

Processo TC 029.410/2017-7 (com 157 peças)
Tomada de Contas Especial
Recurso de reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), do sr. Abrahão de Oliveira França, presidente da entidade no período 20/1/2009 a 10/1/2013, e da sra. Almerinda Ramos de Lima, presidente de 10/1/2013 a 13/1/2017, em razão da não execução do objeto pactuado, referente ao contrato de repasse 326.475-39/2010 (peça 2, p.122/34) celebrado com a União, por intermédio do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tinha por objeto o apoio a ações territoriais, com foco nas cadeias produtivas do extrativismo e agricultura e fortalecimento do colegiado territorial do Rio Negro da Cidadania Indígena.

Nesta ocasião, examina-se o recurso de reconsideração (peça 48) interposto pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro contra o Acórdão 6626/2019 – TCU – 1ª Câmara (peça 32), que apresenta o seguinte teor:

“9.1. considerar revel, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, a Sra. Almerinda Ramos de Lima;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro e pelo Sr. Abrahão de Oliveira França.

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, I, e 209, I, e 214, III, do RI/TCU, as contas da Sra. Almerinda Ramos de Lima;

9.4. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, e com arts. 1º, I, e 209, II e III, e 214, III, do RI/TCU, as contas do Sr. Abrahão de Oliveira França e condená-lo, em solidariedade com a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

DATA	VALOR R\$
28/2/2011	10.359,07
16/03/2011	4.504,00
17/3/2011	8.854,69
23/3/2011	1.189,46
24/3/2011	1.200,00
12/4/2011	10.871,30
24/5/2011	6.224,13
31/5/2011	9.344,00

2/6/2011	160,00
8/7/2011	1.840,00
3/8/2011	3.960,00
16/8/2011	384,00
18/8/2011	1.200,00
31/8/2011	5.382,35
12/9/2011	6.989,12
13/9/2011	11.600,19
15/9/2011	2.560,00
16/9/2011	3.000,00
16/9/2011	5.000,00
17/10/2011	11.201,00
26/10/2011	4.560,00
19/1/2012	3.200,00
25/1/2012	1.040,00

9.5. aplicar ao Sr. Abrahão de Oliveira França e à Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar à Sra. Almerinda Ramos de Lima a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, I, do RI/TCU, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.8. com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, para a adoção das medidas que entender cabíveis.” (grifou-se)

A Secretaria de Recursos (Serur), em sua segunda instrução, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, *caput*, do RI-TCU, propõe conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para excluir do débito de que trata o item 9.4 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, mantendo-se o débito remanescente (peças 148/9).

Sinteticamente, a Serur considerou comprovada a realização de somente uma reunião prevista no plano de trabalho, cujo montante das despesas equivale à R\$ 18.861,25. Eis as conclusões da referida unidade instrutiva:

“CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) No tocante à prescrição do débito:

a.1) em decorrência do sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, definidos pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, é prescritível a pretensão reparatória exercida pelo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão e a ausência de ressalvas na enunciação da tese permitem concluir que a ação de ressarcimento pode se desenvolver a qualquer tempo, na hipótese de condutas dolosas, apenas no âmbito judicial, sujeitando-se à prescrição na esfera administrativa;

a.2) até que sobrevenha norma específica para disciplinar a prescrição relativa à atuação do tribunal de contas, entende-se aplicável o regime previsto na Lei 9.873/1999. Referida lei contempla parâmetros que preponderam no conjunto de normas de direito público e que são compatíveis com o rito do processo de controle externo, e já é utilizada pelo STF para estabelecer limitação temporal ao exercício da pretensão punitiva pelo TCU;

a.3) aplicando-se os parâmetros tanto do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, quanto da Lei 9.873/1999 à situação em exame, verifica-se que não se operou a prescrição a análise, no presente momento, encontra-se prejudicada.

b) no caso concreto, a apresentação das contas ao órgão concedente ocorreu após o processo já se encontrar nesta Corte, logo, a prestação de contas deveria ser protocolada no TCU, dessa forma, não há como afastar os fundamentos para a aplicação da multa à gestora responsável;

c) após diligência à Caixa e exame da documentação complementar entende-se comprovado a realização de somente uma reunião prevista no plano de trabalho, cujo montante das despesas equivale à R\$ 18.861,25.”

Com os autos neste gabinete, a FOIRN, por meio dos seus advogados, protocolou novo conjunto de documentos (peças 150/155) e requereu “a reapreciação do conjunto probatório pelo órgão técnico” (peça 150).

II

O MP de Contas alinha-se parcialmente ao encaminhamento proposto pela Serur (peças 148/9). Todavia, entende pertinente a correção do aparente erro material, sobre o qual a recorrente destacou:

“56. Por fim, em relação à Meta que previa a realização de oito reuniões do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro e da Cidadania Indígena, a SERUR aprova a execução física de apenas um dos oito eventos realizados e, ao passar para a análise de sua execução financeira, entende ao longo do Parecer Técnico pela aprovação de R\$ 26.861,25, mas, ao concluir, considera que apenas R\$ 18.861,25 das despesas relativas a esse evento foram demonstradas, por meio da correlação de TEDs com Notas Fiscais.

57. Nessa linha, a SERUR aprovou apenas: (I) compra de combustível no valor de R\$10.000,25; (II) despesas com alimentação no valor de R\$ 7.061,00; e (III) despesas com hospedagem no valor de R\$1.800,00.

58. Ocorre que, conforme consta da fl. 21 do Parecer Técnico (item 7.77), a SERUR

também aprovou as despesas com transporte fluvial que somam o valor de R\$ 8.000,00, sob fundamentação semelhante em relação ao nexo de causalidade.”

(peça 150)

De fato, a instrução produzida no âmbito da Serur registra:

“7.77. Ainda em relação às despesas com transporte fluvial pago ao fornecedor F. Tanaka dos Santos ME (peça 51, p. 30-34 e 71-73) por meio das Notas Fiscais 1366, no valor de R\$3.000,00 e 1367, no valor de R\$5.000,00 também podem ser acatadas. O nexo causal também pode ser verificado por meio do extrato constante à peça 78, p. 16-17.”

Portanto entende-se cabível, a critério de Vossa Excelência, o retorno dos autos à unidade instrutiva, para que esta realize exame específico acerca da alegação recursal, em especial pelo aparente erro material, apontado pela recorrente: “*verificado à fl. 22 do Parecer Técnico, para que contemple em sua conclusão a aprovação da despesa de R\$ 8.000,00*”.

Sucessivamente, caso Vossa Excelência não acolha a proposição supra, o Ministério Público de Contas considera ser cabível a aceitação da proposta de encaminhamento advinda da Serur, devendo ser excluídos da composição do débito, contudo, os valores relativos ao transporte fluvial pago ao fornecedor F. Tanaka dos Santos ME (peça 51, p. 30-34 e 71-73) por meio das Notas Fiscais 1366, no valor de R\$3.000,00 e 1367, no valor de R\$5.000,00, pelos motivos que passa a expor.

Em sua derradeira manifestação (peças 150/155), a recorrente alega, em síntese, que a Serur “*desconsiderou em sua análise vasta documentação comprobatória (...)*” (peça 150. p. 2).

Em relação às **metas 1 e 2**, a recorrente aduz que “*a FOIRN apresentou exatamente a documentação exigida pelo órgão técnico*”.

Nesta nova documentação, a recorrente, na tentativa de comprovar a execução das metas 1 e 2, traz uma listagem de participantes, defendendo que:

“18. Vale chamar especial atenção para o fato de que a documentação apresentada conta com listas de presença que identificam a participação de servidores públicos, como, por exemplo, nas reuniões realizadas em 21, 22 e 23 de setembro de 2011, conforme print abaixo, extraído do Relatório Final (doc. 1 – Relatório Final, fl. 182-184, linhas 3, 5, 6, 7, 12, 14, 15, 18, 19, 21, 26, 27, 29, 33, 34, 35, 37, 44 e 45):” (peça 150, pp. 7 e 8).

Entretanto, no entendimento do MP de Contas, o documento referido pela defendente identifica claramente um evento atinente à Meta 4, conforme se pode ver no documento original, às peças 52, p.37-40 e peça 53, p. 11-14:

“Meta: 4 - Realização da 4. Cadeia Produtiva cru Santa Isabel.

Local: Município de Santa Isabel do Rio Negro.

Período: 21,22 a 23 de setembro de 2011.”

A recorrente apresentou referida lista de participantes excluindo o seu cabeçalho, alegando tratar-se de evento atinente às metas 1 e 2. Além dessa referida listagem, a recorrente apenas apresenta algumas fotografias (peça 150, p.9-10), que não demonstram a execução das referidas metas 1 e 2.

No entendimento do MP de Contas, portanto, está correta a análise realizada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 148), que ponderou, em síntese, que a execução do objeto não foi demonstrada:

“7.30. No presente caso, em relação a essas duas metas (Metas 1 e 2) não se encontrou qualquer listagem ou documentos definitivos que comprovam a execução do objeto, não podendo se acatar as razões recursais, pois sequer a execução do objeto foi demonstrada.”

(...)

“7.34. A documentação do presente contrato de repasse se mostra ainda mais frágil, pois não há sequer as listagens que demonstrariam quais seriam os participantes dos eventos (encontros e fórum) previstos nos planos de trabalho. **A exceção das listagens constantes às peças 52, p.37-40 e peça 53, p. 11-14 (Meta 4) e peça 52, p. 123-124 (Meta 3), que serão examinadas abaixo, não há qualquer elemento a demonstrar o cumprimento do objeto.**” (grifou-se)

Tudo indica, portanto, não ter ocorrido qualquer omissão da análise documental realizada pela Serur, no que tange às metas 1 e 2. A referida unidade técnica unicamente entendeu ser desnecessário o exame da eventual adequação das despesas e do nexo causal, diante da falta de comprovação da execução do objeto.

“7.35. Uma vez inexistentes o cumprimento do objeto, **não há que se falar em adequação das despesas e o necessário nexo causal.** Por isso, registra-se que, caso em eventual interposição de recurso de revisão, que colacione a documentação que poderia comprovar a realização dos eventos, o exame da documentação referente às despesas e o nexo causal deverão ser realizadas.” (grifou-se)

Relativamente à **Meta 3**, a recorrente também alega, em síntese, a incompletude no exame realizado pela Serur, alegando, inclusive, a existência de lista de participantes, na qual “*é possível verificar as assinaturas de diversos servidores públicos, como são os representantes da Prefeitura Municipal*” (peça 150. p. 12).

Por outro lado, a Serur, ao examinar o conjunto probatório acerca dessa Meta 3, entendera que:

“7.37. A meta 3 do plano de trabalho consistia na realização de treinamento para membros do colegiado territorial e parceiros para operar o Siconv e com o valor previsto de R\$ 13.200,00.

7.38. De acordo com o Relatório Narrativo Final (peça 52, p. 10-32) e com a documentação constante à peça 52, p. 82-125, o treinamento foi realizado em

Manaus/AM no Instituto Benjamim Constant no período de 30/05/2011 a 01/06/2011.

7.39. Embora em relação a meta 3 exista a lista de presença da capacitação técnica para membros do colegiado territorial e parceiros para operarem o Siconv (peça 52, p. 124-125), verifica-se que a documentação apresenta notória fragilidade e incompletude. Não se observa, por exemplo, a descrição do conteúdo programático do treinamento, carga horária, identificação de quem ministrou, tampouco assinatura e qualificação do ministrante.

7.40. Dessa forma, entende-se que **a listagem, por si, não comprova a realização do evento e não justifica os recursos aportados pelo órgão concedente. Registra-se que aqui se trata de treinamento, o que requer planejamento mínimo para alocação de recursos, como, já citado, o conteúdo programático a ser ministrado, a qualificação do instrutor, bem como o atesto da efetiva realização do evento por ele abordado.**” (grifou-se)

Na avaliação do MP de Contas, portanto, está correta a conclusão da Serur, no que diz respeito à meta 3.

Quanto à **Meta 4**, a recorrente alega que a Serur utilizou documentação referente às metas 1 e 2, em alusão à lista de presença constante às peças 52, p.37-40 e peça 53, p. 11-14. Conforme destacado acima, não foi isso que ocorreu, pois a própria listagem referida indica tratar-se do cumprimento parcial da Meta 4, parte essa corretamente considerada no exame da Serur.

III

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas propõe, preliminarmente, a critério de Vossa Excelência, o retorno dos autos à unidade instrutiva, para que esta realize exame específico acerca da alegação recursal, em especial pelo aparente erro material, apontado pela recorrente: “verificado à fl. 22 do Parecer Técnico, para que contemple em sua conclusão a aprovação da despesa de R\$ 8.000,00”.

Sucessivamente, caso Vossa Excelência não acolha as proposições supra, o Ministério Público de Contas entende ser cabível a aceitação da proposta de encaminhamento advinda da Serur. Sugere, contudo, que sejam excluídos da composição do débito os valores relativos ao transporte fluvial pago ao fornecedor F. Tanaka dos Santos ME (peça 51, p. 30-34 e 71-73) por meio das Notas Fiscais 1366, no valor de R\$3.000,00 e 1367, no valor de R\$5.000,00.

Brasília, 5 de Março de 2021.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador