

VOTO

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 (lixeira, 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, no qual alega, em apertada síntese, que:

a) está ausente um dos pressupostos e desenvolvimento regular do processo, visto que não foi constatado dano ao erário;

b) a não confecção do relatório de cumprimento do objeto e a ausência de identificação do convênio nas notas fiscais não passam de falha formal, porquanto o próprio relator reconheceu que a execução financeira foi devidamente realizada;

c) 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 face da obrigação da concedente de fiscalizar a execução da avença;

d) não existe montagem de cenário nas fotografias apresentadas, que foram juntadas aos autos de forma espontânea, visto que não exigidas no termo de convênio;

e) quanto à meta 2, relativa ao curso de capacitação, a análise da prestação de contas deve se basear no contexto documental e lógico, não devendo ser fundamentada em apenas um fato isolado;

f) a conclusão de que não houve comprovação da capacitação contraria os documentos juntados aos autos; os apontamentos feitos pela CGU não devem prosperar, uma vez 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; 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;

g) quanto à alegada não execução da revitalização da feira, a CGU realizou as entrevistas mais de 4 anos após a efetiva realização do evento, o que por si só não pode ser considerado fundamento para desaprovação das contas.

7. A Serur analisou a matéria e concluiu que os argumentos apresentados não se mostravam suficientes para alterar a deliberação recorrida, uma vez que o dano ao erário foi devidamente evidenciado e quantificado, tanto na fase interna quanto na fase externa da TCE, e o conjunto probatório acostado aos autos não permite concluir pela execução total da meta 1 do convênio.

8. Com isso, alvitrou que o expediente recursal fosse conhecido e, no mérito, que lhe fosse negado provimento. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu ao referido encaminhamento.

9. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

10. Preliminarmente, observo que o recurso de reconsideração preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, parágrafo único, do Regimento Interno, sendo cabível, por consequência, o seu conhecimento.

11. Manifesto-me de acordo com a análise realizada pela unidade técnica e incorporo as considerações realizadas como razão de decidir, sem prejuízo das ponderações que faço na sequência.

12. Conforme a cláusula nona do termo do convênio, a prestação de contas dos recursos públicos em apreço seria composta dos documentos e informações especificados na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 e dos seguintes:

“9.1.1 Relatório de Cumprimento do Objeto;

9.1.2 Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

9.1.3 Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

9.1.4 A relação de treinados ou capacitados, com endereço residencial e comercial, telefones e endereço eletrônico;

9.1.5 A relação dos serviços prestados, quando for o caso;

9.1.6 Registro fotográfico contemplando momentos diversos da realização dos cursos;

9.1.7 Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

9.1.8 Termo de Compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado manter os documentos relacionados ao convênio, nos termos do §3º, do art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008.” (grifos acrescidos).

13. Desse modo, o não encaminhamento de documento exigido no instrumento convencional, a saber, o relatório de cumprimento do objeto, não pode ser considerado uma falha de caráter meramente formal, pois, além de infringir cláusula expressa da avença, ele impede a verificação dos resultados e da eficácia dos recursos transferidos, conforme exposto no Parecer Técnico 8/2015, do MDS (peça 39).

14. A despeito disso, verifico que tal falha não foi decisiva para a glosa parcial dos valores referentes à meta 1 - revitalização da feira comunitária. Isso porque o Ministro Relator **a quo** fundamentou a sua conclusão em evidências colhidas na fiscalização **in loco** realizada pela CGU, quais sejam, declarações de pessoas designadas como participantes do programa de que não teriam recebido o material adquirido e inconsistências em assinaturas apostas em documentos apresentados na prestação de contas.

15. Seguem as considerações proferidas no voto condutor do Acórdão 5.924/2019-1ª Câmara:

“Quanto ao segundo achado, relativo à execução da revitalização da feira, a CGU realizou entrevistas com 24 (vinte e quatro) beneficiários da sede, 6 (seis) do distrito e 5 (cinco) que não constavam da relação inicial de beneficiários do convênio em questão. Dessas entrevistas, o órgão de controle interno verificou que 6 (seis) declararam não terem recebido o material (barraca, balança, coletor de lixo, jaleco, boné, caixas plásticas). Já para outros 3 (três) 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” (peça 43. P. 10), indicando que eram beneficiários que não receberam também o material.”

16. A propósito do assunto, não prosperam as críticas trazidas pelo recorrente acerca da extemporaneidade e do baixo valor probatório das entrevistas realizadas pelo órgão de controle interno, pois, conforme visto, a posição da CGU também foi baseada em análise documental dos termos de posse e de responsabilidade, cujas assinaturas não correspondiam, em parte, com as das pessoas entrevistadas, por amostragem.

17. Ademais, cabe destacar que as evidências trazidas pelo controle interno depuseram a favor e não contra o recorrente, já que a prestação de contas não foi aprovada pelo órgão concedente, do ponto de vista da execução física, sendo que o Ministro Relator **a quo** utilizou tais evidências para acolher parte do valor gasto na meta 1, consoante se depreende do seguinte trecho de seu voto:

“Assim, a CGU aponta que, de um total de 40 (quarenta) beneficiários previstos no plano de ação do convênio, 35 (trinta e cinco) foram entrevistados e, desses, 9 (nove) não foram contemplados com o material. Nesse sentido, os cálculos do prejuízo foram proporcionais a esse número, totalizando R\$ 24.726,78, valor esse que foi apurado com base nas notas fiscais do convênio. A tabela que discrimina os cálculos se encontra na peça 43, p. 10-11.”

18. Relembro que a meta 1 da avença contemplava a realização de despesas no montante total de R\$ 112.092,00, sendo R\$ 107.327,00 com recursos federais e o restante de responsabilidade do conveniente. Para o cálculo do débito, a CGU fez incidir o valor percentual equivalente à proporção 9/40, relativa aos beneficiários não contemplados, sobre o valor total gasto na meta 1, R\$ 109.896,80, conforme as relações de materiais de consumo apostas nas peças 26 e 27.

19. Posteriormente, o Ministro Relator **a quo** ainda reduziu o valor glosado, ao aplicar a proporcionalidade adotada originalmente no convênio (96% concedente e 4% conveniente) sobre o montante apontando acima, o que resultou um débito de R\$ 23.737,71, de responsabilidade do ex-prefeito perante o erário federal.

20. Desse modo, concluo que a decisão recorrida se sustentou em evidências coerentes e suficientes para a glosa parcial dos valores, sendo improcedentes as razões recursais trazidas pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro.

21. Quanto à alegação de que não houve vistoria **in loco** pelo MDS, o que resultaria em falha na apuração da prestação de contas, observo que a realização de fiscalização no local constitui opção discricionária do órgão concedente, a ser apreciada segundo critérios de risco, materialidade e relevância, além da disponibilidade de recursos humanos e materiais.

22. O fato de o órgão repassador não realizar visita de campo não implica a ocorrência de falha na análise da prestação de contas, nem o impede de constatar irregularidades no convênio, uma vez que o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos compete ao gestor, na linha da remansosa jurisprudência desta Casa.

23. A respeito das considerações sobre a execução da meta 2 (capacitação), invoco o exame realizado pela Serur no sentido de que o valor correspondente a essa meta “(...) *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*”. Logo, devem ser rejeitadas as ponderações trazidas pelo ex-prefeito.

24. Pela análise realizada nos itens anteriores, a qual se baseou no conjunto probatório juntado aos autos, não prosperam as assertivas do responsável de que não foi comprovado dano ao erário e de que está ausente um dos pressupostos e desenvolvimento regular do processo.

25. Quanto aos demais argumentos não diretamente rebatidos neste voto, acolho **in totum** o exame realizado pela unidade técnica.

26. Dessa forma, compreendo, na linha dos pareceres anteriores, que o recurso de reconsideração deve ser desprovido, motivo pelo qual reputo adequada a manutenção do Acórdão 5.924/2019-1ª Câmara.

27. Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de julho de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Relator