

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, originalmente em nome dos ex-Presidentes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins – Fetaet, Srs. Antônio Augusto Barbosa Lima e Antônio Batista de Sá, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos oriundos dos Contratos de Repasse 150.212-17/2002 (peça 1, p. 36/46), 176.984-01/2005 (peça 1, p. 186/196), 176.994-26/2005 (peça 1, p. 276/286) e 177.006-87/2005 (peça 1, p. 362/372).

2. Todos os mencionados Contratos de Repasse foram firmados entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a aludida Federação.

3. O primeiro ajuste citado tinha por objeto a capacitação de agricultores familiares, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (CR 150.212-17/2002), peça 1, p. 24. As demais avenças (CR 176.984-01/2005; CR 176.994-26/2005 e CR 177.006-87/2005) visavam à execução de infraestrutura e serviços, referentes ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat, de acordo com os correspondentes Planos de Trabalho (peça 1, 164, 260 e 348).

4. A Secex/TO promoveu a citação solidária dos responsáveis, Srs. Antônio Augusto Barbosa Lima, Antônio Batista de Sá e a Fetaet, agrupados segundo a gestão de cada um, a fim de que recolhessem ao Tesouro Nacional o valor do débito apurado e/ou apresentassem alegações de defesa pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais oriundos dos Contratos de Repasse especificados, em razão da omissão no dever de prestar contas dos valores recebidos.

5. Também foi realizada a audiência do Sr. Romão Gomes Vanderley, atual Presidente, a fim de que oferecesse suas razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos federais dos Contratos de Repasse 150.212-17/2002, 176.984-01/2005, 176.994-26/2005 e 177.006-87/2005, cujos prazos para a entrega da prestação de contas final expiraram em 29/01/2013.

6. Devidamente notificados, a Fetaet e os Srs. Antônio Batista de Sá e Romão Gomes Vanderley apresentaram conjuntamente suas defesas (peças 34/39 e 50/53). Por sua vez, o Sr. Antônio Augusto Barbosa Lima optou pela revelia.

7. Feita a análise das defesas apresentadas, a unidade técnica propôs ao Tribunal julgar irregulares as contas, com base nas alíneas **a** e **c** do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, da Fetaet e dos Srs. Antônio Augusto Barbosa Lima e Antônio Batista de Sá, condenando-os solidariamente, consoante a gestão de cada um, ao pagamento do débito apurado e aplicando-se-lhes a multa prevista no art. 57 da citada lei; e com fundamento nas alíneas **a** e **b** do inciso III do mencionado art. 16, irregulares as contas do Sr. Romão Gomes Vanderley, com a aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

8. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva.

9. No mérito, acolho os pareceres exarados nos autos no sentido da irregularidade das contas dos responsáveis indicados, com débito para os responsáveis citados, e da aplicação da multa proporcional ao dano ao erário. Dissinto, porém, da proposta relativa ao responsável Sr. Romão Gomes Vanderley, nos termos que adiante comentarei.

10. Como visto no Relatório precedente, do total pactuado nos quatro ajustes mencionados somente foi desbloqueada a favor da Fetaet a soma de R\$ 69.002,99, que corresponde ao valor original do débito apurado nesta Tomada de Contas Especial.

11. As alegações de defesa oferecidas pelos responsáveis foram examinadas e refutadas pela unidade técnica, porquanto são insuficientes para comprovar o regular emprego dos recursos públicos

federais nos objetos pactuados. Os documentos apresentados na defesa, os quais não foram aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, conforme bem pontuado pela unidade técnica (item 12 da instrução reproduzida no Relatório), não são hábeis a demonstrar o nexo causal entre as possíveis despesas realizadas com os recursos públicos e a execução dos objetos da avença.

12. Apenas a título de exemplo, mencionamos a relação de solicitação/comprovação de pagamentos (peça 34, p. 30/ 42), referente ao Contrato de Repasse 150.212-17/2002, sem a assinatura dos responsáveis, nem indicação do número de cheque compensado e, segundo apontado pela unidade instrutiva, incompatível com as listas de presença, referentes às pessoas e datas.

13. Entre os documentos, consta lista de presença referente ao Contrato de Repasse 155.621-73/03, o qual não é objeto desta Tomada de Contas Especial (peça 50, p. 25/26); recibos emitidos sem a referência ao correspondente ajuste (peça 50, p. 28/29); listas de presença sem a indicação do número do Contrato de Repasse a que se refere (peça 50, p. 29/40 e 49/76).

14. Ademais, a escassa e esparsa documentação apresentada pelos responsáveis, além de não ter sido elaborada e organizada nos termos dos arts. 28 e 30 da IN/STN 1/1997, norma orientadora dos ajustes em análise, dificulta a formação do necessário vínculo de causalidade entre as despesas e a execução do objeto.

15. Não é sem razão que a unidade técnica, após examinar a documentação oferecida pelos responsáveis, assim se manifestou:

“16. Mais ainda, com a falta de apresentação das notas fiscais, devidamente preenchidas, aferidas e atestadas, dos recibos de pagamentos às empresas e aos beneficiários e de declarações de que houve execução dos cursos, não se pode comprovar o nexo causal entre a prestação de serviços com o financiamento promovido pelo MDA.

17. Verificamos, também, que as peças apresentadas com o intuito de prestação de contas não foram suficientes para fazer prova da boa e regular aplicação dos recursos repassados, pois carecem de elementos essenciais para serem considerados com tal – como o REA [Relatório de Execução de Atividade] homologado, por exemplo, que não se trata de uma simples formalidade, mas um atesto que deve ser feito pelo órgão repassador dos recursos.

18. Ressalte-se, ainda, que os saques e débitos sem identificação dos credores impedem o estabelecimento do nexo de causalidade. Encontram-se na jurisprudência do TCU numerosos precedentes nessa esteira de entendimento, a exemplo dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 7435/2013-TCU- 1ª Câmara, 4443/2014-TCU-1ª Câmara e 997/2015-Plenário, dentre muitos outros. Portanto, a documentação apresentada não se mostra apta a comprovar que execução do objeto pactuado foi custeada com os recursos transferidos ao conveniente.

19. A mesma jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado bem ou serviço foi custeado com os recursos transferidos. [Acórdão 5.170/2015 – 1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues]”

16. Sobre a importância e imprescindibilidade do nexo de causalidade, acrescento os seguintes precedentes, com base na jurisprudência sistematizada do TCU, aos já mencionados pela unidade técnica:

“Para a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos mediante convênio ou contrato de repasse, não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com os recursos repassados para esse fim.” (Acórdão 9.580/2015 – 2ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo.)

“O ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação de recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre a execução do objeto e os recursos repassados.” (Acórdão

7.240/2012 – 2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes)

“A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.” (Acórdão 997/2015 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

17. No que se refere ao Sr. Romão Gomes Vanderley, acolho suas razões de justificativa e considero elidida a falha que lhe foi atribuída.

18. Primeiro, afasto a possibilidade de julgamento de contas: o responsável não geriu os recursos oriundos dos ajustes objetos desta Tomada de Contas Especial, razão por que inexistem contas a serem julgadas em seu nome. Segundo, ele prontamente encaminhou ao TCU toda a documentação de que a entidade dispunha naquele momento sobre as avenças, e justificou não ter feito antes porque havia indicativos de inexistência de pendência, tal como a aprovação das contas da entidade de 2011 a 2013, sem referência a irregularidades de tais ajustes, e a não indicação do conselho fiscal de eventual pendência na prestação de contas dos ajustes.

19. Nesse contexto e considerando que, na condição de gestor público, os responsáveis que efetivamente geriram recursos públicos têm o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, acolho os pareceres exarados nos autos no sentido da irregularidade das contas da Fetaet e dos Srs. Antônio Augusto Barbosa Lima e Antônio Batista de Sá, com débito e multa.

20. Por fim, anoto a não incidência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, haja vista que entre a data limite para a prestação de contas dos ajustes (29/01/2013) e a data do ato ordinatório da citação (1º/04/2015, peça 13) não transcorreu o prazo decenal da prescrição sancionatória, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 26 de julho de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator