

GRUPO I – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 029.410/2017-7

Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas

Responsáveis: Abrahão de Oliveira Franca (147.428.612-72); Almerinda Ramos de Lima (813.748.522-87); Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (05.543.350/0001-18)

Representação legal: Carolina Bigulin Paulon Moreno (376.336/OAB-SP) e outros, representando Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CAIXA. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA DE DOIS DOS RESPONSÁVEIS E REVELIA DO OUTRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA IMPUTADOS AOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Inicialmente, reproduzo como relatório a instrução de auditor da Secretaria de Recursos (peça 148), que contou com a anuência do dirigente da mencionada unidade técnica (peça 149):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 48) interposto pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro contra o Acórdão 6626/2019 – TCU – 1ª Câmara (peça 32).

1.1. A deliberação recorrida 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.

HISTÓRICO

2. *Trata-se da segunda instrução, em âmbito recursal, referente à tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, 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.122-134) 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.*

2.1. *Os recursos federais foram repassados em parcela única de R\$ 148.499,91, em 28/9/2010. Entretanto, foram desbloqueados apenas R\$ 105.338,69, em 16/2/2011, os quais, computada a correção monetária, representaram desbloqueio total de R\$ 114.623,31. O ajuste vigorou de 18/6/2010 a 30/4/2011, sendo prorrogado até 30/12/2016, devendo a prestação de contas ser apresentada em até 30 dias.*

2.2. *Após desenvolvimento do processo, a recorrente foi condenada, em solidariedade com o Sr. Abrahão de Oliveira França, gestor direto dos recursos, pela totalidade dos recursos repassados, em razão da ausência de comprovação da execução do objeto e da boa e regular aplicação dos recursos. Destaca-se o registrado no voto condutor no sentido de que a inexistência de apresentação do relatório de execução de atividades à Caixa, ocasionou o bloqueio do repasse do remanescente dos recursos e consequente impossibilidade de conclusão do objeto pactuado, que sequer foi comprovado.*

2.3. *Na primeira instrução entendeu-se que:*

a) 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;

b) necessário realizar diligência à Caixa para que apresente os extratos bancários e demais documentos pertinentes que possibilite a verificação do nexo de causalidade entre os recursos alocados e o objeto do pacto.

2.4. *Com base nas conclusões expostas foi proposta a realização de diligência à Caixa, antes do exame de mérito, a qual, após acatada pelo escalão dirigente desta Secretaria de Recursos (peça 73) foi realizada nos termos da peça 74.*

2.5. *Após cumprida a diligência pela Caixa foram colacionados aos presentes autos às peças 78-137. Ato contínuo, o recorrente, após juntada da documentação, novamente se manifesta por meio da peça 139 e anexa as peças 140-146.*

2.6. *Neste momento, retornam os autos a esta Secretaria para o exame do feito.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 56-57, que propôs a suspensão dos efeitos dos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do acórdão recorrido e acatado pelo Ministro Benjamin Zymler (despacho de peça 59).*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto do presente recurso definir se:*

a) houve prescrição do débito e da multa;

b) a apresentação de contas ao órgão concedente afasta os fundamentos para a aplicação da multa à gestora responsável;

c) a documentação juntada é suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

4.2. Antes do exame de mérito das questões delineadas acima, ratifica-se os exames já empreendidos na peça 72, sem prejuízo da reprodução completa dos argumentos e fundamentos que justificam o encaminhamento a ser realizado.

5. Da prescrição do débito e da multa

5.1. Embora o recorrente não tenha alegado a prescrição do débito e da multa, por se tratar de matéria de ordem pública o exame da questão se impõe, ante a recente decisão do Supremo Tribunal Federal – STF que julgou o Tema 899 com repercussão geral.

Análise:

5.2. A alegação de prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 147) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja

prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

5.3. As manifestações da Serur juntadas à peça 147 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

5.4. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

5.5. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

5.6. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

5.7. Partindo-se dessas premissas, passa-se ao exame da prescrição no caso em exame.

a) Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

5.8. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.9. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

5.10. Entende-se que o termo inicial para contagem do prazo é o dia 31/1/2017 (primeiro dia seguinte ao prazo final para prestação de contas, uma vez que a vigência foi até o dia 30/12/2016, peça 3 p. 157, com prazo para a apresentação da prestação de contas até 30 dias após, peça 2, p. 130), enquanto a citação do responsável foi ordenada em 16/8/2018 (Pronunciamento da Unidade Técnica - peça 11), com citação constante da peça 15 (dia 26/9/2018). O acórdão foi julgado na sessão do dia 30/7/2019 (peça 32).

5.11. Aplicando as balizas definidas por esta Corte no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário ao caso em exame, verifica-se que as pretensões punitiva e de ressarcimento não estariam prescritas, pois entre o termo inicial e a interrupção do prazo prescricional e da interrupção (citação) até o julgamento decorreram menos de dez anos.

b) Análise da prescrição segundo o regime da Lei 9.873/99

5.12. Caso se adote as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

b.1) Termo inicial:

5.13. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

5.14. Na hipótese em exame, o recorrente foi condenado pela inexecução do objeto, logo, entende-se que há de se ter como termo inicial da prescrição a data final para prestação de contas (30/1/2017), uma vez que neste instrumento deveria se comprovar a correta execução do objeto.

b.2) Prazo:

5.15. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

5.16. Entende-se, inexistir nos autos, elementos suficientes para afirmar que a irregularidade, discutida nesta TCE, configura crime, logo, deve-se aplicar, a nosso sentir, o prazo geral de cinco anos estabelecido no art. 1º, da Lei 9.873/1999.

5.17. Assim, entende-se que do início da contagem do prazo até o primeiro marco interruptivo não devem ter decorridos cinco anos, sob pena da ocorrência da prescrição.

b.3) Da prescrição intercorrente:

5.18. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.19. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.20. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.21. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

5.22. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa- TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

5.23. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

5.24. Estabelecidas as premissas: (a) termo inicial e (b) prazo e (c) prescrição intercorrente, há que se apurar as causas interruptivas da prescrição.

b.4) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.25. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II).

5.26. *Importante mencionar que diversos são os atos que interrompem a prescrição intercorrente, atos estes que têm em sua gênese e objetivo dar impulso ao processo e a solução do feito. Podem ser citadas, sem a pretensão de exauri-las, as hipóteses capazes de impedir o alcance da prescrição intercorrente, quais sejam:*

- a) qualquer ato legal ou regulamentar que impulsione o processo à tomada de decisão, tais como o requerimento para a produção de provas necessárias à apuração do feito, notificação da parte interessada para apresentar defesa ou alegações finais;*
- b) decisão que julgue pedido da parte interessada;*
- c) informes que consolidem a apuração do fato e informes que sirvam de fundamento para decisão de autoridade ou colegiado, notas e pareceres técnicos, pareceres jurídicos;*
- d) decisões de autoridades ou colegiados;*
- e) aditamento da inicial, entre outros.*

5.27. *Com esses fundamentos, é possível verificar que a prescrição foi interrompida:*

(1) em 18/10/2017, em razão do protocolo da TCE no TCU que se caracteriza como ato inequívoco de apuração e, portanto, incide a regra insculpida no art. 2º, II, da Lei 9.873/1999.

b.5) Interrupções pela citação dos responsáveis nesta Corte:

5.28. *A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve nova interrupção em decorrência da citação desta Corte de Contas para a apresentação das alegações de defesa:*

(1) em 26/9/2018 (peça 15), citação realizada por esta Corte de Contas.

5.29. *Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.*

b.6) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

5.30. *Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 30/7/2019, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 68). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.*

b.7) Exame do caso concreto:

5.31. *Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção enumeradas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.*

5.32. *Desde o termo inicial até o julgamento do mérito por esta Corte em nenhum momento as causas interruptivas, do art. 2º, ultrapassaram os três anos.*

5.33. *Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.*

b.8) Conclusão:

5.34. *Independentemente da existência de outras causas interruptivas não enumeradas acima (notas técnicas, pareceres, instruções de auditores nesta Corte, manifestação do MP-TCU), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral*

de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.35. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

6. Da regular apresentação de contas ao órgão concedente

6.1. Defende-se, em síntese, no recurso que houve prestação de contas pela recorrente e que o objeto foi corretamente executado, conforme demonstrado na documentação ora colacionada aos autos.

6.2. Em relação à suposta omissão na prestação de contas apresenta os seguintes relatos:

a) “a FOIRN prontamente informou, por meio de e-mail enviado à SECEX-TCE do TCU, em 15.10.2018 (peça 53, p. 21-26), ter prestado contas por meio do Ofício 73/FOIRN/2017, e pelo protocolo do REA na SDR/SEAD em 27.03.2017”;

b) inequívoca a entrega do Relatório de Execução de Atividades – REA à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SDR/SEAD, no dia 27/03/2017 (peça 53, p. 25-26), que, em 26/4/2019, encaminhou à recorrente o Ofício 38/2018/CGCC/SDR/SEAD/CC-PR, acompanhado do Parecer 61/2018/CGCC/SDR/SEAD (peça 51, p. 86-89), requisitando informações complementares à prestação de contas;

c) as informações descritas acima também foram indicadas no “ofício 257/FOIRN-2018, anexado ao e-mail de 15.10.2018 enviado à SECEX-TCE”, mas que não foram juntadas aos autos do presente processo;

d) as requisições adicionais da SDR/SEAD (peça 51, p. 86-89), “versavam, em suma, sobre (i) as diárias pagas aos participantes dos eventos; (ii) as passagens aéreas e fluviais pagas aos participantes dos eventos; (iii) os gastos com combustíveis para barcos utilizados no transporte de pessoas para os eventos; (iv) as despesas com assistente administrativo e (v) as despesas com materiais de escritório”;

e) a “FOIRN esclareceu, por meio do ofício 207/2019-FOIRN, grande parte das informações solicitadas, explicando, detalhadamente, os motivos pelos quais os recursos foram alocados dentre os nichos acima elencados” (peças 51, p. 91-139, 52)

e) a Secex-TCE promoveu diligência à Caixa a fim de que fosse levantada a entrega da prestação de contas, mas diante da resposta do banco de que, após contato telefônico com a extinta secretaria, não obteve resposta, deu andamento ao processo e julgou as contas irregulares;

6.3. Na sequência argumenta que:

a) o julgamento das contas foi realizado com base em um conjunto probatório incompleto, uma vez que documentos essenciais (alegações de defesa da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN e comprovante de protocolo do REA) à compreensão da regularidade das contas não foram contemplados, porquanto foram extraviados;

b) puniu-se a “FOIRN e os seus dirigentes por um lapso de desorganização administrativa e ausência de resposta de um órgão extinto em 12 de maio de 2016, por meio da Medida Provisória no 726, que alterou e revogou a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, transferindo as competências do MDA para o Ministério do Desenvolvimento Social;

c) “os documentos ora apresentados alteram o conjunto probatório que sustentou a prolação do v. acórdão combatido, porquanto não deixam dúvidas quanto ao efetivo protocolo do REA no órgão competente por sua homologação à época, conforme esclarecido pelo Sr. Abrahão e pela FOIRN nas oportunidades em que se manifestaram nestes autos”;

d) o REA foi apresentado à SDR/SEAD antes da citação formal realizada pelo TCU, dessa forma, nos termos dos Acórdãos 1.440/2018-TCU- 2ª Câmara, 5.773/2015-TCU-1ª Câmara e

1.628/2008-TCU-2ª Câmara, “a apresentação da prestação de contas faltante até o momento anterior ao da citação configura apenas intempestividade no dever de prestar contas e não omissão, devendo ser considerada uma falha formal, de modo que, restando demonstrada a boa e regular aplicação dos recursos, o julgamento das contas pela regularidade é medida que se impõe”.

6.4. No documento complementar (peça 139) a recorrente alega que:

a) o envio do REA em 27/3/2017 não pode ser considerado extemporâneo “nem passível de quaisquer sanções”, “porque, à época, a FOIRN (i) não havia sido citada na TCE, o que aconteceu apenas em 26.09.2018 (mais de um ano depois), e (ii) tampouco tinha conhecimento do encerramento da tomada de contas pelo órgão tomador das contas”.

b) não há “qualquer documento que comprove que a FOIRN tenha sido formalmente informada pela SDR/SEAD acerca do encerramento da tomada de contas interna e consequente instauração do processo da TCE junto ao TCU”, dessa forma, a “FOIRN teve a legítima expectativa de que a prestação de contas ainda estaria em curso tão somente perante a esfera administrativa, ou seja, de que, naquele momento, a SDR/SEAD seria a única autoridade competente a quem deveria prestar contas”.

6.5. Com fulcro nos argumentos afirma que a prestação de contas foi realizada antes do ato citatório, logo nos termos de precedentes desta Corte (Acórdão 1.440/2018 – Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes; Acórdão 5773/2015 – Primeira Câmara, Relator Ministro José Múcio; Acórdão 1628/2008 – Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

Análise:

6.6. Preliminarmente ao exame de mérito é necessário elaborar breve cronologia dos fatos para melhor compreender as alegações e o andamento do processo:

Fato 1: Foi requisitado, pela Caixa, à FOIRN a prestação de contas no dia 9/8/2013 (peça 3, p. 95-97);

Fato 2: No dia 3/5/2015 foi reiterada a solicitação acerca da prestação de contas e relatório de cumprimento da execução do objeto (peça 3, p. 101);

Fato 3: Após autuação da TCE em 11/5/2016, o tomador de contas emitiu o Relatório de TCE 115/2016 (peça 3, p. 157-165), no dia 26/5/2016;

Fato 4: Envio da TCE pelo tomador das contas para a CGU no dia 15/9/2016 (peça 3, p. 171);

Fato 5: Entrega da suposta prestação de contas e do Relatório de Execução de Atividades – REA à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SDR/SEAD, no dia 27/3/2017 (peça 53, p. 25-26);

Fato 6: Parecer elaborado no âmbito da SDR/SEAD no dia 26/4/2018 (peça 51, p. 86-89);

Fato 7: Citação no TCU ocorrida no dia 26/9/2018 (peça 15).

6.7. Ante os fatos acima descritos, ratifica-se os termos da instrução de peça 72, e permite-se a reprodução de trechos com os pertinentes acréscimos em razão da nova manifestação constante da peça 139.

6.8. Verifica-se que a suposta prestação de contas somente foi enviada ao órgão concedente (27/3/2017) após o processo de TCE já ter sido encaminhado ao órgão de controle interno (15/9/2016), logo, em regra, já esauridas as providências do órgão tomador das contas.

6.9. No parecer de peça 139, alega o recorrente que não foi notificado do exaurimento do processo administrativo e da sua conclusão, e portanto, correto a apresentação do REA naquela instância administrativa.

6.10. Cabe esclarecer, conforme já citado nos fatos 1 e 2 acima descritos, que foi requisitado, pela Caixa, à FOIRN a prestação de contas no dia 9/8/2013 (peça 3, p. 95-97) e no dia 3/5/2015 foi reiterada a solicitação acerca da prestação de contas e relatório de cumprimento da execução do objeto (peça 3, p. 101).

6.11. *A entidade somente apresentou o REA em à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SDR/SEAD, no dia 27/3/2017 (peça 53, p. 25-26), quase dois anos após a solicitação e muito depois do prazo concedido, logo, notória a intempestividade da atuação.*

6.12. *Nesse sentido, deve-se lembrar que ao processo foi dado seguimento e enviado ao TCU, logo, se, anteriormente, inerte o jurisdicionado, pois após notificado demorou aproximadamente dois anos para apresentar o REA e a prestação de contas, ele pode intervir nos autos no estado em que se encontra o processo, por óbvio, que com as consequências jurídicas inerentes à sua inércia.*

6.13. *Com relação à notificação da conclusão da TCE no órgão concedente, vale lembrar que cabe ao jurisdicionado o seu acompanhamento, importante ressaltar, inclusive, que na fase interna da TCE, após o exame da prestação de contas, sequer é obrigatório o contraditório.*

6.14. *Cumpra esclarecer que existe distinção entre fase interna e fase externa de uma TCE. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.*

6.15. *O direito ao contraditório e à ampla defesa se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU, com a citação válida dos responsáveis, e finda com o seu julgamento.*

6.16. *Logo, conforme já exaustivamente demonstrado a prestação de contas e o REA já devia compor a documentação encaminhada ao TCU, o que somente ocorreu após a citação nesta Corte, embora tenha sido o recorrente notificado (Fatos 1 e 2, acima descritos) da sua necessidade.*

6.17. *Dessa forma, a nosso sentir, conforme já pontuado na instrução de peça 72, não se pode alegar, em benefício da recorrente, a existência de prestação de contas no órgão concedente, pois notória sua intempestividade.*

6.18. *Por fim, em relação à omissão e intempestividade e dos julgados mencionados, entende-se válidos fundamentos e precedentes invocados, bem como vale dizer que não é possível extrair do Acórdão 1.440/2018-TCU- 2ª Câmara tal diferenciação (omissão e intempestividade).*

6.19. *Por outro lado, o Acórdão 5.773/2015-TCU-1ª Câmara foi expresso, verbis:*

13. Por fim, trago meus comentários sobre a omissão no dever de prestar contas, que constou como primeira irregularidade a motivar a desaprovação da gestão do convênio pelo ex-Prefeito Santo Pereira de Oliveira.

14. Conquanto seja verdadeiro que a prestação de contas apresentada pelo responsável ao Ministério da Saúde não era tecnicamente perfeita, do ponto de vista de todo o acervo documental exigido, não se pode negar que continha os elementos substancialmente necessários à comprovação da aplicação dos recursos, a saber: principais atos da licitação (peça 1, págs. 136/188); ordem de pagamento, de 6/12/2005 (peça 1, pág. 134); extratos bancários (peça 1, págs. 69/129), onde aparece o cheque de R\$ 117.000,00 pago à empresa fornecedora em 6/12/2005 (pág. 108); nota fiscal correspondente (peça 1, pág. 133); e Certificado de Registro do Veículo do ano de 2006 em nome da prefeitura (juntado à peça 21, pág. 2, mas já referenciado no Relatório de Auditoria nº 232206/2010 da SFCI). Lembro que o veículo adquirido já possuía, desde a entrega, todos os equipamentos que o caracterizavam como ambulância, embora a alteração do tipo junto ao Detran só tenha ocorrido em outubro de 2006.

15. Por conseguinte, é forçoso admitir que a documentação encaminhada ainda em 2006 consistia, em termos formais, numa prestação de contas.

16. De outro lado, o § 4º do art. 209 do Regimento Interno do TCU prescreve que:

“Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.”

17. A partir de então, formou-se no Tribunal uma jurisprudência que faz diferença entre omissão e intempestividade no dever de prestar contas, sendo que esta última perdura até o momento da citação e, naturalmente, inspira menor reprovabilidade. Destaco trecho do voto condutor do Acórdão nº 4918/2009-1ª Câmara: *“Considerando que a prestação de contas foi apresentada antes da emissão dos pareceres do Controle Interno e, antes, portanto, de sua remessa ao Tribunal de Contas da União, (...) estamos diante de um caso de intempestividade e não de omissão (...)”*. No caso exemplificado, tendo sido comprovada a execução do objeto, as contas foram julgadas regulares com ressalva.

18. Em outros julgados, o Tribunal também entendeu que, apresentada a prestação de contas antes da citação e não existindo dano ao erário, as contas podem ser julgadas regulares com ressalva, como ilustram os Acórdãos nºs 2209/2011-1ª Câmara; 4094/2015-1ª Câmara; e 971/2011- 2ª Câmara.

19. No presente caso, a prestação de contas foi remetida ao repassador 6 meses após o prazo combinado, mas quase 5 anos antes da citação pelo Tribunal.

Por sua vez, o Acórdão 1.628/2008-TCU-2ª Câmara vai além do disposto no Acórdão 5.773/2015-TCU-1ª Câmara, verbis:

6. *Apesar de a documentação relativa à prestação de contas ter ocorrido em resposta à citação e de a citação, por sua vez, ter-se fundado na omissão das contas, verifica-se que, com a apresentação dos documentos que demonstram a regular aplicação dos recursos, cai por terra o fundamento da citação.*

7. *Dessa forma, a falha que resta já não é a omissão, mas outra: a intempestividade na apresentação das contas, que não integrou o documento citatório. Em nenhum momento a responsável foi esclarecida ou informada de que deveria apresentar razões de defesa para a não-apresentação tempestiva das contas. Condená-la em razão de falha da qual não teve ciência expressa fere o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.*

8. *Além disso, veja-se que qualquer responsável que detenha documentos que comprovam a regularidade de sua gestão não tem nenhum motivo para deixar de apresentá-los; ao contrário, tem interesse em fazê-lo. Desse modo, é desarrazoado entender que tal intempestividade resulte de má-fé, e a ausência de má-fé, por sua vez, elimina o elemento subjetivo da infração. Assim, não vejo como anuir juridicamente à condenação da responsável, sem restar caracterizada na ilicitude a presença desse elemento essencial.*

9. *Ainda mais, a intempestividade na apresentação das contas passa a existir findo o prazo estipulado para tanto. Os responsáveis que suprem essa falha, sem nenhuma justificativa, antes da realização da citação não vêm sendo punidos por este Tribunal, conforme jurisprudência pacífica. Já os responsáveis que suprem essa falha após a citação e em resposta a ela têm sido, em muitos casos, apenados.*

10. *A citação é, em essência, a oportunidade processual que tem o responsável para se defender, de maneira que não faz nenhum sentido o critério adotado no art. 209, § 3º, do Regimento Interno, que transforma justamente a oportunidade de defesa do responsável (a citação) no momento a partir do qual ele já não terá direito de suprir a intempestividade na apresentação das contas. Além do princípio da ampla defesa, fere-se aqui o princípio constitucional da igualdade, porque o critério de distinção é inteiramente desarrazoado.*

11. Assim, entendo que, demonstrada a adequada e integral aplicação dos recursos, a falha relativa à intempestividade na apresentação de prestação de contas deve ser considerada falha formal, o que conduz ao julgamento das contas pela regularidade. Entendo que o juízo mais severo - o julgamento das contas pela irregularidade -, por si só e pelas consequências que produz, deve ser guardado para situações em que a conduta do responsável ou os danos provocados sejam igualmente graves.

12. No caso em tela, tem-se que a omissão inicialmente apontada foi sanada pela apresentação da prestação de contas dos recursos captados, a qual comprova sua regular aplicação.

6.20. Dos próprios julgados citados verifica-se que esta Corte diferencia omissão e intempestividade, contudo, há duas correntes.

6.21. A primeira, mais benéfica aos jurisdicionados, no sentido de que uma vez apresentada a prestação de contas, no curso do processo, e comprovada a regular aplicação dos recursos, não há que se falar em omissão e que a falha relativa à intempestividade na apresentação da prestação de contas deve ser considerada falha formal (v.g. Acórdão 1.628/2008-TCU-2ª Câmara).

6.22. A segunda corrente no sentido de que se as contas forem apresentadas antes da citação e não existindo dano ao erário, as contas, embora intempestivas, podem ser julgadas regulares com ressalva. (v.g. Acórdãos 2209/2011-1ª Câmara; 4094/2015-1ª Câmara, 5.773/2015-TCU-1ª Câmara; e 971/2011- 2ª Câmara).

6.23. A nosso sentir, deve prevalecer a segunda corrente, pois a legislação cria para o gestor público a obrigação de fazer, qual seja, o dever de apresentar a prestação de contas nos prazos estipulados pelos normativos aplicáveis. Ora, se não cumprida a obrigação de fazer de modo tempestivo, por certo, que a apenação pecuniária se mostra justa para desestimular tal comportamento.

6.24. Nesse sentido, conforme já afirmado, ratifica-se os exames da peça 72 e se entende que deve prevalecer a segunda corrente jurisprudencial e de acordo com essa vertente examina-se o caso concreto.

6.25. Esta Corte tem entendido, conforme precedentes citados, que a realização da citação, por esta Corte, seria o prazo final para a apresentação das contas, sem a incidência da multa pela intempestividade.

6.26. In casu, verifica-se que as supostas contas foram apresentadas à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SDR/SEAD, no dia 27/3/2017 (peça 53, p. 25-26), contudo, o órgão tomador das contas já tinha encerrado a sua atuação e enviado a TCE para a CGU no dia 15/9/2016 (peça 3, p. 171).

6.27. Dos fatos acima, entende-se que a partir da finalização do procedimento no órgão tomador das contas, a apresentação da documentação comprobatória das despesas deveria ser autuada no local em que se encontra o processo. Dessa forma, a intempestividade e a aplicação de multa somente poderiam ser relevadas se os documentos fossem protocolados nesta Corte e antes da citação.

6.28. Assim, entende-se que não há como acatar os argumentos sobre a intempestividade, subsistindo os fundamentos do acórdão para a apenação da Sra. Almerinda Ramos de Lima.

7. Da execução do objeto do contrato de repasse e da existência de prestação de contas

7.1. Defende-se a correta aplicação dos recursos repassados pelo convênio, conforme previsto no Plano de Trabalho aprovado, que pode ser comprovada pelo Relatório de Execução de Atividades - REA, pelo Ofício 207/2019-FOIRN (peça 51, p. 92-108) e pelo Relatório Narrativo Final apresentado pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN (peça 52, p. 10-32).

7.2. Argumenta que:

a) “os gastos apresentados no REA estavam em plena consonância com as categorias de despesas previstas pelo Plano de Trabalho, já apresentado nos autos deste procedimento, o qual previa, dentre outras, a alocação de recursos para (i) combustível para deslocamento fluvial dos participantes; (ii) material de apoio para eventos; (iii) equipamentos visuais e de informática; (iv) assistente administrativo; (v) passagem aérea e fluvial e (vi) hospedagem e alimentação dos participantes”;

b) a “FOIRN também se atentou aos limites quantitativos previstos para cada meta do Plano de Trabalho, de modo que os valores alocados respeitaram os montantes ali delineados, com pequenas variações, não significativas, sobretudo se considerarmos que o objeto contratado foi integralmente executado com apenas 71% dos recursos disponibilizados”;

c) a Tabela elaborada à peça 48, p. 22-25, em conjunto com os esclarecimentos prestados pela FOIRN por meio do ofício 207/2019-FOIRN à SDR/SEA, demonstram a correta execução física e financeira da integralidade do objeto do Contrato de Repasse, não havendo que se falar na existência de ato de gestão ilegal por parte da FOIRN;

d) inexistente dano ao erário, uma vez que com apenas 71% dos recursos financeiros do contrato de repasse executou-se a totalidade do objeto, conforme disposto: “(i) realização de oficinas para apoio à cadeia produtiva da Piaçaba; (ii) apoio à realização do II Fórum da Piaçaba em Santa Isabel; (iii) realização de oficina para capacitação técnica dos membros do Colegiado Territorial e Parceiros para operarem o SICONV e (iv) realização de reuniões para mobilização e articulação do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro, conforme documentos detalhados no Relatório Narrativo Final”.

7.3. Por fim, aduz “que a parcela dos valores despendidos no Contrato de Repasse, para a qual não houve comprovação, é ínfima, quando comparada com os demais valores aportados na execução das atividades propostas”.

7.4. Destaca que “o montante representante da diferença entre o valor ‘sacado’ e o documentado é de R\$79,90 (setenta e nove reais e noventa centavos),” logo, requer o julgamento pela regularidade com ressalvas fundado no princípio da razoabilidade.

7.5. Nas razões complementares (peça 139), o recorrente alega que a documentação superveniente, requerida por esta Secretaria, comprova que “a alocação dos recursos se deu conforme previsto no Plano de Trabalho aprovado, com observação ao procedimento exigido pelo Contrato de Repasse, sendo devidamente comprovada, pelo REA, pelo ofício 207/2019-FOIRN e pelo Relatório Narrativo Final.”

7.6. Afirma que todos os recursos indicados “nas ‘Metas’ de trabalho do REA (por meio de solicitações de movimentações, comprovantes de transferências e recibos de pagamento – peça 49, p. 12-18) e empregados para a execução da finalidade prevista no Contrato de Repasse, encontram referência nas transações bancárias registradas na documentação juntada pela CEF, o que denota a conformidade com as informações trazidas pela FOIRN”.

7.7. Utiliza, ainda, um exemplo que se refere as despesas realizadas pela Sra. Maria Auxiliadora Cordeiro da Silva para indicar que os documentos da Caixa estão em consonância com a documentação apresentada pela entidade.

Análise:

7.8. No âmbito desta Corte, o recorrente foi condenado por não ter apresentado o relatório de execução de atividades, que também pode ser entendido como o relatório de cumprimento do objeto. Até o julgamento das contas, o TCU entendeu que a documentação constante dos autos não apresentava tal peça e, portanto, impossível comprovar a execução do objeto. Veja o que dispôs o voto condutor do acórdão recorrido, verbis:

13. Não há como afastar a responsabilidade do Sr. Abrahão de Oliveira França, pois, como gestor direto dos recursos, cabia-lhe comprovar a execução do objeto e a boa e regular aplicação dos recursos, inclusive com a apresentação do relatório de execução de atividades, cuja omissão, levou ao bloqueio do repasse do remanescente dos recursos e consequente impossibilidade de conclusão do objeto pactuado.

(...)

18. Quanto à irregularidade concernente à não apresentação do relatório de execução de atividades, competia à responsável encaminhar esse relatório e, se não fosse possível fazê-lo, por razões alheias à sua vontade, caber-lhe-ia apresentar as devidas justificativas, bem como a indicação das medidas que adotara. No entanto, a responsável não apresentou defesa, mantendo-se revel, não sendo, portanto, possível afastar a sua responsabilidade por essa irregularidade.

7.9. Com a apresentação no recurso do REA (peça 49, p. 12-18), do Relatório de cumprimento do objeto (peça 52, p. 10-32), denominado pelo recorrente de Relatório Narrativo Final (peça 52, p. 10-32), torna-se forçoso o exame de toda a extensa documentação colacionada.

7.10. A prestação de contas dos gestores de recursos públicos, instituto republicano e de estatura constitucional, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, as três acepções da prestação de contas, quais sejam:

(a) consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, aceção material;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo do Relatório de execução de atividades e cumprimento do objeto, relações de pagamentos e bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado, trata-se da aceção formal; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, aceção financeira.

7.11. Pertinente, ainda, mencionar que se insere no conjunto de obrigações do gestor a comprovação, por meio de elementos e evidências que demonstrem a regularidade e a licitude dos meios (licitação, dispensa ou inexigibilidade daquela, adequação dos preços, obediência a princípios constitucionais, legais, regulamentares e normativos) utilizados para o alcance dos fins pactuados.

7.12. O inadimplemento das obrigações descritas nas alíneas “a” e “c” do parágrafo precedente, em regra, conduz ao julgamento pela irregularidade com aplicação do débito. Já se houver falhas na segunda ponta do tripé, a natureza e a gravidade devem ser examinadas em cada caso concreto não implicando imposição automática de débito.

7.13. Na primeira instrução (peça 72), entendeu-se oportuno requisitar as informações bancárias para, num segundo momento, se verificar se a extensa documentação apresentada é suficiente para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos público, o que envolve, conforme, já discutido a existência do nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto do contrato de repasse.

7.14. Feita essa breve digressão sobre os presentes autos, examina-se o mérito do recurso e avalia-se a documentação juntada.

7.15. A prova da consecução integral do objeto (primeiro pilar do tripé da prestação de contas), em variados acordos de repasse de recursos federais, a exemplo de treinamentos, palestras e

consultorias, ocorre por meio de documentação e registros hábeis a demonstrar a sua execução, uma vez que não há objeto físico e permanente a ser exibido. Nestes casos, os registros documentais se revelam ainda mais importantes e indispensáveis para aprovação das contas e o julgamento pela regularidade da aplicação dos recursos.

7.16. Os dispositivos regulamentares das transferências de recursos definem os documentos que deverão compor a prestação de contas. In casu, a regra aplicável trata-se do art. 74, da PRT 507/2011, legislação vigente à época do contrato de repasse. Destaca-se dentre os documentos o relatório de cumprimento do objeto, previsto no inciso I do aludido artigo. É por meio deste relatório que se inicia a análise e a regular comprovação das despesas executadas.

7.17. O relatório deve destacar de forma pormenorizada o que foi de fato executado e demonstrar todas as metas pactuadas, discriminar como se realizou o objeto e dispor, ainda, sobre o local, as datas e todas as informações e registros que demonstram o cumprimento do objeto.

7.18. Uma vez descrita e demonstrada no relatório a integralidade da execução do objeto pactuado, deve-se apresentar a completude de documentação apta a comprovar os informes do relatório. Em seguida, para finalizar o tripé do exame da prestação de contas as despesas e a movimentação dos recursos na conta bancária específica devem provar o necessário nexo causal dos recursos federais repassados e o objeto do convênio.

7.19. No presente caso, de forma prévia ao exame das descrições contidas tanto no Relatório de Execução de Atividades - REA (peça 51, p. 92-108) e pelo Relatório Narrativo Final apresentado pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN (peça 52, p. 10-32), torna-se necessário trazer à discussão o que foi pactuado na proposta de trabalho (peça 2, p. 85-109) do presente contrato de repasse Siconv 735.708 (peça 2, p. 122-134).

7.20. A proposta de trabalho contempla a execução de quatro metas assim definidas:

Meta 1: Apoio a cadeia produtiva de Piaçaba, foi dividida em duas etapas, quais sejam: (a) a realização de três encontros de extrativistas indígenas e piaçabeiros para contribuir na elaboração do plano territorial da cadeia produtiva da Piaçaba, cujo valor previsto foi de R\$ 41.574,41 e (b) Realização de dois encontros para a elaboração do plano territorial da cadeia produtiva da Piaçaba, cujo valor previsto foi de R\$ 27.714,44.

Meta 2: Apoio a realização do II Fórum da Piaçaba em Santa Isabel do Rio Negro, cuja descrição informa a realização II Fórum da Piaçaba em Santa Isabel do Rio Negro e com o valor previsto de R\$ 35.993,25.

Meta 3: Realização de capacitação técnica para membros do Colegiado Territorial e parceiros para operar o Siconv, a meta consiste 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.

Meta 4: Apoio as atividades de mobilização e articulação do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro da Cidadania Indígena, a meta contempla a execução de três etapas: (a) realização de quatro reuniões do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro da Cidadania Indígena, com o valor de 29.616,00; (b) realização de duas reuniões do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro da Cidadania Indígenas, no valor de R\$14.808,00; (c) realização de duas reuniões do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro da Cidadania Indígenas, no valor de R\$14.808,00. Extrai-se que a Meta 4 consiste na realização de oito reuniões do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Rio Negro da Cidadania Indígena, com valor previsto de R\$59.232,25.

7.21. Da proposta de trabalho extrai-se, com clareza, que a execução de todo o objeto do contrato de repasse está relacionada a realização de encontros, treinamentos e reuniões.

7.22. Nesse sentido, deve-se determinar se houve execução integral, parcial ou inexecução do objeto (realização dos encontros e treinamentos em conformidade com a proposta de trabalho), para, em

seguida, verificar, caso executado, ou executado parcialmente, se os documentos trazidos demonstram corretamente as despesas efetivas nos encontros, bem como a necessária correlação entre a execução do objeto e os recursos transferidos por meio do convênio.

7.23. O relatório deve destacar de forma pormenorizada o que foi de fato executado e demonstrar todas as metas pactuadas, discriminar como se realizou o objeto e dispor ainda sobre o local e as datas do seu cumprimento.

7.24. Uma vez descrita e demonstrada no relatório a integralidade da execução do objeto pactuado (encontros e treinamentos), deve-se apresentar a completude de documentação apta a comprovar os informes do relatório. Em seguida, para finalizar o tripé do exame da prestação de contas as despesas e a movimentação dos recursos na conta bancária específica se deve provar o necessário nexos causal dos recursos federais repassados e o objeto do convênio.

7.25. Por outro lado, se não houver comprovação suficiente da realização dos eventos devidamente documentada não há que se falar sequer em análises de despesas. O primeiro passo é a comprovação da realização dos eventos para em seguida avaliar as despesas e o nexos causal.

7.26. Isto posto, examina-se, num primeiro momento, considerando tanto o Relatório de Execução de Atividades - REA (peça 51, p. 92-108) quanto o Relatório Narrativo Final (peça 52, p. 10-32), os documentos que comprovariam a execução das metas.

Das Metas 1 e 2 – Da ausência de demonstração do cumprimento do objeto:

7.27. Após verificar a extensa documentação juntada pelo recorrente, não se encontrou a comprovação da realização de três encontros de extrativistas indígenas e piaçabeiros para contribuir na elaboração do plano territorial da cadeia produtiva da Piaçaba, cujo valor previsto foi de R\$ 41.574,41 e da realização de dois encontros para a elaboração do plano territorial da cadeia produtiva da Piaçaba, cujo valor previsto foi de R\$ 27.714,44 (Meta 1).

7.28. Também não foi detectada documentação que demonstrasse a realização do II Fórum da Piaçaba em Santa Isabel do Rio Negro, com o valor previsto de R\$ 35.993,25 (Meta 2).

7.29. Uma vez mais, enfatiza-se que se trata encontros e de um fórum, logo, a demonstração do cumprimento do objeto deveria ser realizada por meio do material promocional, dos esforços vinculados para a realização dos eventos e, principalmente, por meio da listagem dos participantes (piaçabeiros e indígenas) nos eventos acompanhados da respectiva identificação que possibilitasse o efetivo controle acerca da realização.

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.

7.31. Embora exista no Relatório Narrativo Final (peça 52, p. 10-32) diversas menções a realizações de encontros, eventos, seminários e fóruns, não há os documentos que demonstrem quando, onde e quem foram os participantes e, ainda, que estes últimos tenham validado por meio da aposição de suas assinaturas em listas de presenças.

7.32. Observa-se que não há como se comprovar, posteriormente ao evento, a realização de encontros e fóruns se não existem documentos que registrem o evento, a exemplo de lista com a assinatura e identificação dos presentes, fotografias, filmagens e outros meios cabíveis.

7.33. Não é demais lembrar que esta Corte tem se mostrado rigorosa com apurações referentes a comprovação de realização de eventos como os do presente contrato de repasse. No Acórdão 468/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, decidiu-se que a fragilidade da documentação, como, por exemplo, a ausência da assinatura da lista de presença nos eventos e do conteúdo ministrado pelo palestrante; a ausência de identificação do treinado com o respectivo CPF

ou RG, ou mesmo seu endereço, seriam suficientes para não comprovar a execução do objeto e impor o débito ao jurisdicionado.

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.

7.35. Uma vez inexistentes o cumprimento do objeto, não há que se falar em adequação das despesas e o necessário nexos 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 nexos causal deverão ser realizadas.

7.36. Dessa forma, em linha com o precedente citado, a documentação não se mostra hábil a demonstrar a consecução do objeto e, portanto, o recurso deve ser rejeitado, em razão da ausência de comprovação da execução do objeto das Metas 1 e 2.

Da Meta 3 – Da insuficiência da documentação comprobatória:

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.

7.41. Ante o exposto, na mesma toada do discutido em relação as Metas 1 e 2, a documentação é frágil para comprovar a execução do objeto, e portanto, a nosso sentir e nos termos do precedente citado, não é suficiente para que sejam acatadas as razões recursais.

Da Meta 4 – Da aceitação parcial das despesas:

7.42. A Meta 4 previa a realização de quatro reuniões do núcleo diretivo do colegiado territorial do rio negro e da cidadania Indígena, com o valor de R\$ 29.616,00; mais duas reuniões do núcleo diretivo do colegiado territorial do rio negro e da cidadania Indígena, no valor de R\$ 14.808,00; e ainda a realização de duas reuniões do núcleo diretivo do colegiado territorial do rio negro e da Cidadania indígena, no valor de R\$14.808,00. Extraí-se que a Meta 4 consiste na realização de oito reuniões do núcleo diretivo do colegiado territorial do rio negro da cidadania indígena, com valor previsto de R\$59.232,25.

7.43. Após verificação da documentação comprobatória, somente encontrou-se uma listagem que comprovaria a realização das reuniões (peça 52, p.37-40 e peça 53, p. 11-14). A reunião teria ocorrido no Município de Santa Isabel do Rio Negro entre os dias 21/9/2011 a 23/9/2011. Ademais, vale dizer que consta nos autos (peça 52, p. 74-76) a programação do evento.

7.44. *O entendimento deste auditor é no sentido de que a verificação documental, por meio de lista de presença de participantes e a existir a programação do evento, em momento diverso daquele em que foram supostamente realizados as reuniões, não permite de forma definitiva afirmar que a reunião não foi realizada.*

7.45. *O exame a posteriori de objetos como o que ora se apresenta impõe dificuldades para que de forma definitiva se conclua pela inexecução ou execução integral do objeto (realização da reunião). Assim, se existir dúvida razoável e, mesmo que a documentação apresentada para comprovação da execução do objeto se mostre frágil, deficiente e(ou) incompleta, dever-se-ia analisar a documentação e examiná-la em comparação com o plano de trabalho. O raciocínio jurídico descrito encontra amparo no fato de que nem a legislação, nem o instrumento do pacto define a forma como se deve fazer a comprovação do objeto. Em geral, não estão especificadas as obrigações referentes à forma de comprovação das reuniões.*

7.46. *Milita em favor do jurisdicionado o benefício da dúvida e o exame dos elementos acostados se impõe. Dessa forma, de forma diversa do caso da Meta 3, em que não havia sequer a menção ao instrutor nos treinamentos, os documentos complementares à lista de presença, que embora se mostra frágil, devem ser analisados.*

7.47. *O raciocínio jurídico acima não é pacífico nesta Corte de Contas.*

7.48. *No Acórdão 468/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, quando se propôs decidir-se conforme o exame empreendido acima, não se acatou a proposta e decidiu-se que a fragilidade da documentação, como, por exemplo, a ausência da assinatura da lista de presença nos eventos e do conteúdo ministrado pelo palestrante; a ausência de identificação do treinado com o respectivo CPF ou RG, ou mesmo seu endereço, seriam suficientes para não comprovar a execução do objeto e impor o débito ao jurisdicionado.*

7.49. *No precedente desta Corte citado acima, relembra-se que foi realizado esforço de análise e embora não constasse CPF ou RG do treinado na documentação apresentada, verificou-se pelo nome informado a compatibilidade com a base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e, ainda, assim, naquela oportunidade, este Tribunal entendeu insuficientes os documentos apresentados.*

7.50. *Contudo, em recente julgado (Acórdão 2023/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas), esta Corte encaminhou de forma diversa do decidido no Acórdão 468/2019-TCU-Plenário e, após manifestação do MP-TCU, no sentido de que as listas de presença se mostram suficientes para comprovar a execução do objeto, acatou lista de participantes de treinamento como documento hábil a comprovar as despesas, verbis:*

39. *Também nesse ponto, alinho-me à manifestação do MPTCU de que, para o caso concreto, as listas de presença constantes dos autos se mostram como elementos probantes razoáveis de realização dos treinamentos, os quais se mostram coerentes com o conjunto dos elementos do processo.*

7.51. *Registra-se que na lista de presença do processo julgado pelo Acórdão 2023/2020-TCU-Plenário havia tão-somente a assinatura dos participantes nos treinamentos e em algumas assinaturas a suposta comunidade que o treinando residia.*

7.52. *Dessa forma e em razão de haver divergências a serem pacificadas nesta Corte, adota-se o raciocínio jurídico já descrito e examina-se os elementos colacionados.*

7.53. *É importante notar que somente uma das oito reuniões foi comprovada por meio de documentação hábil, assim, somente o valor previsto para uma das reuniões (realizada entre os dias 21/9/2011 a 23/9/2011) deve ser considerados para verificação do cumprimento do objeto. Logo, os documentos apresentados devem ter correspondência com o evento.*

7.54. *O Relatório de Execução de Atividades – REA (peça 49, p. 12-18) listou despesas referentes a três encontros de extrativistas e indígenas que se referiam à Meta 4. Tal documento se mostra*

inconsistente, pois os encontros de extrativistas e indígenas não se referem à meta 4 e sobre estes eventos não há comprovação da sua realização nos presentes autos, conforme já exaustivamente discutido acima.

7.55. Neste sentido, a documentação relacionada como meta 4, mas que se referem a tais encontros que não foram comprovadas não se mostra adequada, nem justifica as despesas realizadas com a reunião realizada entre os dias 21/9/2011 a 23/9/2011.

7.56. Assim, não há como adotar tais despesas para referência de cumprimento da meta 4. Por isso, num esforço de análise, buscou-se outros documentos que poderiam comprovar despesas referente à realização da reunião no Município de Santa Isabel do Rio Negro entre os dias 21/9/2011 a 23/9/2011.

7.57. Os documentos constantes da peça 49-53, a exceção das especificadas a seguir, referem-se a despesas executadas em momentos diversos (janeiro a junho de 2011, janeiro/2012, setembro/2015, entre outros) e a eventos diferentes do que foi comprovada a execução, logo, não demonstram relação de pertinência com o evento realizado no Município de Santa Isabel do Rio Negro entre os dias 21/9/2011 a 23/9/2011 e não servem para comprovar gastos com recursos do contrato de repasse que ora se examina.

7.58. Desde já, registra-se que o montante dos valores a seguir examinado supera o valor de R\$14.808,00, orçado para uma reunião da meta 4, contudo, em benefício do recorrente, serão acatados todos os valores que possam ter relação com o evento realizado e que demonstre corretamente a execução da despesa.

7.59. As despesas que possam ter relação com o evento comprovado são as seguintes:

a) Pagamentos a assistente administrativo contratado, admitido os meses de agosto e setembro de 2011 (peça 50, p. 55-57/62-66);

b) Prestação de serviços de transporte fluvial (peça 50, p. 58-61 e peça 51, p. 13-17, 30-34, 71-73);

c) Material de consumo para o encontro (peça 51, p. 1-8);

d) Pagamento de diárias (peça 51, p. 19-29/35-38);

e) Despesas com Alimentação (peça 51, p. 40-42);

7.60. f) Despesas com hospedagem (peça 51, p. 44-48) - Hospedagem R\$5.700,00 retificação para 7500, mas não há nota fiscal, logo, utiliza-se o valor da nota fiscal.

Dos Pagamentos a assistente administrativo, diárias, materiais de consumo e alimentação (alíneas “a”, “c” e “d”):

7.61. No tocante aos pagamentos à assistente administrativo (alínea “a”), entende-se adequado considerar as despesas referentes aos meses de agosto e setembro, pois referem-se a serviços prestados para a preparação do evento realizado e comprovado.

7.62. Dessa forma, os recibos constantes à peça 50, p. 56 (agosto) no valor de R\$1.920,00 (agosto) e peça 50, p. 63 no valor de R\$ 960,00 (setembro) poderiam ser acatados para comprovação das despesas.

7.63. Contudo, após verificar a novel documentação encaminhada pela Caixa (peças 78-80), não se verifica dos extratos da conta específica nenhum depósito na conta do beneficiário ou mesmo o recebimento por meio de cheques nominais.

7.64. Assim, não se torna possível estabelecer o nexo causal entre os recursos do contrato de repasse e o suposto pagamento ao assistente administrativo contratado, e, portanto, rompido o liame de causalidade.

7.65. *O mesmo raciocínio se aplica para a aquisição do material de consumo para o encontro (peça 51, p. 1-8), constante da alínea “c” acima descrita e para os pagamentos de diárias (peça 51, p. 19-29/35-38), alínea “d”.*

7.66. *Por isso, também em relação a esta documentação não se verificou o nexo causal, por não haver transferências correspondentes para os beneficiários na conta específica, não se prestando para comprovar a realização das despesas.*

7.67. *Essa irregularidade (ausência de nexo causal) não é meramente formal. Havendo o descompasso entre a movimentação dos valores do convênio e a execução da obra perde-se a possibilidade de estabelecer o nexo necessário para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.*

7.68. *O exame do nexo causal (liame entre os recursos públicos consumidos, o objeto e os objetivos almejados no instrumento), acepção financeira da prestação de contas, deve se atentar para as origens datas, montante e movimentações dos recursos, especialmente, se os normativos aplicáveis exigem conta corrente específica.*

7.69. *Apenas para demonstrar a imprescindibilidade do nexo, pode-se por hipótese, imaginar que determinado gestor empregue os dinheiros do convênio em finalidade diversa, ou até mesmo se aproprie do numerário, e depois execute o bem inicialmente avençado com recursos próprios do Município, de um convênio celebrado com o Estado, ou até mesmo por meio de outro convênio firmado com a União. Nessa situação hipotética, mas factível, o fim da avença foi alcançado, mas de maneira irregular e gravosa para o erário.*

7.70. *Portanto, ainda que executados em sua inteireza, há que se observar a necessária correlação entre o objeto exposto e os recursos repassados por intermédio da avença (v.g. Acórdãos 2464/2013, 214/2007, 605/2006, todos do Plenário; Acórdãos 2.128/2014, 8.252/2013, 53/2007, 52/2002, todos da 1ª Câmara; Acórdãos 3.058/2011, 2.827/2001, 1906/2011, 17/2007, 320/2006, 29/2006, 28/2006, 27/2004, todos da 2ª Câmara).*

7.71. *Ante o exposto, os pagamentos referentes à contratação de assistente administrativo, diárias e material de consumo não devem ser acatados por não existir o necessário nexo causal.*

Da Prestação de serviços de transporte fluvial e da compra de combustível (alínea “c”):

7.72. *No tocante à prestação de serviços de transporte fluvial e de compras de combustível (alínea “b”), há os documentos constantes à peça 50, p. 58-61 e peça 51, p. 13-17, 30-34, 71-73.*

7.73. *Os documentos da peça 50 não estão aptos a comprovar as despesas, pois a suposta nota emitida pelo prestador de serviço tem a data de 15/12/2015, logo, não possui nexo temporal com o evento comprovado que ocorreu mais de quatro anos antes. Também não se verifica o nexo causal.*

7.74. *Com relação aos documentos referente à compra de combustível (peça 51, p. 13-17), é pertinente registrar que o recorrente alega que utilizou veículos de sua propriedade na realização dos eventos, logo, resta, neste momento, difícil afirmar se todo o combustível pago por meio da Nota Fiscal 492 (peça 51, p. 14), no valor de R\$10.000,25 foi adquirido para a realização do evento comprovado.*

7.75. *Verifica-se, por fim, em relação à Nota Fiscal a existência de nexo causal. Veja-se que há uma TED no dia 13/9/2011 (peça 78, p. 16) no valor exato da Nota Fiscal 492, o que permite o estabelecimento do nexo causal entre recursos do pacto e o objeto executado.*

7.76. *Dessa forma, em benefício do recorrente e ante a existência de dívida razoável propõe-se que a despesa com combustíveis, no valor de R\$10.000,25, seja acatada.*

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.

Das despesas com alimentação (alínea “e”):

7.78. Raciocínio análogo aos documentos referente à compra de combustível se aplica as despesas com alimentação. Verifica-se a existência de nexo causal entre a nota fiscal 526 (peça 51, p. 41) emitida pela Sra. Sônia Maria Teixeira Lima, restaurante nome fantasia “Tia Lica” e a TED no dia 17/10/2011 (peça 78, p. 17) no valor exato da Nota Fiscal 526, o que permite o estabelecimento do nexo causal entre recursos do pacto e o objeto executado.

7.79. Dessa forma, propõe-se que a despesa com alimentação, no valor de R\$7.061,00, seja acatada.

Das despesas com hospedagem (alínea “f”):

7.80. Com relação às despesas com hospedagem, a documentação também se mostra bastante frágil para comprovar os gastos. Observa-se que somente se apresentou à peça 51, p. 44-45 as notas fiscais 553, no valor de R\$1.800,00 datada em 1/11/2011 e a nota fiscal 226, datada de 15/12/2015, ambas emitidas pela Sra. Lídia Rodrigues (Hotel Maikon).

7.81. De plano já se verifica que a nota fiscal 226, datada de 15/12/2015 não pode ser acatada como apta a comprovar a despesa por não guardar nexo temporal com a realização do evento.

7.82. No tocante à nota fiscal 553, no valor de R\$1.800,00 datada em 1/11/2011 (peça 51, p. 45), emitida pela Sra. Lídia Rodrigues, é possível verificar nexo causal, pois conforme discriminado na peça 78, p. 17 verifica-se o pagamento de R\$7.500,00 à mesma emitente, que ao que tudo indica era a proprietária do hotel.

7.83. Dessa forma, em que pese a fragilidade da documentação por não discriminar quem foram as pessoas hospedadas no hotel e se de fato participaram do evento arcado com recursos públicos, propõe-se que acatar a despesa no valor de R\$1.800,00.

Da consolidação das despesas comprovadas:

7.84. Ante o exposto entende-se que restou comprovado o montante de R\$ 18.861,25, discriminado da seguinte forma:

- a) compra de combustível no valor de R\$10.000,25;
- b) despesas com alimentação no valor de R\$ 7.061,00;
- c) despesas com hospedagem no valor de R\$1.800,00.

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.

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que dar provimento parcial ao recurso abatendo-se do débito o montante comprovado conforme proposto abaixo.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

9. Em razão do exposto no item 7 desta instrução, entende-se a comprovação deve ser abatida das primeiras parcelas repassadas em benefício do recorrente e composição do débito do item 9.4 deve ser a seguinte:

DATA	VALOR R\$
17/03/2011	4.856,51
23/03/2011	1.189,46
24/03/2011	1.200,00
12/04/2011	10.871,30
24/05/2011	6.224,13
31/05/2011	9.344,00
02/06/2011	160
08/07/2011	1.840,00
03/08/2011	3.960,00
16/08/2011	384
18/08/2011	1.200,00
31/08/2011	5.382,35
12/09/2011	6.989,12
13/09/2011	11.600,19
15/09/2011	2.560,00
16/09/2011	3.000,00
16/09/2011	5.000,00
17/10/2011	11.201,00
26/10/2011	4.560,00
19/01/2012	3.200,00
25/01/2012	1.040,00

9.1. Por se entender elidido parte do débito, cabem algumas considerações com relação à multa aplicada ao gestor. Nota-se que a multa teve como fundamento o art. 57, da Lei 8.443/92, logo o seu montante foi estabelecido de forma proporcional ao débito. Nesta instrução recursal, entende-se adequado reduzir a multa, haja vista a proposta de redução do débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) 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, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

DATA	VALOR R\$
17/03/2011	4.856,51
23/03/2011	1.189,46
24/03/2011	1.200,00
12/04/2011	10.871,30
24/05/2011	6.224,13
31/05/2011	9.344,00
02/06/2011	160
08/07/2011	1.840,00
03/08/2011	3.960,00
16/08/2011	384
18/08/2011	1.200,00
31/08/2011	5.382,35
12/09/2011	6.989,12
13/09/2011	11.600,19
15/09/2011	2.560,00
16/09/2011	3.000,00
16/09/2011	5.000,00
17/10/2011	11.201,00
26/10/2011	4.560,00
19/01/2012	3.200,00
25/01/2012	1.040,00

b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal elaborou sua manifestação regimental nos termos reproduzidos a seguir (peça 158):

“(…)

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 reparatoria 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 Benjamin 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.”

É o Relatório.