de técnico do MDS. Consequentemente, as declarações não são capazes de estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os valores federais repassados por força do Convênio 231/2007.” (peça 89, p. 6)
‘g’	“(…) a identificação das barracas não era necessária por conta que elas não são bens duráveis. E de outra forma, elas não incorporariam ao patrimônio do Município, até porque elas seriam doadas aos beneficiários” (peça 66, p. 14).	A ausência do “selo de identificação do programa (...) fragiliza o nexo de causalidade dessa despesa.” (peça 89, p. 7)

17. Quanto ao item ‘b’ da citação (tratado na segunda linha da tabela acima), convém reproduzir a interpretação em que se baseia a Serur:

16. No tocante aos feirantes participantes da feira popular, restou evidenciado nos autos o desvio de finalidade do objeto do convênio. O termo de convênio é claro ao estabelecer como seu objeto “o apoio à implantação de feira livre no Município de Ipu/CE, visando à comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e periurbanos” (peça 1, p. 108).

17. Ao contrário do que a recorrente alega, o Convênio 231/2007 não tinha outro objeto além do retromencionado. A parte destacada pela recorrente era o que se esperava promover, com a consecução do objeto do convênio. Senão, vejamos (grifado):

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 periurbanos, 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.

18. As próprias alegações da recorrente demonstram o desvio de finalidade, como “se há sobra, vendem na feira popular”, “foram incentivados a adquirir produtos de outras fontes para incrementar suas barracas”, “durante o período sem chuvas, esses feirantes não cultivam nenhuma cultura” e “existiam produtos que não eram da agricultura familiar local à venda nas barracas fornecidas pelo MDS”.

19. Verifica-se, então, que os feirantes, ainda que fossem oriundos de famílias carentes, atuavam como revendedores de mercadorias adquiridas junto à CEASA, o que vai na direção oposta ao objetivo de comercialização direta dos produtos de agricultores familiares.

(peça 89, p. 4)

18. Forte nos argumentos acima, a Serur propugna por que o Colegiado negue provimento ao recurso de reconsideração em epígrafe, preservando incólume o acórdão vergastado (peça 89, p. 8).

19. O Ministério Público de Contas da União, cotejando os argumentos da recorrente com as observações registradas pela Serur, manifesta sua discordância em relação à unidade técnica, propondo o acolhimento das razões recursais, ainda que parcialmente, pelos motivos a seguir expostos.

IV – Exame dos argumentos da recorrente e da Serur pelo Ministério Público de Contas

20. Considerando a pluralidade de irregularidades que teriam culminado na decisão recorrida, entendemos útil dedicar-lhes subitens para sua discussão específica.

Item ‘a’ – atraso na prestação de contas desde 2009

21. À partida, alinhamo-nos com a Serur quando reconhece que o acórdão recorrido, em seus fundamentos (proposta de deliberação de peça 72), elidiu a irregularidade constante do primeiro item do ofício citatório (*i.e.* a prestação de contas teria tardado seis anos), nos seguintes termos:

“(…) a então prefeita não teria sido efetivamente notificada pelo órgão repassador sobre a falta de apresentação da prestação de contas no prazo devido, tendo ela tomado ciência dessa falha por intermédio da citação no âmbito do TCU, quando teria encaminhado a documentação encontrada nos arquivos da prefeitura, a título de prestação de contas, **restando elidida a referida irregularidade.**

(peça 72, p. 2 - grifamos)

Item ‘b’ – desvio de finalidade, não tendo sido as barracas operadas por agricultores familiares

22. No que concerne à segunda irregularidade atribuída à ex-gestora pública, concordamos com a Serur que o tema se enquadra como indicio de desvio de finalidade. Todavia, entendendo que tais indícios não se confirmaram, chegamos a conclusão oposta à da unidade, mormente por não nos filiaros à interpretação de que o convênio teria erigido a **exclusiva** “comercialização direta dos produtos de agricultores familiares urbanos e periurbanos” como sua causa final.

23. Rechaçamos, de igual maneira, a noção de que o “aumento de renda real, proteção social e fortalecimento da cidadania, bem como uma melhor qualidade de vida dos beneficiários”, termos expressamente consignados no termo do acordo validado pelo MDS, consistiriam ‘apenas’ naquilo “que se esperava promover com a consecução do objeto do convênio” (peça 89, p. 4), não justificando ou autorizando que se comercializasse nas bancas da feira qualquer item que não fosse proveniente das glebas em que laborassem os beneficiários.

24. Em outros termos, o Ministério Público não vislumbra qualquer distinção entre o objetivo do convênio e “o que se esperava promover com a consecução do objeto do convênio” (peça 89, p. 4), de modo que a venda (ou, mesmo, revenda) de produtos agrícolas outros não desvirtua a finalidade da referida feira, senão reforça o intuito maior de crescer renda e qualidade de vida aos beneficiários do programa.

25. A nosso ver, evidencia-se desproporcional a pretensão de glosar o valor integral do convênio – ou mesmo o valor correspondente a uma barraca sequer – diante da constatação de que alguma feirante tenha exposto à venda, junto às hortaliças que tenha produzido e para complementação de seus rendimentos, “o doce de seu vizinho”, ou mesmo “o tomate do CEASA”, ou quiçá algum artesanato que tenha logrado fabricar.

26. Atente-se, ainda, que o relatório de vistoria *in loco* não aponta a comercialização de bens industrializados, ou outros produtos que não os agrícolas, o que nos reforça ainda mais a convicção de não ter havido desvio de finalidade na condução da avença em tela.

27. O estrito foco na mercadoria vendida, em detrimento do alívio às condições de vida dos produtores rurais familiares (razão de ser expressa do convênio), impugnando-se todo o esforço despendido no convênio por conta da presença de itens não cultivados pessoalmente pelos beneficiários, constitui, a nosso entender, interpretação demasiadamente formalista e dissociada do interesse público informador do convênio. Além de contraditória com o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*), por impor limitação ao potencial proveito socioeconômico da iniciativa.

28. A cláusula primeira do instrumento convenial é hialina ao instituir a “auto-sustentação econômica”, o “aumento de renda real” e a “proteção social” dos beneficiários como escopo do acordo, conforme realça a peça recursal:

Esse 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...”, é o que diz o trecho da Cláusula Primeira – Do Objeto, do Termo de Convênio nº 231/2007.

Enxergar somente a comercialização da produção local é desvirtuar a totalidade do objeto do convênio pactuado.

(peça 84, p. 5 - caixa alta no original)

29. O simples fato de não estarem somente sendo vendidos produtos de produção própria não permite a conclusão de que parte dos feirantes não seria composta por “agricultores familiares”. O que caracteriza o agricultor familiar não é sua atividade comercial, e sim o fato de que retira seu sustento do campo – mais especificamente, da pequena unidade rural em que habita e labora com sua família.

30. Assim, igualmente estranhamos a disjunção, traçada no relatório de visita técnica, entre “agricultores familiares” e “feirantes”, como se tais categorias fossem mutuamente excludentes – isto é, como se os agricultores familiares não pudessem atuar no comércio de alimentos (atividade que, em última instância, o convênio visava a fomentar).

31. Sintetizando nosso posicionamento sobre o tópico, o Ministério Público espousa o entendimento da recorrente, no sentido de que a venda concomitante de produtos não-provenientes da agricultura familiar **não comprometia a venda dos produtos locais**, de modo a inexistir desvio de finalidade na execução do pacto. Opinamos, pois, pelo provimento do recurso neste ponto específico.

Item ‘c’ – os cursos previstos não foram custeados com recursos do convênio

32. Passando ao item seguinte (ponto ‘c’), observamos que a Serur entende haver razão para se responsabilizar a recorrente em virtude da realização do curso mediante recursos do próprio município, por configurar indevida “alteração no plano de trabalho aprovado” (peça 89, p. 5).

33. Nessa altura, relembramos a constatação, lançada inicialmente em nossa manifestação de peça 70, de que **não foram gastos recursos federais** para realização do curso, o que desautoriza a persecução de ressarcimento àquele título. No citado pronunciamento, obtemperamos que “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” (peça 70, p. 8). Isto é, o paradeiro dos recursos que seriam destinados ao curso é conhecido: foram gastos na aquisição de lixeiras, encontrando-se o restante na conta bancária atrelada ao convênio.

34. Concluindo pela impossibilidade de responsabilizar financeiramente a recorrente pela falha em demonstrar a realização do curso com os aportes do convênio – uma vez que os valores correspondentes àquela despesa não saíram da conta específica do acordo ajuste –, o *Parquet* de Contas opina por que o recurso de reconsideração seja provido no presente ponto.

Item ‘d’ – aquisição de dez lixeiras a mais do que o acertado no plano de trabalho

35. O fundamento levantado pela Serur para rejeição do ponto seguinte (tópico ‘d’ da citação) é idêntico ao do ponto anterior, eis que a ele remete: “No mesmo sentido deve ser considerada a aquisição a maior de 10 unidades de cestas coletoras de lixo” (peça 89, p. 5).

36. *Maxima venia*, entendemos que a presente imputação de débito a título de “alteração não autorizada no plano de trabalho” igualmente desborda do plano da razoabilidade, considerando que a rubrica “lixeiras” originalmente constava do plano de trabalho, refletindo consabida necessidade no aparelhamento de espaços de circulação pública, especialmente de um feira de produtos agrícolas.

37. Repise-se que a ex-prefeita não se valeu da quantia transferida para a aquisição de item estranho à organização da feira (por exemplo, gasto com servidores municipais, ou reforma de prédios públicos), tendo comprovado a aplicação dos recursos com aparelho urbano de maior importância para a limpeza do local, já previsto no plano de trabalho associado ao convênio.

38. Ademais, em sentido oposto ao afirmado pela Serur (peça 89, p. 5), apontamos, em nossa intervenção anterior (peça 70, p. 8), que a aquisição e instalação das lixeiras em prol da feira jamais foi contestada pelo MDS na oportunidade de sua vistoria *in loco* (peça 1, p. 164). Com efeito, o relatório de vistoria somente afirma não ter localizado, especificamente, “kit vestuário, 4 caixas plásticas e 5kg de sacolas plásticas” (peça 1, p. 164).

39. Por necessário, relatamos que o acórdão guerreado recusou as alegações de defesa da responsável por **falta da “devida comprovação, no sentido da necessidade de ser alocada uma cesta para cada duas barracas na feira**, além de 3 unidades para a colocação em pontos estratégicos no local” (peça 72, p. 2). O *Parquet* propugna, contudo, pela revisão do aludido entendimento, porquanto a responsável não foi citada pela “falta da devida comprovação da necessidade de ser alocada uma cesta para cada duas barracas na feira”, de modo que a condenação, neste ponto, exorbita da citação, sendo nula por faltar-lhe a inarredável correlação.

40. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas da União não vislumbra razão para condenação da ex-prefeita em débito mercê da aquisição extranumerária de dez lixeiras, item devidamente previsto no plano de trabalho aprovado, opinando por que o douto Colegiado proveja o recurso de reconsideração no tocante a esse item da condenação da recorrente.

Item ‘e’ – responsabilidade pela devolução do saldo da conta específica do convênio

41. O ponto seguinte (item ‘e’) diz respeito ao saldo remanescente do convênio, cujo dever de ressarcimento, nos dizeres da recorrente, caberia ao prefeito sucessor. Recapitulando, a Serur considera elidida a questão, diante do seguinte excerto da Proposta de Deliberação que orientou a prolação do acórdão recorrido:

16. Não se mostra razoável, contudo, a proposta do MTCU para a aplicação da multa fundada no art. 58, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, em face da não devolução do saldo remanescente do ajuste, com o devido rendimento pela aplicação financeira, já que a vigência do convênio teria expirado junto ao término da gestão da aludida responsável (31/12/2008), cabendo ao prefeito sucessor promover a aludida devolução.

(peça 72, p. 2)

42. Na fase instrutória desta TCE, acompanhamos a análise elaborada pela então Secex/CE, tendo aquela unidade técnica apontado que o subitem 2.2.12 da cláusula segunda do termo de convênio não instituiu expressamente a vigência do convênio, e sim o “encerramento do prazo estipulado para a conclusão do objeto”, como marco para devolução do “saldo não aplicado”.

43. Nesta fase recursal, em evolução ao anteriormente sustentado, ponderamos que a cláusula 3.1 do instrumento do acordo de fato não estabelece distinção entre o prazo de vigência e o prazo para execução do objeto pactuado, conforme abaixo a transcrevemos:

3.1 Este Convênio vigorará, a partir da data de publicação do seu extrato no Diário Oficial da União, até 31 de dezembro de 2008, para a execução do objeto pactuado na CLÁUSULA PRIMEIRA, de acordo com o Plano de Trabalho, ficando estabelecido o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir daquela data final, para a apresentação da prestação de contas final da aplicação dos recursos recebidos em transferência, dos de contrapartida oferecidos e dos de rendimentos apurados em aplicações no mercado financeiro.

(peça 1, p. 114)

44. Destarte, assiste plena razão à Serur (peça 89, p. 4) ao considerar elidida a questão.

Item ‘f’ – equipamentos não localizados durante a vistoria *in loco*:

45. O item ‘f’ do ofício citatório atribui a seguinte irregularidade à Sra. Maria do Socorro Pereira Torres, *in verbis*:

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]”;

46. A constatação acima derivou de interpretação do seguinte trecho do relatório de vistoria *in loco*, redigido com as seguintes palavras:

Neste termo [firmados entre a prefeitura e os beneficiários] 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 5kg de sacolas plásticas. No entanto, **não localizamos estes itens**, com exceção das barracas e toldos.

(peça 1, p. 164 - grifamos)

47. A partir do texto acima, a Secex/CE (peça 67, p. 11) e a Serur (peça 89, p. 6) entenderam que deve ser impugnada a **totalidade** dos equipamentos previstos, à exceção das barracas. O Ministério Público, inicialmente (peça 79, p. 10) manifestou-se pela inviabilidade de glosar o valor referente a balanças (e, implicitamente, aos medidores de cereais), uma vez que o excerto acima não teria impugnado a localização daqueles itens.

48. A controvérsia advém da maneira com que foi redigida a passagem do relatório de vistoria ora em apreço.

49. A um tempo, pode-se interpretá-lo, como fizeram as secretarias da Casa, no sentido de que nenhum material previsto no projeto, de que seriam meros exemplos os itens expressamente mencionados, foram encontrados pelo assistente técnico do MDS que procedeu à vistoria no local do evento, afora as barracas e lonas que as recobriam. Tal interpretação é válida, amparando-se fortemente na locução “[d]entre eles”.

50. Outra inteligência extraível do mesmo trecho, levantada pelo *Parquet* na fase de conhecimento, é a de que o elemento anafórico “estes itens” refere-se aos itens expressamente nominados – isto é, as bancas e toldos, o kit vestuário, as caixas e sacolas plásticas. Segundo essa interpretação, os itens ali não mencionados (balanças e medidores de cereais) não teriam sido impugnados pelo agente fiscalizador.

51. Essa segunda linha de exegese leva em conta fatores lógicos e práticos. A um tempo, nota-se que a listagem do fiscal do MDS deixou de mencionar item de materialidade (R\$ 23.920,00) e relevância capital para o projeto (qual seja, as balanças, o segundo item mais custoso no orçamento do projeto, sabidamente essencial no comércio de gêneros alimentícios *in natura*). A inteligência que fazemos é que a omissão ao item tenha sido deliberada, pois o mero lapso em se mencionar elemento de crucial importância seria, no mínimo, incomum em matéria de exemplificação.

52. No plano fático, a interpretação de que nenhum dos equipamentos previstos tenha sido encontrado (nem mesmos os não mencionados na listagem do fiscal) nos lega a ingrata tarefa de imaginar a realização de uma feira de hortifrutigranjeiros desprovida de balanças, copos de medição para o comércio de grãos, e mesmo de sacolas em que os produtos comercializados pudessem ser acondicionados e entregues à freguesia.

53. Embora as imagens que compõem o relatório fotográfico da vistoria *in loco* (peça 28, p. 184-185) ostentem qualidade deplorável, ao menos autorizam afirmar a pluralidade de expositores e a circulação de vários clientes (vide peça 28, p. 185, terceira imagem intitulada “feira”). A relativa escala do evento torna ainda mais inverossímil a interpretação de que nenhuma balança ou sacola tenha sido localizada – militando, ao revés, a favor do entendimento previamente aventado pelo MP (peça 70).

54. Ponderamos, ademais, que sacolas plásticas – afora os modelos ecológicos, de superior durabilidade – inscrevem-se entre os insumos da atividade comercial, sendo entregues aos consumidores para transporte dos produtos vendidos. Não seria razoável, portanto, esperar que os agricultores feirantes preservassem consigo todas as sacolas distribuídas no início do projeto em causa.

55. Quanto aos jalecos, bonés e caixas plásticas, o *Parquet* entende indemonstrado o seu paradeiro, cabendo atribuir débito à responsável no valor daqueles itens, conforme a precificação constante do orçamento do convênio (peça 1, p. 66).

56. Nesse passo, o dano perpetrado pela não localização dos ‘kits’ compostos de jaleco com boné totalizaria R\$ 2.400,00, a ser acrescido do valor dos “caixotes de plástico 0,34 x 0,28 cm”, a saber, R\$ 2.508,80 (peça 1, p. 66). Somando-se as duas rubricas, conclui-se que o valor do débito a ser atribuído à Sra. Maria Socorro Pereira Torres perfaz R\$ 4.908,80.

Item ‘g’ – equipamentos não localizados durante a vistoria *in loco*:

57. O último tópico da citação (item ‘g’) 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).

58. A Secex/CE, examinando o feito na fase de conhecimento, anotou que a ausência do selo em apreço tornaria “quase impossível ter a certeza de que tais equipamentos foram adquiridos com recursos do convênio em comento” (peça 67, p. 11). A Serur, na mesma linha, sucintamente comenta que a ausência do selo “fragiliza o nexo de causalidade dessa despesa” (peça 89, p. 6).

59. A outro giro, o Ministério Público opina que a presença ou ausência do selo de identificação do programa nas bancas da feira não diz respeito à execução financeira do convênio – isto é, a presença daquele símbolo não é capaz de confirmar ou rejeitar a conclusão de que o dinheiro repassado pelo MDS serviu para aquisição daquele equipamento especificamente.

60. A um tempo, nada obstaria ao conveniente afixar o selo em equipamento adquirido com recursos de outra fonte; a outro turno, nota fiscal e extrato bancário podem indicar o fornecimento daquele equipamento mediante dispêndio de quantias da conta específica, sem que no referido equipamento tenha sido posteriormente apostado o selo do programa.

61. Diferentemente do carimbo de ateste – ato administrativo pelo qual o responsável declara o recebimento do bem ou serviço –, o aludido “selo de identificação do programa” é providência promocional cuja inobservância resulta em infração à cláusula 2.2.5 do convênio, que discrimina os deveres do conveniente:

2.2.5 assegurar e destacar, obrigatoriamente, a participação do Governo Federal em toda e qualquer ação promocional ou não, relacionada com a execução do objeto descrito na **CLÁUSULA PRIMEIRA**, e, obedecido o modelo-padrão estabelecido, apor a marca do Governo Federal e do **CONCEDENTE** (Programa Fome Zero) nas placas, painéis e outdoors de identificação do Projeto custeado com os recursos deste Convênio, consoante o disposto na Instrução Normativa nº 31, de 10 de setembro de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 11/09/2003, da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (SECOMIPR);

62. Assim, considerando que a irregularidade em questão não conduz à presunção de dano ao erário, opináramos por que a responsável fosse sancionada com a imposição da multa inculpada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Tal entendimento, entretanto, não encontrou guarida no Colegiado, de modo que descabe a *reformatio in pejus* em sede de recurso interposto pela ex-prefeita.

V – Proposta de encaminhamento do Ministério Público

63. Malgrado o posicionamento da Secretaria de Recursos (peça 89-90), o Ministério Público de Contas da União encontra méritos nos argumentos recursais, propendendo a acolhê-los em larga medida, conforme explanado neste parecer. Assim, este representante do *Parquet* especializado opina por que o douto Colegiado proveja parcialmente o apelo interposto (peça 84), deliberando no sentido seguinte:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pela Sr^a Maria do Socorro Pereira Torres para, no mérito, provê-lo parcialmente;

b) reformar o Acórdão 11.268/2018-2^a Câmara (Rel. Min. André de Carvalho), de modo que:

b.1) no item 9.2 da decisão recorrida, o valor do débito passe a constar como R\$ 4.908,80, mantendo inalterados as datas, prazos e demais parâmetros ali contidos;

c) no item 9.3 da aludida deliberação, o valor da multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1994 seja redimensionada, passando a guardar proporcionalidade com o novo valor do débito imputado;

d) determinar a expedição das comunicações de praxe, inclusive ao município de Ipu/CE e 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.

Ministério Público, em 5 de Novembro de 2019.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador