

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC-033.356/2015-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Simone Martins Ferreira do Santos (Presidente)

Unidade: Instituto Brasil Ásia - IBA

Sumário: TCE. CONTRATO DE REPASSE. OMISSÃO INICIAL NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS APENAS PARCIAL E SEM COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELA DIRIGENTE DA ENTIDADE RECEBEDORA DO REPASSE. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS RECURSAIS INSUFICIENTES PARA A MUDANÇA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, no essencial, a instrução produzida pela Secretaria de Recursos (peça 100), cuja proposta de encaminhamento obteve a concordância do Ministério Público junto ao TCU (peça 103):

“INTRODUÇÃO

1. *Analisa-se recurso de reconsideração interposto por Simone Martins Ferreira do Santos contra o Acórdão 4223/2017-2ª Câmara, que apresenta o seguinte teor (grifou-se):*

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor do Instituto Brasil Ásia e da sua presidente (Sra. Simone Martins Ferreira dos Santos), diante da omissão inicial no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Contrato de Repasse 0283.044-85, de 31/12/2008, celebrado entre a Caixa, como mandatária da União representada pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, e o referido instituto para a ‘transferência de recursos da União para a execução de prestação de assistência técnica continuada e com qualidade em associações de agricultores familiares, buscando orientar as ações e capacitar agricultores, a desenvolverem atividades que tenham como objetivo principal a melhoria da produção, a integração, no município de Palmas/TO’;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis o Instituto Brasil Ásia (IBA) e a Sra. Simone Martins Ferreira dos Santos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Instituto Brasil Ásia (IBA) e da Sra. Simone Martins Ferreira dos Santos, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e 19, caput, da Lei 8.443, de 1992, para condená-los, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma da legislação em vigor:

VALOR	DATA
-------	------

R\$ 148.803,95	16/4/2009
----------------	-----------

9.3. aplicar ao Instituto Brasil Ásia (IBA) e à Sra. Simone Martins Ferreira dos Santos, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.'

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor do Instituto Brasil Ásia - IBA e da Sra. Simone Martins Ferreira dos Santos, sua presidente à época dos fatos, diante da omissão inicial no dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do Contrato de Repasse 0283.044-85, de 31/12/2008, celebrado entre o referido instituto e a Caixa, como mandatária da União (representada pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA). O objeto do ajuste consistia na 'transferência de recursos da União para a execução de prestação de assistência técnica continuada e com qualidade em associações de agricultores familiares, buscando orientar as ações e capacitar agricultores, a desenvolverem atividades que tenham como objetivo principal a melhoria da produção, a integração, no município de Palmas/TO'.

2.1. O histórico encontra-se precisamente sumariado no voto do Exmo. Ministro André Luís de Carvalho, que guiou a decisão recorrida, compensando transcrever o seguinte excerto que mais interessa nesta fase recursal (peça 128):

'[...]

2. Para a consecução do objeto ajustado, foi repassado o valor de R\$ 149.596,14 (peça 1, p. 72), tendo a vigência do contrato de repasse ficado estipulada para o período de 31/12/2008 a 30/11/2012.

3. Embora tenha sido apresentada a prestação de contas parcial da 1ª parcela do ajuste, no valor de R\$ 55.075,58, as presentes contas especiais foram concluídas, na sua fase interna, sob a presunção de dano ao erário pela totalidade dos recursos federais transferidos.

4. Já no âmbito do TCU, após frustrada a tentativa de citação postal (peça 12), promoveu-se o chamamento dos responsáveis pela via editalícia (peças 14, 15, 18 e 19), mas essa medida também resultou infrutífera, ensejando a revelia dos responsáveis.

5. Após a análise do feito, a unidade técnica propôs a irregularidade das contas para condenar os responsáveis ao pagamento do débito apurado nos autos, além da aplicação da multa legal.

6. Por seu turno, o MPTCU ressaltou que a Caixa teria formulado as suas considerações a respeito da prestação de contas parcial apresentada pelo IBA, solicitando informações sobre as correspondentes pendências para que se manifestasse conclusivamente sobre a eventual 'disparidade observada entre a movimentação financeira e a comprovação dos gastos realizados, e ante a ausência de ateste da efetiva realização das ações previstas no plano de atividades'.

7. O MPTCU salientou, ainda, que, apesar de o IBA ter sido comunicado (peça 1, p. 108) da existência de pendências técnicas e documentais na sua prestação de contas parcial, nenhuma providência foi adotada para o saneamento das falhas identificadas nos autos, tendo sido dado o seguimento à presente TCE no âmbito do concedente com a já mencionada presunção de débito pela integralidade dos valores transferidos.

8. O MPTCU sugeriu, assim, o refazimento da citação, vez que, na citação original, não teria sido feita a devida menção às irregularidades na prestação de contas parcial, mas tão somente à omissão no dever de prestar contas, como fundamento para a imputação do débito pela integralidade dos repasses efetuados à conta do contrato de repasse.

9. Por conseguinte, determinei a renovação das citações do IBA e da Sra. Simone Martins Ferreira dos Santos, conforme o despacho à peça 25, mas também se mostraram frustradas as tentativas de citação pela via postal (peças 31, 32, 33 e 34), tendo sido expedidos, assim, os editais 0013/2017-TCU/SECEX-TO e 0014/2017-TCU/SECEX-TO, em 1/2/2017, (peças 39 e 40).

10. Conquanto regularmente citados, os responsáveis se mantiveram silentes nos autos, assumindo o ônus da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 1992.

11. Após a análise final do feito, a unidade técnica pugnou pela irregularidade das contas para condenar os responsáveis ao pagamento do débito apurado nos autos, além da multa legal, tendo o MPTCU anuído a essa proposta.

12. Incorporo os pareceres da unidade técnica e do MPTCU a estas razões de decidir.

13. Ocorre que, no presente caso concreto, embora parcialmente sanada a inicial omissão no dever de prestar contas, restou impossibilitada a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais aportados pelo Contrato de Repasse 0283.044.85/2008, diante das irregularidades identificadas na prestação de contas parcial (1ª parcela), a partir da disparidade entre a movimentação financeira e a comprovação dos supostos gastos incorridos no ajuste, além da falta de ateste sobre a efetiva execução das ações previstas no plano de atividades (Ficha de Resumo da Situação do Contrato - peça 1, p. 140).’ [Grifou-se].

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O recurso em exame foi conhecido pelo e. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, sem suspensão de efeitos da decisão recorrida (peças 97 c/c 94).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) há ou não razão para elidir ou diminuir o valor do débito imputado;

b) há ou não razão para afastar ou diminuir o valor da multa proporcional ao débito (art. 57, da Lei 8.443/1992); e

c) há ou não razão para alterar o julgamento pela irregularidade das contas.

5. Dos pressupostos para a condenação em débito

5.1. A recorrente sustenta a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos ao IBA, por ele geridos, e o faz com apoio nos seguintes argumentos e documentos (peça 91):

i) alega ‘não responder juridicamente pelo Instituto Brasil Ásia’;

ii) sustenta que ‘o projeto fora executado alcançando suas metas, conforme o objetivo do repasse’;

iii) junta a seguinte documentação:

iii.1) relações de pagamentos referentes às parcelas 1, 2 e 3;

iii.2) cópia do Ofício IBA 29/2011, noticiando a entrega de ‘todas as notas fiscais originais em nosso poder, referente ao [Contrato de Repasse 0283044-85/2008/MDA/CAIXA], conforme entendimento verbal entre o IBA e vossa senhoria’, que teria sido protocolizado junto à agência da Caixa em Palmas/TO em 25/5/2011.

Análise

6. Não assiste razão à recorrente quanto ao ponto.

6.1. *Juridicamente, o IBA constitui uma associação civil, constituída na forma de sociedade civil sem fins lucrativos e qualificada como OSCIP (peça 1, p. 24-38). Conforme ata de sua assembleia-geral extraordinária datada de 10/7/2007, a recorrente foi eleita Diretora-Presidente da entidade. Nessa condição assina comunicação à Caixa, em março/2009, durante a vigência do ajuste objeto desta TCE. Também assina o plano de trabalho e o projeto de atividades, o próprio termo do ajuste e aditivos firmados até 18/11/2011 (peça 1, pp. 40-42, 46-58, 60-74, 84-96, 98-104). Portanto, há diversos documentos nos autos indicando a recorrente como Diretora-Presidente do IBA ao tempo dos fatos questionados neste processo (2009). Com o recurso de reconsideração, não veio nenhum documento para sustentar a alegação de que, à época (2009), não respondia pelo IBA (associação civil), a exemplo de atos da assembleia que tenham alterado os administradores (Código Civil, arts. 54 e 59). Ademais, tal argumento revela-se também fragilizado pelo fato de a recorrente figurar nos cadastros da Receita Federal como presidente do IBA desde 23/7/2007 (momento compatível com sua eleição pela assembleia-geral) sem que tenha havido exclusão até a presente data (peça 98).*

6.2. *O recurso de reconsideração veio acompanhado apenas das relações de pagamentos, documentos meramente declaratórios elaborados sob a responsabilidade do gestor para fins de organização da prestação de contas. Não possuem validade probatória da execução da despesa e tampouco servem para estabelecer nexo de causalidade (recursos federais - consecução do objeto) quando desacompanhadas dos documentos correspondentes à quitação das despesas ali listadas, como ocorre no presente caso. Nada prova um simples rol de supostas despesas sem o respaldo das correspondentes comprovações de saídas da conta-corrente e de prestação dos serviços e/ou fornecimento de bens, o que somente seria possível com a apresentação e correlação do extrato bancário e das notas fiscais e recibos de fornecimento devidamente atestados. Vejam-se os seguintes precedentes do TCU, colhidos dentre muitos (enunciados da Diretoria de Jurisprudência/TCU):*

‘A falta de conciliação entre notas fiscais, cheques emitidos e extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os documentos informados na relação de pagamentos. (Acórdão 6173/2011-1ª Câmara; Relator Min. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Acórdão 6582/2010-1ª Câmara; Relator Min. MARCOS BEMQUERER).

6.3. *No mesmo sentido o Acórdão 8800/2016-2ª Câmara (Relator Min. MARCOS BEMQUERER).*

6.4. *Quanto ao Ofício IBA 29/2011, embora se refira à entrega de ‘todas as notas fiscais em nosso poder’, na folha que o materializa foi consignado recebimento pelo agente da Caixa onde é possível ler referência apenas às ‘relações de pagamentos elaboradas’, sem mencionar documentação fiscal (peça 91, p. 17). Portanto, estando baseado em ‘entendimento verbal’ incompatível com as formalidades de uma prestação de contas do tipo, à falta de elementos que permitam comprovar inequivocamente tenha a recorrente entregue a aludida documentação à Caixa e não havendo nos autos qualquer evidência ou mesmo relato de eventual extravio por parte daquela instituição financeira, não há razão para inferir conclusão saneadora nesta etapa processual. Ademais, o próprio termo do contrato de repasse firmado pela recorrente em nome do IBA previa em sua Cláusula Décima Primeira que os documentos fiscais deveriam ‘ser mantidos em arquivo [...] no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de dez anos, contados da aprovação da prestação de contas pela Contratante’, o que foi reforçado por meio de expediente da Caixa dirigido à então Presidente do IBA, ora recorrente, e ali recebido em 11/3/2009 (Ofício 259/09/GIDUR/PM/SR.Tocantins) [peça 1, p. 92 e 110].*

7. *Dos pressupostos para a aplicação de multa proporcional ao débito e sua dosimetria*

7.1. A recorrente não dirige argumentos especificamente contra a multa proporcional ao débito que lhe foi aplicada. Não obstante, em razão do efeito devolutivo do recurso, entende-se pertinente avaliar a questão à luz do que consta dos autos (CPC, arts. 15 e 1.013, § 1º c/c RI/TCU, art. 298).

Análise

7.2. Não há razão para alterar a decisão recorrida quanto ao ponto.

(...)

8. Dos pressupostos para o julgamento pela irregularidade das contas

8.1. A recorrente também não alinha argumentos contra o julgamento de suas contas. Mas, novamente em atenção ao efeito devolutivo do recurso, entende-se pertinente avaliar a questão à luz do que consta dos autos (CPC, arts. 15 e 1.013, § 1º c/c RI/TCU, art. 298).

Análise

8.2. Não há razão para alterar a decisão recorrida quanto ao ponto.

8.3. As contas foram julgadas irregulares com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c'. Veja-se o teor do referido dispositivo:

‘Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;’

8.4. Constituiu motivação para o julgamento o dano ao erário, correspondente ao débito apurado (Lei 8.443, art. 16, inciso III, ‘c’). Conforme análise antes empreendida (item 6 desta instrução), não há razão para afastar o débito, permanecendo, desse modo, o justo motivo para manter a irregularidade das contas.

8.5. Todo aquele que manuseie coisa pública está obrigado a comprovar seu regular emprego. A recorrente teve possibilidades, pelo menos em três etapas distintas do curso processual: na fase interna da TCE, perante o órgão repassador/interveniente, e na fase externa, perante o TCU, anteriormente à prolação da decisão recorrida e após esta, por meio de recurso de reconsideração. Em nenhum momento logrou comprovar inequivocamente a regular aplicação da totalidade dos recursos públicos em questão. Tampouco comprova a efetiva impossibilidade de fazê-lo por motivo alheio a sua vontade, limitando-se a alegações que, hipoteticamente, afastariam sua responsabilidade, mas sem juntar aos autos o correspondente material probatório capaz de infirmar concretamente tudo o que apurado até então. Nesse ponto cumpre repisar que a recorrente não se desincumbiu do excepcional ônus probatório que pesa sobre os gestores de recursos federais transferidos voluntariamente por meio de contrato de repasse.

8.6. Por tudo exposto, conclui-se que os elementos trazidos pela recorrente não comprovam a regular aplicação dos recursos financeiros sob sua responsabilidade. Desse modo, não há razão para alterar o teor do julgamento formado na referida decisão quanto à irregularidade das contas.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se:

a) não haver razão para elidir, total ou parcialmente, o débito atribuído à recorrente Simone Martins Ferreira do Santos (CPF: 575.681.892-87), em solidariedade com o Instituto Brasil Ásia - IBA (CNPJ: 05.610.862/0001-50);

b) não haver razão para afastar ou minorar a multa proporcional ao débito aplicada à recorrente Simone Martins Ferreira do Santos (CPF: 575.681.892-87) com base no art. 57, da Lei 8.443/1992; e

c) não haver razão para alterar o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente Simone Martins Ferreira do Santos (CPF: 575.681.892-87).

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/92, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Simone Martins Ferreira do Santos (CPF: 575.681.892-87) e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida à recorrente, à Caixa Econômica Federal, à Casa Civil da Presidência da República (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário) e ao Ministério Público da União (Procuradoria da República no Estado do Tocantins).”

É o relatório.