

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 018.237/2018-5

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidades: Município de Salitre - CE e Ministério do Desenvolvimento Social (extinto)

Responsável: Agenor Manoel Ribeiro (422.157.063-68)

Representação legal: Luciano Veloso da Silva (13.186/OAB-CE) e outros, representando Agenor Manoel Ribeiro.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA REVITALIZAÇÃO DA FEIRA COMUNITÁRIA DO MUNICÍPIO. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DAS DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA REFORMAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro contra o Acórdão 5.924/2019-1ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em razão da impugnação total das despesas do Convênio 151/2009-SESAN, celebrado com a Prefeitura Municipal de Salitre/CE, tendo por objeto “o apoio à revitalização da Feira Comunitária do Município de Salitre/CE”.

3. Para a consecução da avença, foi previsto o aporte de R\$ 119.199,00, sendo R\$ 114.431,00 à conta do órgão concedente e o restante correspondente à contrapartida do município. A avença vigeu de 21/12/2009 a 31/7/2011.

4. Na fase preliminar do processo, foi promovida a citação do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, Prefeito do Município de Salitre/CE, na gestão 2009-2012, por conta da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do referido convênio, consubstanciada nas seguintes condutas:

“b.1) Deixar de incluir na prestação de contas documentos capazes de evidenciar a efetividade do atingimento da Meta 1 – Revitalização da Feira Comunitária, aptos a demonstrar a existência de uma feira livre em pleno funcionamento, destacando-se:

b.1.1) A ausência de relatório de cumprimento do objeto (RCO) contendo informações quantitativas e qualitativas que permitissem a aferição do atingimento de benefícios socioeconômicos aplicados à população diretamente envolvida, de sorte a oferecer meios cabais de comprovação do objeto pactuado e, no tocante à contratação de serviços de terceiros, que esta tenha resultado na aplicação dos bens produzidos em benefícios diretos aos favorecidos pelo projeto e que esses tenham passado a fazer uso de material de proteção individual (luvas, máscaras, touca e avental) nas atividades desenvolvidas na feira livre, de modo a indicar a efetividade do fornecimento desses bens.

b.1.2) *A ausência de identificação com referência ao título e número do convênio nos documentos fiscais de despesa, em descumprimento ao contido na Cláusula Décima, subitem 10.1, do Termo de Convênio 151/2009-SESAN (Siconv 706752).*

b.1.3) *A ocorrência de indícios de cenário montado para produzir o relatório fotográfico incluído na prestação de contas, tendo em vista que a montagem dos equipamentos ostentava apenas 14 barracas dispostas, quando eram previstas 40, das quais tão somente três mostravam a estrutura completa prevista no plano de trabalho (lixreira, balança digital e indumentária dos beneficiários), não se evidenciando, no entanto, qualquer comercialização de produtos ou a movimentação de potenciais clientes, enquanto as onze barracas restantes apresentavam-se simplesmente montadas. Além disso, a logomarca estampada na parte frontal das barracas continha referência somente ao município, sem que qualquer menção à utilização de recursos federais para a sua aquisição, contrariando o disposto na Cláusula Segunda, subitem 2.2.5, do Termo de Convênio 151/2009-SESAN (Siconv 706752);*

b.2) *Deixar de incluir na prestação de contas documentos capazes de evidenciar a efetividade do atingimento da Meta 2 – Capacitação, pelas seguintes irregularidades:*

b.2.1) *As listas de frequências apresentaram quantidades aquém de beneficiários, não houve registro fotográfico da capacitação e o recibo de pagamento da suposta ministrante do curso, destacava a aplicação de 40 horas/aulas, quando o correto seriam 160 horas/aulas;*

b.2.2) *A documentação apresentada não menciona a quantidade de horas diárias, definição do local onde o curso foi ministrado, metodologia e didática aplicada nas aulas teóricas e/ou práticas, conteúdo ministrado e pertinência com o objeto do convênio, conforme registrado no item 2.1.3 do Relatório de Fiscalização produzido pela CGU no âmbito da 39ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos;*

5. *Após a resposta do responsável, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 5.924/2019-1ª Câmara, julgar irregulares as suas contas, condenando-o ao pagamento do débito no valor de R\$ 23.737,71, na data de 28/12/2009, e da multa de R\$ 5.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

6. *Irresignado com esta deliberação, o Sr. Agenor Manoel Ribeiro ingressou com o presente recurso de reconsideração, o qual mereceu a seguinte análise no âmbito da Serur – instrução parcial com os ajustes de forma pertinentes:*

*“1.4. Resumidamente, o convênio foi firmado no valor de R\$ 119.199,00, sendo R\$ 114.431,00 à conta do órgão concedente e R\$ 4.768,00 referentes à contrapartida da Prefeitura. O Parecer Técnico 8/2015, do MDS (peça 39), ao analisar a prestação de contas final da avença, concluiu que se por um lado houve a aquisição integral do material relativo à revitalização da feira, não restou demonstrado que a feira entrou em operação, ou que os cursos de capacitação tenham sido ministrados e que, portanto, não foi atingido o objeto de favorecer famílias em situação de insegurança familiar e tampouco o de geração de renda e trabalho.*

*1.5. Não houve vistoria in loco por parte do MDS, sendo que a verificação física se deu pela análise de fotografias e documentos encaminhados pela convenente, o que motivou a reprovação da execução pela falta de documentos comprobatórios (peça 39, p. 9), omissão essa confirmada pelo Controle Interno (peças 63 e 65).*

*1.6. No âmbito do TCU, o responsável foi citado pela integralidade dos valores recebidos, descontado o montante devolvido ao Fundo Nacional de Assistência Social.*

*1.7. Após apreciadas as alegações de defesa, foi constatado, com base em Relatório de Fiscalização da CGU, que, embora verificadas inconsistências na documentação apresentada na prestação de contas, houve a execução financeira do convênio e a execução parcial do objeto avençado, com parte dos beneficiários contemplada com o material da feira (barraca, balança,*

coletor de lixo, jaleco, caixas etc), correspondente à Meta 1 do Convênio, e parte contemplada com o curso de capacitação (Meta 2).

1.8. Desse modo, foi prolatado o Acórdão 5.924/2019-TCU-1ª Câmara (peça 79), que imputou débito parcial ao responsável e multa, e contra o qual o Sr. Agenor Manoel Ribeiro agora se insurge, interpondo recurso de reconsideração (peça 83).

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

1.9. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 84-85), ratificados pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler (peça 87), que conheceu do recurso interposto, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido.

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **2. Delimitação**

2.1. Constitui objeto do presente recurso de reconsideração definir se:

- a) não foi comprovado qualquer dano ao erário, motivo pelo qual deve o feito ser extinto;
- b) o conjunto probatório e documental acostado aos autos permite concluir pela execução das Metas 1 e 2 do Convênio, devendo o débito ser afastado.

#### **3. Da ausência de dano ao erário (peça 83, p. 6-11)**

3.1. Após traçar extenso histórico sobre o desenrolar do processo (p. 1-6), o recorrente, em preliminar, entende ausente um dos pressupostos e desenvolvimento regular do processo, visto que não foi constatado dano ao erário, o que deve ensejar o arquivamento do feito, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU (p. 6)

3.2. Afirma inexistir nos autos a quantificação do dano imputado ao recorrente, bem como qualquer irregularidade, mesmo de natureza formal, na prestação de contas apresentada pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro em sua prestação de contas (p. 7).

3.3. Aponta que a jurisprudência do TCU é de que a instauração de tomada de contas especial deve ser motivada em irregularidades de que resultem prejuízo ao erário, e que este prejuízo possa ser quantificado, conforme disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992, e no art. 84, do Decreto-Lei 200/1967, além do art. 148, do Decreto 93.872/1986.

3.4. Refere-se ainda à Instrução Normativa TCU 71/2012, que pressupõe a ocorrência de dano ou prejuízo ao erário para a instauração da tomada de contas especial, e que uma vez que o presente processo não contém tais elementos, deve ser extinto, na esteira de decisões desta Corte, como nos Acórdãos 5.480/2013, 3.819/2013-TCU, 6.312/2014 e 2.090/2013, todos da 1ª Câmara do TCU (p. 8-11)

#### **Análise**

3.4. Carece de fundamentação o argumento deduzido pelo recorrente.

3.5. Com efeito, esta tomada de contas foi instaurada em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Convênio 151/2009-SESAN, Siconv 706752, que apresentava duas metas: Meta 1 – Revitalização de Feira Comunitária, com a implantação de feira com 40 barracas, no valor de R\$ 112.092,00, sendo R\$ 4.768,00 provenientes do conveniente; e Meta 2 – Capacitação de 40 Beneficiários do Projeto, no valor de R\$ 7.107,00.

3.6 O Ministério concedente solicitou, em três oportunidades, à Prefeitura (peças 20 e 33) e ao ex-prefeito (peça 36) o saneamento das pendências apontadas pelas Notas Técnicas 84/2013 (peça 19) e 10/2014 (peça 32) na prestação de contas do convênio, sem obter êxito.

3.7. A partir daí, foi emitido o Parecer Técnico 8/2015 (peça 39), que ao analisar a prestação de contas final da avença, concluiu que não restou demonstrada a operacionalização da feira, não tendo sido atingido o objetivo da avença de favorecer tanto as famílias em situação de insegurança alimentar quanto ao desenvolvimento econômico local, por meio da geração de renda e trabalho.

Desse modo, foi quantificado inicialmente o débito pelo valor total transferido, atualizado na forma do Certificado de Auditoria do Controle Interno à peça 64, no montante de R\$ 241.336,34.

3.8. Posteriormente, já no âmbito da fase externa da TCE, no Tribunal de Contas da União, esse débito sofreu redução, em razão de elementos contidos em Relatório de Fiscalização 39010, de 17/2/2014, da Controladoria-Geral da União (CGU), quando da realização da 39ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 43), que davam conta da execução da Meta 2 do convênio (curso de capacitação) e de parte da Meta 1, relativa à própria operacionalização da feira, relatório esse que será analisado com mais detalhes no próximo item.

3.9. Portanto, o prejuízo ao erário foi devidamente configurado e quantificado, tanto por força dos relatórios de fiscalização do órgão concedente (Ministério do Desenvolvimento Social), quanto por conta dos achados constantes do relatório de fiscalização da Controladoria Geral da União, não havendo que se falar em ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo.

3.10. Rejeita-se, assim, a preliminar suscitada.

#### **4. Das provas e documentos juntados aos autos (peça 83, p. 11-13)**

4.1. O recorrente reitera argumentos contidos em alegações de defesa, de que a não confecção do relatório de cumprimento do objeto, bem como a ausência de identificação do convênio nas notas fiscais não passariam de falha formal, visto que o próprio relator reconheceu que a execução financeira foi devidamente realizada (p. 11-12).

4.2. Registra que não houve vistoria in loco pelo órgão concedente, o que resulta em falha na apuração da prestação de contas, que não pode ser suprida pelo recorrente, em vista da obrigação da concedente em fiscalizar a execução da avença (p. 11).

4.3. Em relação às fotos, afirma que não existe montagem de cenário, e que as mesmas foram apresentadas espontaneamente, visto que não estão exigidas no termo de convênio (p. 12).

4.4. Quanto à Meta 2, relativa ao curso de capacitação, advoga que a análise da prestação de contas deve se basear no contexto documental e lógico, não devendo ser fundamentada em apenas um fato isolado (p. 12).

4.5. Afirma que a prestação de contas foi reprovada basicamente por dois achados, um relativo à falta de comprovação da capacitação, o que contraria os documentos juntados aos autos, cabais para comprovar a realização da Meta. Rejeita os apontamentos feitos pela CGU, visto que as entrevistas com beneficiários ocorreram no ano de 2014, quando a entrega dos bens e a realização dos cursos se deram ainda em 2009 (p. 12).

4.6. Aduz que o resultado negativo na frequência dos cursos não interfere nos custos fixos do programa, tais como a remuneração dos instrutores e a aquisição de material de consumo (p. 12-13).

4.7. Em relação ao segundo achado, relativo à execução da revitalização da feira, a CGU realizou basicamente as entrevistas mais de 4 anos após a efetiva realização do evento, o que por si só não poderia ser considerado fundamento para desaprovação das contas (p. 13).

#### **Análise**

4.8. Falece razão ao recorrente quando afirma que a rejeição parcial de suas contas se deu em razão de apenas dois achados, quais sejam as duas entrevistas realizadas pela CGU. O convênio foi inicialmente reprovado pelo MDS, em razão da ausência de documentos imprescindíveis à comprovação da realização da feira e da realização dos eventos de capacitação, conforme o Parecer Técnico 8/2015 (peça 39, p. 9-10), o qual consignou:

1.23. Por fim, assevera-se que mesmo tendo sido juntado estes documentos à prestação de contas inicial, estes não são satisfatórios para certificar o alcance das Metas pactuadas, pois não se apresentam suficientemente claros e consistentes para gerar juízo de valor a respeito da existência e/ou aplicação dos recursos destinados ao objeto conveniado, restando a esta unidade técnica a reprovação total da prestação de contas apresentada.

(...)

2.10. *Em síntese, diante da fragilidade do corpo documental, motivo este que gerou a reprovação da Meta 1, baseia-se, por simetria, nos mesmos argumentos declinados na etapa anterior para invalidar a execução da Meta 2, é dizer que os documentos apresentados para comprovação dessa Meta apresentam-se tão frágeis quanto os da anterior - a ausência de RCO inviabiliza a aferição de atingimento da Meta, as listas de frequências apresentam quantidades aquém de beneficiários, não há registro fotográfico da capacitação e, por fim, o recibo de pagamento da suposta ministrante do curso, destaca a aplicação de 40 (quarenta) horas/aulas, quando o correto seriam 160 horas/aulas. Por fim, não fosse isso suficiente para reprovar a Meta 2, aponta-se que os conhecimentos supostamente adquiridos pelos participantes da capacitação tornaram-se sem efeito, pois estes últimos não foram colocados em prática diante da inexistência de feira.*

2.11. *Realizadas todas as ponderações, acrescenta-se o fato de que o conveniente inseriu no SICONV menos documentos que os analisados junto ao processo físico, mesmo sendo o **município diligenciado, reiteradas vezes, para que ajustasse o referido sistema.** (Grifos nossos)*

4.9. *Posteriormente, o TCU levou em consideração as informações constantes do Relatório de Fiscalização da CGU (peça 43), o que, aliado aos indícios de que houve a execução financeira da avença, conforme documentos fiscais (peça 13), extratos bancários (peça 14, p. 1-28), extratos de aplicação (peça 14, p. 30-56), documentos do certame licitatório e do respectivo contrato (peça 15, p. 7-65, 72-85), de ordem de compra (peça 15, p. 66-69) e do comprovante de devolução de saldo (peça 16), permitiram o acolhimento, pelo Tribunal, de parte das despesas realizadas.*

4.10. *Desse modo, as entrevistas realizadas pela CGU, as quais identificaram beneficiários que participaram dos cursos de formação, depuseram **a favor** e não contra o recorrente, pois, lembre-se, a prestação de contas não foi aprovada pelo órgão concedente, do ponto de vista da execução física.*

4.11. *Além dos mais, não obstante o curso ter apresentado problemas na frequência dos alunos (Meta 2), esse fato não foi considerado na imputação de débito ao responsável, conforme consignou o Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas (peça 80, p. 3).*

17. *Nesse cenário, depreende-se que o curso ocorreu, mas que apresentou problemas na frequência de alunos e, portanto, em cumprir seu objetivo. Entretanto, não considero pertinente imputar ao responsável débito quanto a essa Meta, pois a assiduidade ou não dos alunos não seria algo que se possa exigir e cobrar do ex-prefeito, além de que o resultado negativo não reduz os custos fixos do programa, tais como a remuneração dos instrutores e a aquisição de material de consumo.*

4.12. *Há de se considerar que houve fiscalização in loco por parte da CGU (peça 43, p. 6-11), que reforçou os apontamentos declinados nos pareceres do MDS acerca da Meta 2 (curso de capacitação), bem como da Meta 1 (revitalização da feira).*

4.13. *A fiscalização da CGU teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 9/3/2014 a 15/3/2014, sendo um dos objetos fiscalizados o Convênio 151/2009-SESAN, Siconv 706752. Importa considerar que os achados da CGU em relação ao ajuste em comento **não se basearam exclusivamente em entrevistas**, mas na verificação documental e junto a Órgãos do Município, conforme se depreende da análise da Meta 1, pertinente à revitalização da feira (peça 43, p. 10-11):*

*A Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Social informou que dos 40 beneficiários, 30 comercializam seus produtos na feira realizada na sede do município e 10 na sede do distrito Lagoa dos Criolos. Ressalte-se que esta informação não consta do Termo de Convênio nem do Plano de Trabalho.*

*Realizaram-se entrevistas com 24 beneficiários da sede, 6 do distrito e 5 que não constavam da relação inicial de beneficiários do convênio em questão. Das visitas in loco, verificou-se:*

a) 6 declararam não terem recebido o material (barraca, balança, coletor de lixo, jaleco, boné, caixas plásticas). No que diz respeito a esses beneficiários, **verificou-se divergência entre as assinaturas constantes nos Termos de Responsabilidade e Posse apresentados, com as assinaturas colhidas no ato das entrevistas pela equipe de fiscalização:**

CPF \*\*\*.247.903-\*\*;

CPF \*\*\*.126.053-\*\*;

CPF \*\*\*.414.883-\*\*;

CPF \*\*\*.427.163-\*\*;

CPF \*\*\*.414.883-\*\*;

CPF \*\*\*.846.433-\*\*; (a entrevista foi realizada com a esposa do suposto beneficiário);

b) para 3 entrevistados, apesar de terem declarado o não recebimento, verificou-se que a **assinatura do Termo de Responsabilidade-e Posse não confere com a assinatura colhida na entrevista**, entretanto, a assinatura do Termo de Renúncia coincide com a assinatura colhida no ato da entrevista pela equipe de fiscalização:

CPF \*\*\*.156.733-\*\*;

CPF \*\*\*.186.343-\*\*;

CPF \*\*\*.881.763-\*\*;

Tendo em vista o exposto, os prejuízos somados, advindos das falhas de execução do convênio, chegam ao patamar de R\$ 24.726,78. (Grifos nossos)

4.14. *Cumpra assinalar ainda que esse valor de R\$ 24.726,78 apurado pela CGU, relativamente à Meta 1 (stands da feira), foi proporcionalmente reduzido para **R\$ 23.737,71** pelo Tribunal, para considerar tão somente os valores federais transferidos, e que o valor de **R\$ 6.400,00**, supostamente considerado como não executado na Meta 2, relativo aos cursos de formação, não foi incluído no débito imputado ao recorrente, justamente por ter o Tribunal considerado que os cursos foram ministrados, e que a assiduidade ou não dos alunos não seria algo que se pudesse exigir e cobrar do ex-prefeito.*

4.15. *Tem-se, portanto, que o responsável foi corretamente apenado por não ter comprovado a totalidade da execução da Meta 1 do Convênio 151/2009-SESAN, Siconv 706752, conforme especificado na tabela elaborada pela CGU à peça 43, p. 10-11.*

4.16. *Diante do exposto e não tendo o recorrente trazido novos elementos de convicção suficientes para modificar o juízo empreendido nestas contas, impõe-se a rejeição do recurso.*

### **CONCLUSÃO**

5.1. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

a) *o dano ao erário foi devidamente evidenciado e quantificado, tanto na fase interna quanto na fase externa da TCE;*

b) *o conjunto probatório e documental acostado aos autos não permite concluir pela execução total da Meta 1 do Convênio.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

6.1. *Ante o exposto, submetem-se à consideração superior este recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro, ex-Prefeito Municipal de Salitre/CE, contra o Acórdão 5.924/2019-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992:*

a) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis e interessados e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.”*

7. O Diretor da Serur e o Ministério Público junto ao TCU aquiesceram ao referido encaminhamento.

É o relatório.