

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 028.495/2016-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Itacuruba – PE.

Responsáveis: Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ 07.519.987/0001-02); Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ 05.965.836/0001-44); Associação dos Pequenos Agropecuarista do Município de Itacuruba – PE (CNPJ 03.504.631/0001-36); e Romero Magalhaes Ledo (CPF 268.358.784-87).

Representação legal:

(a) Ary Queiroz Percinio da Silva (OAB-PE 17.509), representando a Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira e a Associação dos Agropecuaristas Santa Clara.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ENTÃO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CONVÊNIOS. IMPUGNAÇÃO DOS DISPÊNDIOS. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL DO OBJETO PACTUADO. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS FIXADOS. CITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS E OS SUPOSTOS DISPÊNDIOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor da Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira e da Associação dos Agropecuaristas Santa Clara, além da Associação dos Pequenos Agropecuarista do Município de Itacuruba – PE e de Romero Magalhães Lêdo, como então prefeito de Itacuruba – PE (gestões: 2005-2008 e 2009/2012), diante da total impugnação dos dispêndios inerentes ao Convênio 101/2008 (Siafi 634.084) destinado ao “*apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da localidade de Itacuruba/PE*” sob o valor de R\$ 350.000,00, tendo a vigência do ajuste sido estipulada para o período de 22/10/2008 a 30/11/2009, além da parcial impugnação dos dispêndios inerentes ao Convênio 192/2008 (Siafi 701.259) destinado ao “*apoio à implantação de Feira Comunitária no Município de Itacuruba/PE, visando à comercialização de produtos da agricultura familiar, para melhoria da renda do produtor, maior disponibilidade de alimentos saudáveis e de baixo custo para as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como a dinamização da economia local pela geração de empregos, maior circulação de mercadorias e o aumento do conhecimento técnico dos agricultores por meio da capacitação, fortalecendo seu*

potencial empreendedor” sob o valor de R\$ 106.100,00, tendo a vigência do ajuste sido estipulada para o período de 16/12/2008 a 30/4/2010.

2. Após a análise final do feito, a Auditora Federal Amanda Soares Dias Lago lançou o seu parecer conclusivo à Peça 47, com a anuência dos dirigentes da Secex-TCE (Peças 48 e 49), nos seguintes termos:

“(…) 2. Convênio 101/2008 tinha por objeto o “apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da localidade de Itacuruba/PE”, com vigência de 22/10/2008 a 30/11/2009, no valor de R\$ 350.000,00, sendo R\$ 339.500,00 a cargo da concedente e R\$ 10.500,00 de contrapartida (peça 1, p. 16-21). O termo de convênio está à peça 1, p. 55-59 e peça 2, p. 1-7 ou peça 15, p. 229-251. O Plano de trabalho está à peça 1, p. 16-21.

3. O Convênio 192/2008, por sua vez, tinha por objeto o “apoio à implantação de Feira Comunitária no Município de Itacuruba/PE, visando à comercialização de produtos da agricultura familiar, para melhoria da renda do produtor, maior disponibilidade de alimentos saudáveis e de baixo custo para as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como a dinamização da economia local pela geração de empregos, maior circulação de mercadorias e o aumento do conhecimento técnico dos agricultores por meio da capacitação, fortalecendo seu potencial empreendedor”, com vigência de 16/12/2008 a 30/04/2010, no valor de R\$ 106.100,00, sendo R\$ 102.495,00 a cargo do concedente e R\$ 3.605,00 de contrapartida (peça 1, p. 22-27 e peça 19, p. 290). O termo de convênio está à peça 2, p. 24-34 e 38 ou peça 19, p. 290-301 e peça 20, p. 1-9 e 24. O Plano de trabalho está à peça 2, p. 11-15 ou peça 19, p. 204-214.

HISTÓRICO

4. O processo se encontra devidamente historiado na instrução à peça 24. Após análise dos autos, foi possível definir, com relação ao Convênio 101/2008 - Siafi 634.084, a responsabilidade solidária do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87) com as associações gestoras e beneficiadas (Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira - CNPJ: 07.519.987/0001-02, Associação dos Pequenos Pecuaristas de Itacuruba - CNPJ: 03.504.631/0001-36, e Associação dos Agropecuaristas Santa Clara - CNPJ: 05.965.836/0001-44) e, apurar adequadamente os débitos a eles atribuídos. Já com relação ao Convênio 192/2008 - Siafi 701.259, foi possível definir a responsabilidade individual do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87) e apurar adequadamente os débitos a ele atribuídos. Propôs-se, por conseguinte, que se promovesse as citações dos responsáveis (itens 43 a 87).

5. Propôs-se, então, naquela ocasião, a citação de ambos os responsáveis, proposta essa que contou com a anuência do Ministro Relator, conforme Despacho à peça 27. A proposta se deu nos seguintes termos:

Convênio 101/2008 - Siafi 634.084

Ocorrência 1: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 101/2008 - Siafi 634.084, ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar naquele município, em face da impugnação total de despesas, haja vista que não comprovou o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, em decorrência de pagamentos executados a terceiros (associações de produtores) em detrimento dos pagamentos diretamente aos beneficiários, e a consequente não comprovação de recebimento pelas entidades beneficiadas, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 13/12014 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, Nota Técnica 49/2015- COPC/CGEOF/SESAN/MDS, Informação TCE 58/2015-COPC/SESAN/MDS, e Parecer do Ordenador de Despesas 51/2015 (peça 4, p. 21-28 e peça 5, p. 3-4, peça 5, p. 48-51, peça 1, p. 8-14, e peça 1, p. 15, respectivamente),

bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

Valor (R\$)	Data
185.700,00	30/11/2009

Responsáveis: Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87), (ex-prefeito do município de Itacuruba/PE, durante as gestões de 2005/2008 e 2009/2012), em solidariedade com a Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ 07.519.987/0001-02).

Condutas: deixar de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 101/2008 - Siafi 634.084, ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar naquele município, haja vista que não comprovou o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, em decorrência de pagamentos executados a terceiros (associações de produtores) em detrimento dos pagamentos diretamente aos beneficiários, e a consequente não comprovação de recebimento pelas entidades beneficiadas.

Proposta: citação.

Ocorrência 2: recebimento irregular de pagamentos da execução do convênio sem comprovar o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, e a consequente não comprovação de recebimento dos produtos pelas entidades beneficiadas, de forma a evidenciar quem, quando e quanto foram entregues os produtos alimentícios à associação e à respectiva entregas por esta às entidades/programas beneficiados, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 13/12014 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, Nota Técnica 49/2015- COPC/CGEOF/SESAN /MDS, Informação TCE 58/2015-COPC/SESAN/MDS, e Parecer do Ordenador de Despesas 51/2015 (peça 4, p. 21-28 e peça 5, p. 3-4, peça 5, p. 48-51, peça 1, p. 8-14, e peça 1, p. 15, respectivamente), bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

Valor (R\$)	Data
185.700,00	30/11/2009

Responsáveis: Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ 07.519.987/0001-02), em solidariedade com o Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87).

Condutas: receber recursos do Convênio 101/2008 sem comprovar o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, e a consequente não comprovação de recebimento dos produtos pelas entidades beneficiadas, de forma a evidenciar quem, quando e quanto foram entregues os produtos alimentícios à associação e à respectiva entregas por esta às entidades/programas beneficiados

Proposta: citação.

Ocorrência 3: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 101/2008 - Siafi 634.084, ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar naquele município, em face da impugnação total de despesas, haja vista que não comprovou o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, em decorrência de pagamentos executados a terceiros (associações de produtores) em detrimento dos pagamentos diretamente aos beneficiários, e a consequente não comprovação de recebimento pelas entidades beneficiadas, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 13/12014 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, Nota Técnica 49/2015- COPC/CGEOF/SESAN /MDS, Informação TCE 58/2015-COPC/SESAN/MDS, e Parecer do Ordenador de Despesas 51/2015 (peça 4, p. 21-28 e peça 5, p. 3-4, peça 5, p. 48-51, peça 1, p. 8-14, e peça 1, p. 15, respectivamente), bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

Valor (R\$)	Data
145.198,63	30/11/2009

Responsáveis: Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87), (ex-prefeito do

município de Itacuruba/PE, durante as gestões de 2005/2008 e 2009/2012), em solidariedade com a Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ: 05.965.836/0001-44).

Condutas: deixar de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 101/2008 - Siafi 634.084 ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar naquele município, haja vista que não comprovou o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, em decorrência de pagamentos executados a terceiros (associações de produtores) em detrimento dos pagamentos diretamente aos beneficiários, e a consequente não comprovação de recebimento pelas entidades beneficiadas.

Proposta: citação.

Ocorrência 4: recebimento irregular de pagamentos da execução do convênio sem comprovar o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, e a consequente não comprovação de recebimento dos produtos pelas entidades beneficiadas, de forma a evidenciar quem, quando e quanto foram entregues os produtos alimentícios à associação e à respectiva entregas por esta às entidades/programas beneficiados, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 13/12014 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, Nota Técnica 49/2015- COPC/CGEOF/SESAN /MDS, Informação TCE 58/2015-COPC/SESAN/MDS, e Parecer do Ordenador de Despesas 51/2015 (peça 4, p. 21-28 e peça 5, p. 3-4, peça 5, p. 48-51, peça 1, p. 8-14, e peça 1, p. 15, respectivamente), bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>145.198,63</i>	<i>30/11/2009</i>

Responsáveis: Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ: 05.965.836/0001-44), em solidariedade com o Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87).

Condutas: receber recursos do Convênio 101/2008 sem comprovar o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, e a consequente não comprovação de recebimento dos produtos pelas entidades beneficiadas, de forma a evidenciar quem, quando e quanto foram entregues os produtos alimentícios à associação e à respectiva entregas por esta às entidades/programas beneficiados

Proposta: citação.

Ocorrência 5: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 101/2008 - Siafi 634.084, ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar naquele município, em face da impugnação total de despesas, haja vista que não comprovou o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, em decorrência de pagamentos executados a terceiros (associações de produtores) em detrimento dos pagamentos diretamente aos beneficiários, e a consequente não comprovação de recebimento pelas entidades beneficiadas, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 13/12014 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, Nota Técnica 49/2015- COPC/CGEOF/SESAN /MDS, Informação TCE 58/2015-COPC/SESAN/MDS, e Parecer do Ordenador de Despesas 51/2015 (peça 4, p. 21-28 e peça 5, p. 3-4, peça 5, p. 48-51, peça 1, p. 8-14, e peça 1, p. 15, respectivamente), bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>25.020,00</i>	<i>30/11/2009</i>

Responsáveis: Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87), (ex-prefeito do município de Itacuruba/PE, durante as gestões de 2005/2008 e 2009/2012), em solidariedade com a Associação dos Pequenos Pecuaristas de Itacuruba/PE (CNPJ: 03.504.631/0001-36).

Condutas: deixar de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 101/2008 - Siafi 634.084 ao município de Itacuruba/PE, relativo ao

apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar naquele município, haja vista que não comprovou o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, em decorrência de pagamentos executados a terceiros (associações de produtores) em detrimento dos pagamentos diretamente aos beneficiários, e a conseqüente não comprovação de recebimento pelas entidades beneficiadas.

Proposta: citação.

Ocorrência 6: recebimento irregular de pagamentos da execução do convênio sem comprovar o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, e a conseqüente não comprovação de recebimento dos produtos pelas entidades beneficiadas, de forma a evidenciar quem, quando e quanto foram entregues os produtos alimentícios à associação e à respectiva entregas por esta às entidades/programas beneficiados, conforme consubstanciado no Parecer Técnico 13/12014 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, Nota Técnica 49/2015- COPC/CGEOF/SESAN /MDS, Informação TCE 58/2015-COPC/SESAN/MDS, e Parecer do Ordenador de Despesas 51/2015 (peça 4, p. 21-28 e peça 5, p. 3-4, peça 5, p. 48-51, peça 1, p. 8-14, e peça 1, p. 15, respectivamente), bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
25.020,00	30/11/2009

Responsáveis: Associação dos Pequenos Pecuaristas de Itacuruba/PE (CNPJ: 03.504.631/0001-36), em solidariedade com o Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87).

Condutas: receber recursos do Convênio 101/2008 sem comprovar o nexo entre o fornecimento dos produtos alimentícios e o recebimento dos recursos pelos beneficiários diretos relatados, e a conseqüente não comprovação de recebimento dos produtos pelas entidades beneficiadas, de forma a evidenciar quem, quando e quanto foram entregues os produtos alimentícios à associação e à respectiva entregas por esta às entidades/programas beneficiados

Proposta: citação.

Convênio 192/2008 - Siafi 701.259

Ocorrência 1: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 192/2008 (Siafi 701.259), ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio à implantação de Feira Comunitária no município visando à comercialização de produtos da agricultura familiar, em face da impugnação parcial de despesas, haja vista a não comprovação de aquisição de equipamentos ou aplicado finalidade diversa; os pagamentos em duplicidade e sem comprovação probatória e as despesas não previstas, em desacordo ao termo do convênio, conforme consubstanciado na Nota Técnica 5/2013 - CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, Parecer Técnico 19/2013 - CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, Parecer Complementar 35/2013-CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, Nota Técnica 21/2014 - COPC/CGEOF/SESAN/MDS, Informação 70/2014 - COPC/CGEOF/SESAN/ MDS, Parecer do Ordenador de Despesas 79/2014, Informação Complementar 53/2015 - COPC/CGEOF/SESAN/MDS , Informação Complementar 55/2015 - COPC/CGEOF/SESAN/MDS (peça 3, p. 20-25, peça 3, p. 31-41, peça 3, p. 44-51, peça 3, p. 56-57, peça 4, p. 1-16, peça 5, p. 18-30, peça 5, p. 31, peça 5, p. 53-55 e peça 1, p. 3-5, respectivamente), bem como no Relatório de Tomada de Contas Especial 50/2016 (peça 6, p. 24-37).

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
75.500,00	30/11/2009
450,00	2/4/2009
1.662,50	8/5/2009
976,92	9/6/2009
570,00	23/3/2009
294,00	31/3/2009
50,00	20/5/2009

1,75 30/5/2009

Responsáveis: Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87), (ex-prefeito do município de Itacuruba/PE, durante as gestões de 2005/2008 e 2009/2012).

Condutas: deixar de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 192/2008 (Siafi 701.259), ao município de Itacuruba/PE, relativo ao apoio à implantação de Feira Comunitária no município visando à comercialização de produtos da agricultura familiar, em face da impugnação parcial de despesas, haja vista a não comprovação de aquisição de equipamentos ou aplicado finalidade diversa; os pagamentos em duplicidade e sem comprovação probatória e as despesas não previstas, em desacordo ao termo do convênio.

Proposta: citação.

6. *Em cumprimento ao Despacho do Ministro Relator (peça 27) foram efetuadas as citações, nos moldes adiante:*

<i>Ofício</i>	<i>Data do ofício</i>	<i>Data de Recebimento do Ofício</i>	<i>Nome do Recebedor do Ofício</i>	<i>Observação</i>	<i>Fim do Prazo para defesa</i>
<i>55/2019 – TCU/Sec-PI (peça 34), encaminhado ao Sr. Romero Magalhães Lêdo</i>	<i>11/2/2019</i>	<i>2/4/2019</i>	<i>Ilegível</i>	<i>Ofício encaminhado ao endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 28).</i>	<i>17/4/2019</i>
<i>58/2019 – TCU/Sec-PI (peça 33), encaminhado à Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba</i>	<i>11/2/2019</i>	<i>2/4/2019</i>	<i>Aline Albuquerque</i>	<i>Ofício encaminhado ao endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 31).</i>	<i>17/4/2019</i>
<i>170/2019 – TCU/Sec-PI (peça 35), encaminhado à Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba</i>	<i>14/3/2019</i>	<i>2/4/2019</i>	<i>Aline Albuquerque</i>	<i>Ofício encaminhado ao endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 31).</i>	<i>17/4/2019</i>
<i>56/2019 – TCU/Sec-PI (peça 36), encaminhado à Associação Quilombola de Ingazeira</i>	<i>11/2/2019</i>	<i>2/4/2019</i>	<i>Valdinho Aciolá</i>	<i>Ofício encaminhado ao endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 30).</i>	<i>17/4/2019</i>

57/2019 – TCU/Sec-PI (peça 37), encaminhado à Associação dos Agropecuarista s de Santa Clara	11/2/2019	4/4/2019	Sandra Maria dos Santos	Ofício encaminhado ao endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 29).	19/4/2019
---	-----------	----------	-------------------------------	---	-----------

7. Transcorrido o prazo regimental, apenas a Associação dos Agropecuaristas de Santa Clara e a Associação Quilombola de Ingazeira (AQI) apresentaram alegações de defesa (peça 43). Os demais permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Da revelia

8. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

9. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar

se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

10. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 TCU Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

11. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:*

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI n° 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

12. *No caso vertente, a citação do Sr. Romero Magalhães Lêdo e da Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba se deu no endereço proveniente de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafo 6 acima). A entrega do ofício citatório nesses endereços ficou comprovada.*

13. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

14. *Ao não apresentar suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*

15. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

16. *Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca*

das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

21. Dessa forma, o Sr. Romero Magalhães Lêdo e a Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba devem ser considerados revêis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao débito apurado.

Das alegações de defesa da Associação dos Agropecuaristas Santa Clara

22. A Associação dos Agropecuaristas Santa Clara apresentou alegações de defesa (peça 43), as quais serão objeto de análise a seguir.

Da tempestividade (peça 43, p. 1)

23. Relata que a citação foi recepcionada no dia 2/4/2019 e que, conforme previsto no art. 183 do RI/TCU, o prazo para apresentação de alegação de defesa é de 15 dias. Como a mesma foi apresentada em 17/4/2019, argumenta que a mesma foi tempestiva, uma vez que foi apresentada no 15º dia.

Análise

24. As alegações de defesa foram apresentadas dentro do prazo concedido, podendo ser analisadas.

Argumento 1 (peça 43, p. 2)

25. Alega que não restou evidenciado em qualquer momento que o gestor tenha cometido qualquer ato de improbidade na gestão dos recursos repassados, tendo as contas sido apresentadas pela prefeitura, discorrendo nela os pagamentos efetivados ao defendente.

26. Discorre que todo o fornecimento foi subsidiado por notas de recebimento e empenho quando do pagamento feito pela prefeitura.

Análise

27. Quanto ao argumento da inoportunidade de improbidade administrativa, cabe lembrar que a jurisdição exercida pelo TCU no processo de tomada de contas especial tem assento constitucional, o que permite o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis sem que haja a caracterização de qualquer ato e improbidade administrativa descrito na Lei 8.492/1992.

28. Alegação de que todo o fornecimento foi subsidiado por notas de recebimento e empenho quando do pagamento feito pela prefeitura é frágil, uma vez que, para provar a execução do ajuste, seria necessária a comprovação de que os agricultores familiares participaram com a venda de produtos nos limites impostos pelo programa e, conseqüentemente, com o recebimento de recurso pela contrapartida e de que os produtos foram aproveitados pela as entidades/programas beneficiados. Entretanto, a defendente não logrou apresentar provas que apontem em tal sentido.

29. Destaca-se, a seguir, trecho da instrução anterior que ilustra que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repercutem na caracterização da responsabilidade solidária do gestor com as associações beneficiadas quanto aos débitos discriminados:

48. Conforme destacado pelo MDS, não há nos autos meios probatórios de que os agricultores elencados como possíveis beneficiados, na fase de proposição de convênio, participaram efetivamente na execução do convênio. Pois, não há nos autos, documentos que comprovem a entrega individualizada de produtos pelos agricultores familiares, face a ausência de recibos dos beneficiados e de informações de quantidade e data de entrega dos produtos referentes aos recibos. Há apenas lista de beneficiados com a indicação de quais produtos forneceu/forneceria e quanto teria recebido cada um, coincidentemente, para cada produto, os agricultores teriam fornecido a mesma quantidade e recebido o mesmo valor (peça 16, p. 9-13). Isso faz corroborar com o entendimento da CGU de que tais declarações seriam apenas para preenchimento de formalidade da prestação de contas sem a

devida correlação com as entregas dos produtos.

49. Ademais foi solicitado ao responsável a “Relação de Pagamentos com a individualização de cada agricultor, evidenciando o CPF e valores recebidos por cada um mensalmente, no período de execução do convênio, bem como o número da respectiva nota fiscal” (peça 17, p. 35-40). Contudo, não consta nos autos essa documentação.

50. Há nos autos notas de empenho, notas fiscais emitidas por associações, entidades fora dos objetivos do ajuste, e cheques sacados na “boca do caixa”. Destaca-se que a participação de intermediadora e saques de recursos são irregulares, seja por não previsão no ajuste seja por infração a norma regulamentar (inciso II, § 2º, do art. 50 da IN 127/2008).

51. Além disso, não restou comprovada a entrega dos produtos pelos agricultores às associações e estas às entidades beneficiadas de forma a evidenciar cada entrega dos produtos para cada nota fiscal. A simples declaração dos gestores de recebimento não é meio cabal de prova dos fatos (peça 16, p. 206-230), principalmente, se essa declaração é fragilizada com o fato de que a entidade recebedora de produtos não previa em seus cardápios o uso dos produtos adquiridos, no caso concreto, a utilização de peixe, conforme relatado pelo Controle Interno.

52. Portanto, a ausência de documentação individualizada de cada entrega às entidades com informações sobre quantidade, data e origem de fornecedor não configura o nexo causal do aproveitamento dos produtos, isto é, o atendimento às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais e entidades beneficiados do município de Itacuruba/PE.

30. Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto não merecem ser acolhidas.

Argumento 2 (peça 43, p. 2-3)

31. Alega que, como em toda relação jurídica, o parecer prévio possui dois tipos de sujeito: sujeito ativo, qual seja, o Tribunal de Contas, que é aquele que produz a sugestão opinativa acerca das contas do gestor; e sujeito passivo, que é aquele que sofre os efeitos do parecer prévio.

32. Prossegue discorrendo que o órgão colegiado, no caso o TCU, que tem o dever de elaboração do parecer, tem a grave responsabilidade de verificar se as contas em análise se amoldam às hipóteses legais de emissão de opinião pela aprovação ou não. Segundo o defendente, essa observação se faz necessária porque da referida conclusão opinativa repercutirão sérias consequências ao outro sujeito da relação jurídica, o gestor público, trazendo, inclusive, reflexos à terceiros sem que haja a necessária cautela, como no caso em tela.

33. Argumenta que assiste ao Tribunal não só direito, mas o dever de promover diligências e vistorias in loco, antes da emissão do parecer prévio para fundamentar a sua emissão.
Análise

34. Embora os argumentos acima apresentados não abordem o mérito da questão, vale ressaltar que as instruções elaboradas pela unidade técnica consideram os elementos de prova constantes nos autos.

35. Em havendo um ato ilícito na gestão de recursos públicos, uma conduta culposa lato sensu, um dano/prejuízo e um nexo de causalidade entre a conduta e o resultado, caracterizada está a responsabilidade perante o TCU.

36. A pessoa jurídica contratada pela administração também está sujeita à jurisdição do TCU, conforme previsto no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, que dispõe que:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular; e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

37. Não há que se falar que não houve a necessária cautela no caso concreto, uma vez que

a própria unidade técnica responsável pela instrução, ao verificar a falta de documentos essenciais à elucidação dos fatos, propôs a realização diligência ao MDS (peça 8), de forma a obtê-los, garantindo, assim, a correta definição da responsabilidade pelos atos e adequada caracterização do débito.

38. Quando ao argumento de que é um dever do TCU promover *vistorias in loco*, não há nenhuma previsão normativa que aponte em tal sentido.

39. Conforme previsto no art. 245, inc. III, do RI/TCU, ao servidor que exerce função de controle externo é assegurada a competência para requerer, por escrito, aos responsáveis pelos órgãos e entidades, os documentos e informações desejados. Já o art. 254 do referido normativo prevê que a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo poder público e demais órgãos e entidades da administração pública federal mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres será feita por ocasião dos processos de tomadas ou prestações de contas da unidade ou entidade transferidora dos recursos.

40. Assim sendo, observa-se que a fiscalização efetuada pelo Tribunal se dá, majoritariamente, com base na documentação constante dos autos. Caso verificada alguma lacuna, propõe-se diligência para saná-las, sendo realizada inspeção apenas quando o Tribunal entender indispensável, com base em critérios de conveniência e oportunidade, quando houver indícios de irregularidades cuja apuração extrapole o escopo da ação de controle, conforme definido na Portaria Segecex nº 29, de 9/12/2010.

41. Assim, entende-se que as alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto devem ser rejeitadas.

Argumento 3 (peça 43, p. 3-4)

42. Alega que, na aplicação da norma legal, não se pode deixar de verificar, de forma objetiva, o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado. Essa orientação se amolda aos princípios de justiça e permite uma adequação das reprimendas às circunstâncias subjetivas do agente e ao dano material ou moral efetivamente causado.

43. Prossegue discorrendo que é necessário que se analise a intensidade da ofensa aos valores sociais protegidos pela ordem jurídica e as circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas, o grau de dolo ou culpa, levando-se em conta o desenvolvimento da execução orçamentária e as efetivas consequências do fato.

44. Segundo o defendente, ausente o dolo e a má-fé, dos atos imputados não se destaca a presença de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa.

45. Alega que não se pode punir condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente a má-fé do administrador público, sendo má-fé premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da administração pública coadjuvados pela má-fé do administrador.

46. Argumenta que não há que se afirmar a presença da culpa aquiliana, que somente se faz presente quando alguém, por ato próprio, venha a ferir bem alheio.

Análise

47. Para que reste configurada a responsabilidade do agente, não é essencial que o mesmo tenha agido com má-fé ou dolo, bastando que reste configurada a culpa do mesmo. O dano ao erário deverá ser recomposto, independente de o gestor ter agido com a deliberada intenção de lesar o patrimônio público ou com falta de cuidado.

48. Com relação à natureza da responsabilização deste Tribunal, tem-se que “a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado” (Acórdão 9004/2018 – 1ª Câmara, relator:

Bruno Dantas). No mesmo sentido, “a responsabilidade dos gestores perante o TCU é de natureza subjetiva, podendo se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União ou, ainda, aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos” (Acórdão 6660/2015 – 2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).

49. Conforme já discorrido anteriormente, a responsabilidade pelos danos causados face à não comprovação dos pagamentos aos agricultores familiares preenche os requisitos do instituto jurídico da solidariedade, dado que as associações agiram na função de intermediário ao emitir nota fiscal e receber recursos federais sem a devida comprovação de entregas desses recursos aos beneficiários diretos; bem como dos produtos às entidades ou aos programas sociais. Esse fato suporta a presunção de que tais recursos permaneceram nos cofres das associações. Verifica-se, no caso em tela, que a entidade agiu pelo menos com culpa, pois não se cercou dos devidos cuidados para a regular execução do objeto.

50. Com relação à aplicação do princípio da proporcionalidade, o TCU, quando da aplicação de sanções, leva em consideração a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes dos agentes, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal, conforme Acórdãos 2463/2019 – Primeira Câmara, 3544/2014 – Segunda Câmara, 6585/2009 – Segunda Câmara. Já para fins de reparação do dano, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre dolo e culpa, nem entre os graus de culpa para fins de reparação do dano.

51. O dever de indenizar os prejuízos ao erário se sujeita à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Tenha o particular atuado com dolo ou culpa levíssima, existirá sempre a obrigação de indenizar.

52. Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas não merecem prosperar.

Pedido 1

53. Requer o defendente que a presente TCE seja rejeitada e desconsiderada, julgando improcedente o débito apontado por ausência de subsídios que caracterizem as conclusões apontadas, especialmente por não ter ocorrido a hipótese de ausência de comprovação de entrega de produtos alimentares e notas de recebimento dos referidos valores por empenho.

Análise

54. Conforme já discorrido anteriormente, a Associação agiu na função de intermediário ao emitir nota fiscal e receber recursos federais sem a devida comprovação de entregas desses recursos aos beneficiários diretos, bem como dos produtos às entidades ou aos programas sociais.

55. Caberia à defendente, nesta fase processual, trazer elementos aptos a ilidir as irregularidades apontadas, o que não foi feito. Assim sendo, reputa-se improcedente o pedido.

Pedido 2

56. Requer que seja julgado totalmente improcedente e tida como nula a penalidade no valor nominal a título de devolução de R\$ 145.198,63, pelos motivos expostos e pela ausência de comprovação de irregularidades praticadas pelo defendente.

Análise

57. A devolução da quantia impugnada não se trata de penalidade, mas dever de indenizar o prejuízo causado ao erário. Ante a rejeição das alegações de defesa anteriormente apresentadas, reputa-se improcedente o pedido.

Das alegações de defesa da Associação Quilombola de Ingazeira – AQI

58. A AQI apresentou alegações de defesa (peça 46), as quais serão objeto de análise a seguir.

Argumento 1 (peça 46, p. 2)

59. Alega que não estou evidenciado em qualquer momento que o gestor tenha cometido qualquer ato de improbidade na gestão dos recursos repassados, tendo as contas sido apresentadas pela prefeitura, discorrendo nela os pagamentos efetivados ao defendente.

60. Discorre que todo o fornecimento foi subsidiado por notas de recebimento e empenho quando do pagamento feito pela prefeitura.

Análise

61. Quanto ao argumento da inocorrência de improbidade administrativa, cabe lembrar que a jurisdição exercida pelo TCU no processo de tomada de contas especial tem assento constitucional, o que permite o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis sem que haja a caracterização de qualquer ato e improbidade administrativa descrito na Lei 8.492/1992.

62. Alegação de que todo o fornecimento foi subsidiado por notas de recebimento e empenho quando do pagamento feito pela prefeitura é frágil, uma vez que, para provar a execução do ajuste, seria necessária a comprovação de que os agricultores familiares participaram com a venda de produtos nos limites impostos pelo programa e, conseqüentemente, com o recebimento de recurso pela contrapartida e de que os produtos foram aproveitados pela as entidades/programas beneficiados. Entretanto, a defendente não logrou apresentar provas que apontem em tal sentido.

63. Destaca-se, a seguir, trecho da instrução anterior que ilustram que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repercutem na caracterização da responsabilidade solidária do gestor com as associações beneficiadas quanto aos débitos discriminados:

48. Conforme destacado pelo MDS, não há nos autos meios probatórios de que os agricultores elencados como possíveis beneficiados, na fase de proposição de convênio, participaram efetivamente na execução do convênio. Pois, não há nos autos, documentos que comprovem a entrega individualizada de produtos pelos agricultores familiares, face a ausência de recibos dos beneficiados e de informações de quantidade e data de entrega dos produtos referentes aos recibos. Há apenas lista de beneficiados com a indicação de quais produtos forneceu/forneceria e quanto teria recebido cada um, coincidentemente, para cada produto, os agricultores teriam fornecido a mesma quantidade e recebido o mesmo valor (peça 16, p. 9-13). Isso faz corroborar com o entendimento da CGU de que tais declarações seriam apenas para preenchimento de formalidade da prestação de contas sem a devida correlação com as entregas dos produtos.

49. Ademais foi solicitado ao responsável a 'Relação de Pagamentos com a individualização de cada agricultor, evidenciando o CPF e valores recebidos por cada um mensalmente, no período de execução do convênio, bem como o número da respectiva nota fiscal' (peça 17, p. 35-40). Contudo, não consta nos autos essa documentação.

50. Há nos autos notas de empenho, notas fiscais emitidas por associações, entidades fora dos objetivos do ajuste, e cheques sacados na 'boca do caixa'. Destaca-se que a participação de intermediadora e saques de recursos são irregulares, seja por não previsão no ajuste seja por infração a norma regulamentar (inciso II, § 2º, do art. 50 da IN 127/2008).

51. Além disso, não restou comprovada a entrega dos produtos pelos agricultores às associações e estas às entidades beneficiadas de forma a evidenciar cada entrega dos produtos para cada nota fiscal. A simples declaração dos gestores de recebimento não é meio cabal de prova dos fatos (peça 16, p. 206-230), principalmente, se essa declaração é fragilizada com o fato de que a entidade recebedora de produtos não previa em seus cardápios o uso dos produtos adquiridos, no caso concreto, a utilização de peixe, conforme relatado pelo Controle Interno.

52. Portanto, a ausência de documentação individualizada de cada entrega às entidades com informações sobre quantidade, data e origem de fornecedor não configura o nexo causal do aproveitamento dos produtos, isto é, o atendimento às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais e entidades beneficiados do município de Itacuruba/PE.

64. Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto não merecem ser acolhidas.

Argumento 2 (peça 46, p. 2-3)

65. Alega que, como em toda relação jurídica, o parecer prévio possui dois tipos de sujeito: sujeito ativo, qual seja, o Tribunal de Contas, que é aquele que produz a sugestão opinativa acerca das contas do gestor; e sujeito passivo, que é aquele que sofre os efeitos do parecer prévio.

66. Prossegue discorrendo que o órgão colegiado, no caso o TCU, que tem o dever de elaboração do parecer, tem a grave responsabilidade de verificar se as contas em análise se amoldam às hipóteses legais de emissão de opinião pela aprovação ou não. Segundo o defendente, essa observação se faz necessária porque da referida conclusão opinativa repercutirão sérias consequências ao outro sujeito da relação jurídica, o gestor público, trazendo, inclusive, reflexos à terceiros sem que haja a necessária cautela, como no caso em tela.

67. Argumenta que assiste ao Tribunal não só direito, mas o dever de promover diligências e vistorias in loco, antes da emissão do parecer prévio para fundamentar a sua emissão.

Análise

68. Embora os argumentos acima apresentados não abordem o mérito da questão, vale ressaltar que as instruções elaboradas pela unidade técnica consideram os elementos de prova constantes nos autos.

69. Em havendo um ato ilícito na gestão de recursos públicos, uma conduta culposa lato sensu, um dano/prejuízo e um nexo de causalidade entre a conduta e o resultado, caracterizada está a responsabilidade perante o TCU.

70. A pessoa jurídica contratada pela administração também está sujeita à jurisdição do TCU, conforme previsto no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, que dispõe que:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular; e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

71. Não que se falar que não houve a necessária cautela no caso concreto, uma vez que a própria unidade técnica responsável pela instrução, ao verificar a falta de documentos essenciais à elucidação dos fatos, propôs a realização diligência ao MDS (peça 8), de forma a obtê-los, garantindo, assim, a correta definição da responsabilidade pelos atos e adequada caracterização do débito.

72. Quando ao argumento de que é um dever do TCU promover vistorias in loco, não há nenhuma previsão normativa que aponte em tal sentido.

73. Conforme previsto no art. 245, inc. III, do RI/TCU, ao servidor que exerce função de controle externo é assegurada a competência para requerer, por escrito, aos responsáveis pelos órgãos e entidades, os documentos e informações desejados. Já o art. 254 do referido normativo prevê que a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo poder público e demais órgãos e entidades da administração pública federal mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres será feita por ocasião dos processos de tomadas ou prestações de contas da unidade ou entidade transferidora dos recursos.

74. Assim sendo, observa-se que a fiscalização efetuada pelo Tribunal se dá, majoritariamente, com base na documentação constante dos autos. Caso verificada alguma lacuna, propõe-se diligência para saná-las, sendo realizada inspeção apenas quando o Tribunal entender indispensável, com base em critérios de conveniência e oportunidade, quando houver indícios de irregularidades cuja apuração extrapole o escopo da ação de controle, conforme definido na Portaria Segecex nº 29, de 9/12/2010.

75. Assim, entende-se que as alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto devem ser rejeitadas.

Argumento 3 (peça 46, p. 3-4)

76. Alega que, na aplicação da norma legal, não se pode deixar de verificar, de forma objetiva, o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado. Essa orientação se amolda aos princípios de justiça e permite uma adequação das reprimendas às circunstâncias subjetivas do agente e ao dano material ou moral efetivamente causado.

77. Prossegue discorrendo que é necessário que se analise a intensidade da ofensa aos valores sociais protegidos pela ordem jurídica e as circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas, o grau de dolo ou culpa, levando-se em conta o desenvolvimento da execução orçamentária e as efetivas consequências do fato.

78. Segundo o defendente, ausente o dolo e a má-fé, dos atos imputados não se destaca a presença de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa.

79. Alega que não se pode punir condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente a má-fé do administrador público, sendo má-fé premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da administração pública coadjuvados pela má-fé do administrador.

80. Argumenta que não há que se afirmar a presença da culpa aquiliana, que somente se faz presente quando alguém, por ato próprio, venha a ferir bem alheio.

Análise

81. Para que reste configurada a responsabilidade do agente, não é essencial que o mesmo tenha agido com má-fé ou dolo, bastando que reste configurada a culpa do mesmo. O dano ao erário deverá ser recomposto, independente de o gestor ter agido com a deliberada intenção de lesar o patrimônio público ou com falta de cuidado.

82. Com relação à natureza da responsabilização deste Tribunal, tem-se que “a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado” (Acórdão 9004/2018 – 1ª Câmara, relator: Bruno Dantas). No mesmo sentido, “a responsabilidade dos gestores perante o TCU é de natureza subjetiva, podendo se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União ou, ainda, aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos” (Acórdão 6660/2015 – 2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).

83. Conforme já discorrido anteriormente, a responsabilidade pelos danos causados face à não comprovação dos pagamentos aos agricultores familiares preenche os requisitos do instituto jurídico da solidariedade, dado que as associações agiram na função de intermediário ao emitir nota fiscal e receber recursos federais sem a devida comprovação de entregas desses recursos aos beneficiários diretos; bem como dos produtos às entidades ou aos programas sociais. Esse fato suporta a presunção de que tais recursos permaneceram nos cofres das associações. Verifica-se, no caso em tela, que a entidade agiu pelo menos com culpa, pois não se cercou dos devidos cuidados para a regular execução do objeto.

84. Com relação à aplicação do princípio da proporcionalidade, o TCU, quando da aplicação de sanções, leva em consideração a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes dos agentes, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal, conforme Acórdãos 2463/2019 – Primeira Câmara, 3544/2014 – Segunda Câmara, 6585/2009 – Segunda Câmara. Já para fins de reparação do dano, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre dolo e culpa, nem entre os graus de culpa para fins de reparação do dano.

85. *O dever de indenizar os prejuízos ao erário se sujeita à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Tenha o particular atuado com dolo ou culpa levíssima, existirá sempre a obrigação de indenizar.*

86. *Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas não merecem prosperar.*

Pedido 1 (peça 66, p. 5)

87. *Requer o defendente que a persente TCE seja rejeitada e desconsiderada, julgando improcedente o débito apontado por ausência de subsídios que caracterizem as conclusões apontadas, especialmente por não ter ocorrido a hipótese de ausência de comprovação de entrega de produtos alimentares e notas de recebimento dos referidos valores por empenho.*

Análise

88. *Conforme já discorrido anteriormente, a Associação agiu na função de intermediário ao emitir nota fiscal e receber recursos federais sem a devida comprovação de entregas desses recursos aos beneficiários diretos, bem como dos produtos às entidades ou aos programas sociais.*

89. *Caberia à defendente, nesta fase processual, trazer elementos aptos a ilidir as irregularidades apontadas, o que não foi feito. Assim sendo, reputa-se improcedente o pedido.*

Pedido 2 (peça 66, p. 5)

90. *Requer que seja julgado totalmente improcedente e tida como nula a penalidade no valor nominal a título de devolução de R\$ 145.198,63, pelos motivos expostos e pela ausência de comprovação de irregularidades praticadas pelo defendente.*

Análise

91. *A devolução da quantia impugnada não se trata de penalidade, mas dever de indenizar o prejuízo causado ao erário. Ante a rejeição das alegações de defesa anteriormente apresentadas, reputa-se improcedente o pedido.*

Da documentação encaminhada pelos defendentes

92. *Os defendentes encaminharam, ainda, a seguinte documentação:*

a) *Estatuto (peça 43, p. 6-20 e peça 46, p. 6-13);*

b) *Ata de eleição e posse da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal (peça 43, p. 21-27);*

c) *Ofício encaminhando ao MDS documentação referente aos Convênios 101/2008 (peça 43, p. 28 e peça 46, p. 14)*

d) *Relação de pagamentos (peça 43, p. 29 e peça 46, p. 15, 21-22);*

e) *Relatório de Execução Físico-Financeira (peça 43, p. 30 e peça 46, p. 16);*

f) *Cópia de cheque (peça 43, p. 31 e peça 46, p. 17)*

g) *Nota de empenho (peça 43, p. 32 e peça 46, p. 18)*

h) *Nota fiscal (peça 43, p. 33 e peça 46, p. 19);*

i) *Relação com nomes do agricultor familiar (peça 43, p. 34-69 e peça 46, p. 20-59).*

93. *Ressalta-se que a referida documentação encaminhada já foi objeto de análise pelo MDS (v. peças 14 a 23, em especial peça 14, p. 70-136; peça 16, p. 9-15, não havendo que se falar em novos elementos. A esse respeito, cabível transcrever trecho da Nota nº 4/2018/SESAN/DECOM/CGILE (peça 13, p. 3-4).*

Nesta esteira informamos que quando da análise do conjunto documental da prestação e contas, conforme exposto no Parecer nº 013/2014-CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, de 24 de março de 2014, não foi possível a comprovação da doação dos alimentos às entidades destacadas. Conforme excerto abaixo:

2.7 Os Relatórios que deveriam ter sido produzidos e assinados pelas entidades, com o fito de comprovar a execução da meta 1.2 (doação de alimentos), estão confeccionados em papel timbrado da Prefeitura Municipal e apenas assinados pelos responsáveis pelas entidades, o que reduz o seu valor probatório, no mesmo sentido se pronunciou da Controladoria Geral da União em seu relatório de fiscalização quando da análise da prestação de contas em relevo:

‘Porém, mediante exame desses documentos, anexados à prestação de contas, verificou-se que excetuando-se os dados da entidade, do responsável e das quantidades recebidas, as informações prestadas são as mesmas, dentro de um único padrão, evidenciando que foram elaboradas por uma única pessoa e posteriormente submetidas aos responsáveis pelas entidades para que colocasse suas respectivas assinaturas. Ademais, restou sem explicação, como os responsáveis pelas entidades puderam atestar as quantidades supostamente recebidas, tendo em vista que a prefeitura, responsável por realizar a distribuição, haver informado à equipe de fiscalização, não dispor de nenhum documento concernente à distribuição e respectivo recebimento dos produtos pelos beneficiados’.

Prescrição da Pretensão Punitiva

94. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

95. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a liberação dos recursos se deu entre 23/3/2009 e 30/11/2009, e o ato de ordenação da citação ocorreu em fevereiro de 2019 (peça 27).

CONCLUSÃO

96. Em face da análise promovida nos itens 22-95 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Associação dos Agropecuaristas de Santa Clara e a Associação Quilombola de Ingazeira (AQI), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

97. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado às referidas Associações. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

98. Quanto aos demais responsáveis, Romero Magalhães Lêdo e Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba, instados a se manifestarem, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

99. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorrerem os atos impugnados.

100. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis o Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87) e a Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba (CNPJ 03.504.631/0001-36), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa da Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ: 05.965.836/0001-44) e Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ 07.519.987/0001-02);

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei

8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87), da Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba (CNPJ 03.504.631/0001-36), da Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ: 05.965.836/0001-44) e Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ 07.519.987/0001-02), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

Convênio 101/2008

Débito solidário do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87) com a Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ: 07.519.987/0001-02):

Valor imputado (R\$)	Data da ocorrência
185.700,00	30/11/2009

Débito solidário do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87) com a Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ: 05.965.836/0001-44):

Valor imputado (R\$)	Data da ocorrência
145.198,63	30/11/2009

Débito solidário do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87) com a Associação dos Pequenos Pecuáristas de Itacuruba/PE (CNPJ: 03.504.631/0001-36):

Valor imputado (R\$)	Data da ocorrência
25.020,00	30/11/2009

Convênio 192/2008

Débito individual do Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87):

Valor imputado (R\$)	Data da ocorrência
75.500,00	20/2/2009
450,00	2/4/2009
1.662,50	8/5/2009
976,92	9/6/2009
570,00	23/3/2009
294,00	31/3/2009
50,00	20/5/2009
1,75	30/5/2009

d) aplicar ao Sr. Romero Magalhães Lêdo (CPF 268.358.784-87), à Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba (CNPJ 03.504.631/0001-36), à Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (CNPJ: 05.965.836/0001-44) e à Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira (CNPJ 07.519.987/0001-02), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Cidadania e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, o MPTCU anuiu, em cota singela (Peça 50), à aludida proposta da unidade técnica.

É o Relatório.